

De l'Académie de Torcy à l'Institut diplomatique : pourquoi et comment enseigner la négociation aux diplomates ?

Aurélien COLSON

Fernand Braudel plaidait pour l'abaissement des droits de douane entre les différentes disciplines¹. Cette démarche semble particulièrement adaptée à l'étude de la diplomatie, pour laquelle l'histoire, la science politique, la sociologie des organisations, notamment, se conjuguent avec profit. Cet abaissement des droits de douane s'avère aussi profitable entre universitaires et praticiens. La négociation s'apprend peut-être, mais s'enseigne-t-elle ? Qui plus est, à des diplomates, dont on pourrait penser qu'elle leur est un talent naturel ? Ce questionnement se heurte à une idée reçue, et malheureuse, selon laquelle la négociation serait une compétence innée. Les réflexions sur la nécessaire formation du diplomate, en particulier à la négociation, sont pourtant anciennes, remontant au moins à l'instauration de l'ambassadeur en résidence : en témoignent les textes fondateurs laissés par les envoyés des souverains européens au lendemain de la Renaissance. L'interrogation demeure d'actualité. Le passage que lui consacre et l'ambition que lui assigne le *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France (2008-2020)* l'atteste². Une conviction que voudrait étayer cette contribution est que la formation du diplomate offre un point d'entrée original et fructueux pour interroger le renouvellement des diplomaties contemporaines, autant qu'elle constitue sans doute une condition pour réussir ce renouvellement.

La formation du diplomate renvoie à un ensemble de champs – le droit international et ses instruments, le fonctionnement des institutions multilatérales, les langues et, de façon croissante, le management, la communication, la gestion de crise – parmi lesquels la négociation n'occupe souvent, paradoxalement, qu'une place minoritaire. Pourquoi, dès lors, enseigner la négociation aux diplomates ? Et comment ? C'est

¹ Fernand Braudel, *Écrits sur l'histoire*, Paris, Flammarion, 1969, p. 90.

² Alain Juppé et Louis Schweitzer (dir.), *La France et l'Europe dans le monde, Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France (2008-2020)*, Paris, La Documentation française, 2008, p. 97 sq.

dans cet ordre qu'il faut traiter ces deux questions : répondre à la seconde n'a de sens que si la première a reçu une réponse positive.

Pourquoi enseigner la négociation aux diplomates ?

Trois séries de raisons justifient l'enseignement de la négociation aux diplomates : la première est liée à l'histoire, la deuxième renvoie à un trait constitutif de la diplomatie contemporaine, la troisième repose sur la qualité du corpus théorique et pratique dont dispose aujourd'hui la négociation.

La négociation et la diplomatie ont en partage un creuset historique commun

Contrairement aux associations d'idées que le mot suscite aujourd'hui – la négociation relèverait surtout du champ commercial –, la négociation fut aux origines et pour longtemps synonyme d'affaires publiques : « Par le terme de *négociation*, on entend communément l'art de manier les affaires d'État », définissait-on au XVIII^e siècle³. Cette profondeur historique qui lie intimement la négociation à la chose politique vaut, en particulier, pour la conduite des relations internationales⁴. En anglais, « jusqu'à ce que Edmund Burke invente le mot "diplomacy" à la fin du XVIII^e siècle, "negotiation" était le mot normalement employé pour décrire le travail des ambassadeurs »⁵. En France, de même, le mot « diplomatie » n'est attesté qu'à partir de 1790 ; il n'apparaît, par exemple, ni dans François de Callières (1716), ni dans Antoine Pecquet (1737). Jusqu'à la Révolution française, c'est bien le mot « négociation » qui désigne la diplomatie, c'est-à-dire, selon la définition classique qu'en a donné Sir Ernest Satow : « l'utilisation de l'intelligence et du tact dans la conduite des relations officielles entre gouvernements ou États indépendants, parfois étendue à leurs relations avec des puissances

³ Fortuné Barthélemy De Felice (1770-1778), « Négociations ou l'art de négocier », notice de *L'Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des connaissances humaines*, dans Alain Lempereur et Aurélien Colson (dir.), *Négociations européennes. D'Henri IV à l'Europe des 27*, Paris, A2C Médias, 2008, p. 87.

