

# Préface

**Georges-Henri SOUTOU**  
de l'Institut

La négociation est le sommet de la diplomatie. C'est une science, qui a ses règles et ses références<sup>1</sup>. Mais c'est aussi un art de la pratique, qui demande expérience, qualités humaines, culture. Encore aujourd'hui, c'est le domaine par excellence des diplomates, et c'est leur métier. Certes la représentation internationale d'un pays emprunte aujourd'hui des canaux qui se sont multipliés et diversifiés depuis en gros la première guerre mondiale, et les responsables des finances, du commerce, de l'économie, de la culture, des armées, sans parler de bien des organisations non-gouvernementales, participent aujourd'hui à l'action extérieure. Mais quand il s'agit de conclure un accord qui engage le pays, l'entente entre spécialistes ne suffit pas, et les diplomates interviennent. D'une part, parce qu'ils sont les représentants attitrés de leur pays, les autres sont des conseillers ou des experts, qui ne peuvent conclure par eux-mêmes de véritables traités internationaux. D'autre part, les diplomates sont des généralistes, formés à percevoir les interactions entre les différentes questions : un accord financier ou commercial ne doit pas interférer, évidemment, avec la politique générale que l'on souhaite mener avec le partenaire (je parle évidemment de pays où les pouvoirs publics sont bien organisés... Dans les autres, des catastrophes en chaîne viennent souvent rapidement prouver la vérité des aphorismes que j'énonce ici...). Mais, au-delà de cette capacité de synthèse, les diplomates sont par essence les négociateurs qui rendront l'accord possible, à partir de positions de départ fort différentes en général de part et d'autre.

Hubert Védrine l'a fort bien dit, en inaugurant l'Institut diplomatique et consulaire du Quai d'Orsay, le 15 mai 2001 :

---

<sup>1</sup> A. COLSON et E. VIVET, « La négociation diplomatique s'enseigne-t-elle ? », *Mondes, les Cahiers du Quai d'Orsay*, n° 8, 2011, pp. 67-72.

« Les diplomates demeurent des spécialistes indispensables, mais ils ne sont plus les seuls. Je pense qu'ils conservent une spécialité, à savoir celle de la négociation, qu'elle s'applique aux OGM, aux gaz à effet de serre, à la sécurité en Méditerranée. Tout pays qui laisserait dépérir cette capacité s'affaiblirait lui-même dans le monde de demain, qui sera plus concurrentiel. [...] la multiplication des négociations sur tous les plans, sur tous les terrains, dans toutes les enceintes, oblige absolument à avoir un corps de spécialistes polyvalents de la négociation en soi ».

Les négociateurs arrivent, en effet, avec des intérêts différents, voire opposés, et des positions juridiques elles aussi divergentes. Il faut concilier tout cela. Mais à cette fin, il faut commencer par découvrir les positions réelles du partenaire/adversaire, les contraintes qu'il subit, et qu'il n'avouera pas volontiers, ou au contraire qu'il utilisera comme un bouclier – « notre opinion publique n'acceptera pas... Nos militaires... Tel parti de la coalition au pouvoir », etc. Et bien entendu, il faut repérer ses marges de manœuvre, ses zones sensibles, les limites des concessions possibles.

À l'époque de la Guerre froide, le scénario était souvent le suivant. Pendant des mois ou des années, les Soviétiques restaient sur leurs positions, et les échanges de notes avec les Occidentaux se poursuivaient sans résultat. Puis brusquement, un jour, apparaissait dans une énième note soviétique un tout petit changement, une nuance, que souvent les Occidentaux ne percevaient même pas. Il fallait alors que quelque part un diplomate russe de rang inférieur attire l'attention d'un de ses homologues de l'Ouest sur le changement minime, qui annonçait en fait une ouverture discrète. Alors enfin la négociation pouvait s'engager. Les discussions quasi permanentes sur Berlin en ont souvent fourni des exemples.