⁴ Keith Hamilton, Richard Langhorne, *The Practice of Diplomacy. Its Evolution, Theory and Administration*, Londres et New York, Routledge, 1995, p. 1-28.

⁵ G.R. Berridge, Maurice Keens-Soper, Thomas G. Otte, *Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger*, New York, Palgrave, 2001, p. 5 [notre traduction].

vassales ; ou, plus brièvement encore, la conduite des affaires entre États par des moyens pacifiques »⁶.

Surtout, de cette pratique diplomatique ancienne proviennent les premiers textes écrits sur la négociation, où se mêlent relations d'expériences directes et premières tentatives de formalisation théorique. De ces textes des XVII^e et XVIII^e siècles, que nous devons à Richelieu, Wicquefort, Callières ou Pecquet, résulte une *sagesse* de la négociation toujours digne d'intérêt aujourd'hui - nous y reviendrons plus bas, car s'y manifeste déjà une préoccupation pour la formation de l'ambassadeur. Encore en 1939, dans son ouvrage classique sur la diplomatie, Harold Nicolson relevait que « négociations », « politique extérieure » et « diplomatie » étaient considérées comme des synonymes, ce qui entraînait à l'époque où il écrivait des confusions entre la définition d'une politique étrangère puis sa mise en œuvre à travers la négociation⁷. Si elle ne décide pas du contenu de la politique étrangère, prérogative du pouvoir politique qu'elle sert, la négociation reste un instrument privilégié de mise en œuvre des rapports entre puissances souveraines. Or cet instrument n'a cessé de gagner en importance.

La diplomatie contemporaine n'échappe pas à « l'âge de la négociation »

L'importance croissante des processus négociés constitue un trait de notre modernité, dans laquelle s'inscrivent ces « diplomaties en renouvellement ». William Zartman l'écrivait dès 1976 : « Notre époque est celle de la négociation. Les positions figées et les valeurs établies du passé semblent s'effacer, et de nouvelles règles, de nouveaux rôles, de nouvelles relations doivent s'établir. [...] La négociation devient non pas une transition mais un mode de vie »⁸. À l'acte unilatéral, qui lui permettait de manifester son autorité de façon exécutoire, la puissance publique préfère de plus en plus des procédés contractuels. L'évolution des hommes et des sociétés, des cultures et des méthodes fait que

⁶ Ernest Satow, *Guide to Diplomatic Practice*, Londres, Longman, 5^e éd., 1979, p. 3, rééd. par Lord Gore-Booth assisté de Desmond Pakenham [1^{re} éd. : 1917] : « the application of intelligence and tact to the conduct of official relations between the governments of independent states, extending sometimes also to their relations with vassal states ; or, more briefly still, the conduct of business between states by peaceful means ».

⁷ Sir Harold Nicolson, *Diplomacy*, Washington (DC), Institute for the Study of Diplomacy, 4^e éd., 1988 [1^{re} éd. : 1939].

⁸ I. William Zartman, *The 50 Per Cent Solution*, New York, Anchor Books, 1976, p. 2-3 : « Ours is an age of negotiation. The fixed positions and solid values of the past seem to be giving way, and new rules, roles, and relations have to be worked out. [...] Negotiation becomes not a transition but a way of life ».

contraindre est de moins en moins efficace, convaincre de plus en plus nécessaire.

Cet « âge de la négociation » vaut en particulier pour la négociation diplomatique. Quatre facteurs principaux expliquent, quasiment mécaniquement, l'essor de la négociation. L'augmentation, en premier lieu, du nombre des acteurs traditionnels de ces négociations : les États souverains, qui n'étaient que quelques dizaines avant la Seconde Guerre mondiale et sont environ 200 aujourd'hui ; les Nations Unies, qui n'en comptaient que 51 à leur création, en rassemblent 192 désormais. Ensuite, de plus en plus d'organisations internationales ou régionales ont été créées depuis 1945, au point d'être désormais plus nombreuses que les États ; la plupart sont le siège de négociations ponctuelles voire permanentes. Troisième facteur, l'apparition d'acteurs nouveaux dans ces négociations : le diplomate aujourd'hui ne rencontre pas seulement ses homologues. Il est en contact direct avec des élus politiques, des membres d'ONG, des responsables économiques, des syndicalistes, des journalistes. Dans le même temps, l'émergence de la transparence comme injonction pesant sur les enceintes et processus de négociation n'a fait qu'accroître le rôle de ces « quasi-négociateurs », absents des tables de négociation mais agissant à proximité immédiate⁹. Enfin, le périmètre des sujets de négociation est en extension constante : aux sujets traditionnels – la paix, la guerre, dans une mesure croissante le commerce – se sont ajoutés la démocratie et les droits de l'homme, le développement économique et social, la protection de l'environnement, la normalisation technique – même les droits de trafic aérien.

Cette extension et cette complexification du champ de la négociation connaissent leur corollaire : la spécialisation croissante du diplomate. Hubert Védrine déclarait ainsi, lors de l'inauguration de l'Institut diplomatique du ministère des Affaires étrangères, le 15 mai 2001 :

« C'est un métier nécessairement pluriel. [...] 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. Dans ce monde global, instable, nous devons absolument pour soutenir nos

⁹ Aurélien Colson, « Gérer la tension entre secret et transparence – Les cas analogues de la négociation et de l'entreprise », *Revue française de gestion*, vol. 30, n° 153, novembre-décembre 2004, p. 87-99 ; Aurélien Colson, « Secret et transparence à l'égard de tiers en négociation. Contribution à une histoire de la négociation internationale », thèse de doctorat, Paris-Descartes et University of Kent, 2008.

projets avoir la capacité de réunir des minorités de blocage, face à des projets qui ne nous conviendraient pas, et de réunir des majorités d'idées pour progresser »¹⁰.

Ainsi, l'indispensable spécialisation du diplomate sur le fond doit aller de pair avec l'affirmation d'une compétence de processus, centrale, transversale en fait à tous les domaines : la négociation. Pour Hubert Védrine : « 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. La négociation, c'est aussi un métier, ce n'est pas uniquement la connaissance du domaine sur lequel on négocie ». Ce métier de négociateur, de diplomate, « c'est aussi un métier méthodique », poursuivait Hubert Védrine : « Comment traduire un intérêt, un objectif en stratégie puis en tactique de négociation ? *Cela s'apprend* ». Or un corpus est là, mobilisable pour servir cet apprentissage.

Il existe, en négociation, un corpus à transmettre, une expérience à partager

En 1982, Howard Raiffa publiait aux Presses de l'Université d'Harvard un ouvrage – au demeurant important – dont le titre peut apparaître maladroit : *The Art and Science of Negotiation*¹¹. La négociation n'est ni l'un ni l'autre. Elle forme ce que l'on pourrait appeler un objet académique non identifié. Elle ne constitue pas une discipline universitaire établie, mais un champ exploré par des spécialistes venus d'horizons pluriels : l'économie industrielle, la théorie des jeux et la micro-économie, la psychologie sociale, la sociologie des organisations, le droit, l'histoire et la science politique notamment. Il n'en reste pas moins que la négociation fait l'objet d'une intense activité de recherche, dans le monde anglo-saxon en particulier, mais pas seulement, avec ses chercheurs, parfois rassemblés en équipe dans des centres¹², ses associations scientifiques (International Association for Conflict Management), ses *peer-reviewed* revues – *Negotiation Journal*, *Journal of International Negotiation*, *Conflict Resolution Quarterly*, *Negotiations* – et ses colloques – à Cerisy-la-Salle ou ailleurs.

¹⁰ Discours officiel, site du ministère des Affaires étrangères.

¹¹ Howard Raiffa, *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge (MA), Belknap Press of Harvard University Press, 2002 [1^{re} éd. : 1982].