Il faut en effet trouver des solutions permettant au moins de calmer une situation de crise, même si l'on ne peut pas régler le problème du premier coup. Pour cela, il faut démonter les arguments juridiques de l'autre, mais bien sûr justifier en droit international sa propre position, ou du moins la revêtir d'un habillage juridique. Pour ce faire on construit parfois des concepts originaux. Comme les Soviétiques en 1955 avec celui de la « sécurité en Europe », qui leur permit progressivement de renvoyer aux calendes grecques la réalisation de la « Déclaration de Yalta sur l'Europe

libérée », qui prévoyait des élections libres en Europe orientale, et des accords de Potsdam, qui prévoyaient le maintien de l'unité de l'Allemagne, contrairement à ce que l'on croit souvent. Mais, au nom de la « sécurité en Europe », les Occidentaux acceptèrent de négocier des accords de sécurité avec des gouvernements dont ils reconnaissaient ainsi de fait la légitimité. Ce fut le début du processus qui conduisit à l'Acte d'Helsinki en 1975, et aux conférences régulières sur la sécurité et la coopération en Europe. Et finalement, avec le recul, on se rend compte que le processus en question fut positif et facilita la sortie de la Guerre froide, même si, sur le moment, beaucoup estimaient que l'Occident avait abandonné ses positions de principe. Or, ce processus dut beaucoup aux diplomates de part et d'autre : leur métier est aussi de trouver un habillage juridique pour sortir d'une impasse, tout en préservant les possibilités de faire triompher leur position à long terme. C'est ce que firent les diplomates français en 1975, en faisant introduire dans l'Acte d'Helsinki la « Troisième corbeille » sur les droits de l'homme : ceux-ci se retrouvaient donc inclus dans l'Acte, ce qui constitua pour les dissidents en URSS et en Europe de l'Est un soutien moral et juridique non négligeable.

On pourra également signer des accords ronflants pour camoufler la retraite du partenaire. C'est ce que firent les Occidentaux avec Gorbatchev en 1990 pour lui faciliter les choses avec les durs du Kremlin, et pour recouvrir d'un voile pudique le fait que l'URSS avait perdu la Guerre froide.

Pour tout dire, afin de concilier des points de vue au départ incompatibles, on bâtit un pont en fil d'araignée... en espérant qu'il se révélera à la longue solide. Au fond, la négociation est la science de l'ambiguïté créatrice. On se souvient que lors de la négociation du traité germano-soviétique de 1970, point de départ de l'*Ostpolitik* du chancelier Brandt, les Soviétiques voulaient qualifier les frontières de la RFA d'« inaltérables », ce qui ne convenait pas du tout aux Allemands qui voulaient « intangibles » (ce terme en effet laissait ouverte la voie de modifications issues de négociations et donc n'empêchait pas, en droit, la réunification). Finalement, la version allemande du traité comporta bien le mot « intangibles », mais la version soviétique utilisait un mot russe qui signifie en fait les deux !

Tout cela est de tous les temps, d'où le parti de cet ouvrage, qui retrace toute l'histoire de la négociation depuis l'Antiquité. Et cela

continue encore de nos jours, même dans les organisations supranationales : dans le cas de l'Union européenne, les diplomates ont toute leur place, y compris dans un organisme dont on parle peu, le Comité des représentants permanents ou COREPER. La tâche de ce dernier est de servir d'interface entre les gouvernements nationaux et la Commission, de préparer en amont les décisions, d'explorer à l'avance les problèmes et obstacles prévisibles. Son rôle est essentiel.

Mais pour tout cela il faut être patient, attentif, cultivé, curieux d'esprit, ouvert et crédible. Donc parfois il faut savoir prendre un peu de recul par rapport à son propre gouvernement, pour maintenir le contact avec le partenaire, et faire comprendre qu'une position évidemment intenable pourra peut-être évoluer, au nom d'un bien supérieur (la paix, l'harmonie internationale, les perspectives de développement de rapports mutuellement profitables). Il faut d'ailleurs souvent négocier au moins autant avec son propre gouvernement, pour obtenir le feu vert, qu'avec les partenaires. C'est ainsi que le diplomate finit aussi, par son art de la négociation, par être un membre d'une véritable communauté internationale informelle.