¹² À l'image du Program on Negotiation établi à la Harvard Law School, du réseau Processes of International Negotiation ou de l'Institut de recherche et d'enseignement sur la négociation en Europe (IRÉNÉ), fondé à l'ESSEC en 1996.

Un aperçu de cette diversité des apports théoriques depuis les années 1960 peut être brièvement donné. L'économie industrielle constitua une matrice des premiers travaux théoriques, mais en s'intéressant plus aux résultats de la négociation qu'à son processus. Puis la micro-économie et la théorie des jeux, sur fond de Guerre froide et de dissuasion nucléaire, ont permis de formaliser et d'éclairer les processus décisionnels en négociation, mais au prix de considérations très stylisées où les négociateurs sont supposés rationnels ; cette approche a peut-être produit autant de travaux que de critiques¹³. Délaissant la spéculation pour l'observation, la psychologie sociale explore comment « les vraies gens » négocient dans la réalité ; même si la méthode expérimentale simplifie la réalité, cette approche a permis d'importants résultats, notamment pour mettre en lumière les biais cognitifs, psychologiques et émotionnels qui limitent la rationalité des négociateurs¹⁴. Au-delà de l'individu, la sociologie des organisations s'intéresse à l'environnement social et institutionnel de la négociation. Complémentaire de cet apport est celui des juristes, penchés sur l'environnement légal dans lequel se tient la négociation. L'étude du conflit et de ses modes de résolution fut et demeure une source essentielle à l'avancement des théories et des méthodes de négociation et de médiation, en particulier grâce à la vitalité de la recherche en Grande-Bretagne¹⁵. Enfin, les théories prescriptives,

¹³ Cf. l'article fondateur de John F. Nash, « The Bargaining Problem », *Econometrica*, n° 18, 1950, p. 155-162 ; Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2^e éd., 1980 [1^{re} éd. : 1960].

¹⁴ Citons en particulier Jeffrey Z. Rubin, Bert R. Brown, *The Social Psychology of Bargaining and Negotiation*, New York, Academic Press, 1975 ; Dean G. Pruitt, *Negotiation Behavior*, New York, Academic Press, 1981 ; Margaret Neale, Max Bazerman, *Cognition and Rationality in Negotiation*, New York, The Free Press, 1991 ; Max Bazerman, Margaret Neale, *Negotiating Rationally*, New York, The Free Press, 1992.

¹⁵ Citons en particulier John W. Burton, *Conflict and Communication. The Use of Controlled Communication in International Relations*, Londres, Macmillan, 1969 ; John W. Burton, *The Conflict Series*, Londres, Macmillan, 1990, 4 vol. ; C.R. Mitchell, *The Structure of International Conflict*, Londres, Macmillan, 1981 ; Michael Nicholson, *Rationality and the Analysis of International Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992 ; Christopher Mitchell, Michael Banks, *Handbook of Conflict Resolution : The Analytical Problem-Solving Approach*, Londres, Pinter/Cassel, 1996 ; le tout mis en perspective dans les relations internationales par la série d'ouvrages dirigés par A.J.R. Groom avec Margot Light, C. R. Mitchell, William Olson ou Paul Taylor. Aux États-Unis, citons parmi les précurseurs Kenneth Boulding qui fut l'un des fondateurs en 1957 du *Journal of Conflict Resolution*, et Johan Galtung qui fonda le *Journal of Peace Research* en 1964.

proches des préoccupations des praticiens, car focalisées sur le processus concret de négociation, ont tenté de synthétiser les apports précédents¹⁶.

Il en résulte un important corpus d'études et de résultats sur bien des questions qui intéressent directement les praticiens que sont les diplomates. Quels sont les biais psychologiques qui gênent le processus rationnel de négociation ? Comment préparer efficacement une négociation ? Quels sont les mécanismes de la confiance ? Comment fonctionne une menace ? Quels sont les enjeux de la relation mandant/mandataire ? Comment bâtir dans le temps une séquence de négociation ? Comment gérer les aspects intégratifs mais aussi distributifs de la négociation ? Comment gérer un processus multilatéral ? Ce qui se passe à la table et en dehors de celle-ci ? Et les aspects multiculturels ? Autant de questions de recherche qui suscitent un important flux d'expérimentations et d'articles. À ces questions, l'expérience directe fournit également des éléments de réponses. Des contributions de diplomates s'y inscrivent naturellement : citons en particulier John Burton, à l'origine diplomate australien, sur la résolution des conflits internationaux, Fred Charles Iklé¹⁷ ou Johan Kaufmann sur la négociation diplomatique de conférence¹⁸, Francis Walder, diplomate belge¹⁹ et, en France, Alain Plantey, ancien conseiller diplomatique du général de Gaulle²⁰. Pour réduire le fossé entre praticiens et chercheurs, un enjeu sans cesse répété consiste à convaincre des grands praticiens d'écrire *sur* la négociation - et d'abord au bénéfice des nouvelles générations de diplomates²¹.

On le voit : la négociation est riche d'un savoir théorique et pratique qui ne peut qu'aider les diplomates dans la conduite de leur mission. En la matière, un défi consiste à briser les murs de verre qui séparent chercheurs, praticiens et formateurs. Trop de formateurs à la négociation n'ont jamais été en contact ni avec le terrain, ni avec la recherche : ils

¹⁶ Cette approche prescriptive fut popularisée par Roger Fisher, William Ury, Bruce Patton, *Getting to Yes*, Londres, Penguin, 2^e éd., 1991 [1^{re} éd. : 1981], poursuivie par d'autres mais engagée trois siècles plus tôt par des diplomates relatant leur expérience, cf. *infra*.

¹⁷ Fred Charles Iklé, *How Nations Negotiate*, New York, Harper & Row, 1964.

¹⁸ Johan Kaufmann, *Conference Diplomacy. An Introductory Analysis*, Dobbs Ferry (NY), Oceana, 1968.

¹⁹ Francis Walder, *Saint Germain ou la négociation*, Paris, Gallimard, 1958.

²⁰ Alain Plantey, *La Négociation internationale au XX^e siècle*, Paris, Éditions du CNRS, 2^e éd., 2002 [1^{re} éd. : 1994].

²¹ Cf. par exemple, les contributions de Jean-Pierre Jouyet, Alain Lamassoure, Alain Plantey et Hubert Védrine dans Alain Lempereur et Aurélien Colson (dir.), *Négociations européennes...*, *op. cit.*

continuent de servir, souvent mal digérée, la vulgate inventée aux États-Unis il y a près de trente ans. Des praticiens n'ont pas l'occasion, ou le goût, de transmettre leur expérience, ni de s'intéresser aux réponses pratiques que les chercheurs pourraient leur apporter. Enfin, des chercheurs restent dans leur tour d'ivoire. Ces mondes-là s'ignorent trop, et leur rapprochement constitue un élément de réponse à notre seconde question.

Comment enseigner la négociation aux diplomates ?

La réponse se construira en trois temps : d'abord en soulignant l'ancienneté de cette préoccupation, puis en évoquant ce qui se fait aujourd'hui en la matière au Quai d'Orsay, à travers l'Institut diplomatique, enfin, en contrepoint, en détaillant ce qui se fait ailleurs, notamment à la Commission européenne.

Une préoccupation ancienne :

des praticiens westphaliens à l'Académie politique de Torcy

Dès le XVII^e siècle, les textes laissés par les ambassadeurs posaient la question de la formation des représentants du Prince. Qu'on en juge aux quelques exemples suivants. On sait peu de choses de Louis Rousseau de Chamoy, sinon qu'il était ambassadeur sous Louis XIV, et qu'il mena des missions en Allemagne à compter de 1701. Ancien secrétaire du ministre d'État Pomponne, il lui dédie en 1697 *L'Idée du parfait ambassadeur*. Il y souligne la nécessité de la formation des ambassadeurs :

« Plus ces mêmes emplois [d'ambassadeurs] sont désirables et importants, plus le Prince et ses Ministres ont intérêt de contribuer à former de bons sujets pour les remplir, et ceux qui y pensent doivent de même travailler de bonne heure à s'en rendre capables, et de considérer que la profession de négociateur demande des qualités éminentes qui lui sont propres, ou une longue expérience qui ne s'acquiert que par les années et par les emplois »²².

Il recommande d'organiser un partage d'expérience entre générations :

²² Louis Rousseau de Chamoy, *L'idée du parfait ambassadeur*, rééd. sous la dir. d'Alain Pekar Lempereur, Paris-Cergy, ESSEC-IRÉNÉ, 2003, p. 16 [1^{re} éd. : 1697]. L'ouvrage n'avait plus été imprimé en français depuis 1912 [Paris, Pédone, préface de L. Delavaud].

« Les maisons des secrétaires d'État deviendront par là des écoles, pour ainsi dire, de politique et de négociation, qui serviront beaucoup à former de bons sujets, et c'est à peu près ce qui se pratique à Venise, où la jeunesse a permission d'entrer dans les conseils où l'on travaille ces sortes d'affaires, lorsqu'elles ne sont pas de nature à demander un secret indispensable »²³.

Plus connu, François de Callières (1645-1717) fut employé à des missions diplomatiques sous le règne de Louis XIV²⁴. Il fut notamment envoyé, en secret, préparer le congrès de Ryswick qui mit fin à la guerre de Neuf ans entre la France et les Provinces-Unies (1688-1697). Homme d'action mais aussi homme de lettres, sous le praticien perce le théoricien lorsqu'il publie en 1716 *De la Manière de négocier avec les souverains*²⁵. Il n'est pas anodin que l'ouvrage soit paru une fois le règne de Louis XIV achevé : Callières y dresse la critique implicite d'un règne ayant fait, pour parvenir à ses fins, le choix de la guerre contre celui de la négociation. Louis XIV mourant reconnaît d'ailleurs son erreur quand il confie au futur Louis XV : « Préférez toujours la paix aux événements douteux de la guerre et souvenez-vous toujours, mon fils, que la plus éclatante des victoires coûte toujours trop cher, quand il faut la payer du sang de ses sujets »²⁶. Pour Callières, cette politique de guerre doit être abandonnée ; à ses yeux, explique Lempereur, « quelques ambassadeurs bien formés remporteront de plus belles victoires que des régiments entiers. Ce n'est pas un renoncement à la grandeur, c'est une autre manière de l'accomplir »²⁷. Dès l'épître de l'ouvrage, Callières souligne la spécificité du métier de négociateur :

« L'ouvrage que j'ai l'honneur de présenter à votre Altesse Royale a pour but de donner une idée des qualités et des connaissances nécessaires pour former de bons négociateurs, de leur marquer les routes qu'ils doivent suivre et les écueils qu'ils doivent éviter et d'exhorter ceux qui se destinent aux ambassades à se rendre capables de remplir dignement des emplois aussi importants et aussi difficiles, avant que de s'y engager ».

²³ *Ibid.*, p. 17.

²⁴ Karl W. Schweizer, *François de Callières : Diplomat and Man of Letters, 1645-1717*, Lewiston (NY), Mellen Press, 1995.

²⁵ François de Callières, *De la Manière de négocier avec les souverains*, éd. critique d'Alain Pekar Lempereur, Genève, Droz, 2002 [1^{re} éd. : 1716]. L'ouvrage n'avait plus été imprimé en français depuis 1766. Cf. aussi H.M.A. Keens-Soper, Karl W. Schweizer, *François de Callières : The Art of Diplomacy*, Leicester, Leicester University Press, 1983 ; Jean-Claude Waquet, *L'art de négocier en France sous Louis XIV*, Paris, Éditions Rue d'Ulm, 2005.

²⁶ *Ibid.*, cité par Lempereur, p. 25.

²⁷ *Ibid.*, p. 23.

De même, au chapitre 21 :

« Mais comme les qualités et les connaissances nécessaires à former de bons négociateurs sont d'une très vaste étendue, elles suffisent pour occuper un homme tout entier et leurs fonctions sont assez importantes pour faire *une profession à part*, sans qu'ils soient distraits par d'autres emplois qui n'ont point de rapports à leurs occupations »²⁸.

Antoine Pecquet (1704-1762) publie en 1737 son *Discours sur l'Art de négociier*²⁹, par lequel il entend faire partager une conviction similaire : la négociation est essentielle à la grandeur d'une nation et de son prince. Reprenant l'espoir de Callières, Pecquet estime que le négociateur doit se substituer au soldat dans la défense des intérêts de la France : le pays a besoin de la *profession de négociateur*. Pecquet est le premier à réfléchir aussi explicitement à l'émergence d'une « société indépendante » de diplomates, c'est-à-dire à l'institution d'un corps. La négociation est essentielle, et pourtant – seconde conviction de Pecquet – la France manque de négociateurs : « C'est en citoyen que je parle. J'ai toujours regardé comme une chose préjudiciable et honteuse à ma nation que le défaut d'éducation ou un injuste préjugé dans les pères de famille nous laissent inférieurs en ce genre [la négociation] aux autres peuples »³⁰. Et de citer des faiblesses françaises : la rareté des études à l'étranger, le faible goût pour les langues étrangères, l'absence de formation à la négociation. Pecquet pose explicitement la négociation en objet d'apprentissage :

« Il y aurait cependant autant de bons négociateurs dans notre nation que dans tout autre, si les pères de famille se donnaient la peine d'élever leurs enfants dans cette vue. [...] Une pratique contraire dans les autres nations leur fait retrouver par l'étude et l'éducation des avantages dont la nature a été du moins autant ou plus libérale envers nous. [...] Les pères de famille ne sont point accoutumés à regarder l'état de négociateur comme un état décidé : il leur paraît trop peu stable [...] ».

Ces recommandations et appels en faveur de la formation des diplomates – en particulier à la compétence centrale qu'est la négociation – n'ont connu, avant la Révolution française, que deux concrétisations : l'Académie politique de Torcy, puis l'École de Schöpflin.

²⁸ Nous soulignons.

²⁹ Antoine Pecquet, *Discours sur l'art de négociier*, Paris-Cergy, ESSEC IRÉNÉ, 2003, rééd. sous la dir. d'Alain Lempereur, les références sont données dans cette version. [1^{re} éd. : Paris, Nyon Fils, 1737]. L'ouvrage n'avait plus été imprimé en français depuis 1738.

³⁰ *Ibid.*, p. 12.

Jean-Baptiste Colbert, marquis de Torcy, neveu de Colbert, est fait en 1689 « survivancier » (ou successeur) de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères occupée par son père. Il est nommé secrétaire d'État en 1696. En 1697, il négocie avec son beau-père, Simon Arnauld de Pomponne, le traité de Ryswick. En 1699, il succède à Pomponne comme surintendant des Postes – dont l'importance diplomatique était capitale, compte tenu de la circulation des dépêches à travers l'Europe ; d'ailleurs Louis XI était parvenu à s'assurer le monopole des relations étrangères, contre ses grands féodaux, notamment en contrôlant le système postal³¹. En 1700, il devient ministre d'État. À la mort de Louis XIV en 1715, il doit abandonner les Affaires étrangères et ne conserve que la surintendance des Postes, jusqu'en 1723. Ce qui nous intéresse ici, c'est qu'il établit en 1710, au Louvre, un dépôt d'archives des Affaires étrangères qui devint en 1712 une « Académie politique » pour jeunes diplomates³². L'Académie fonctionna de 1712 à 1720³³. Les élèves y étaient rémunérés. On y étudiait Grotius, Puffendorf, le droit public, l'histoire moderne, les traités de paix, les langues, l'histoire diplomatique française, surtout depuis le règne de Louis XII (1498-1515), qui avait vu la mise en place du système d'ambassades. Outre des exercices théoriques, les élèves devaient étudier les correspondances diplomatiques, les archives, et faire des exposés. Après la mort de Louis XIV et la disgrâce de Torcy, les élèves ne se rendirent plus à l'Académie, trouvant le programme trop lourd. L'abbé Dubois la ferma en 1721. Cette première tentative d'une école diplomatique a connu un écho à peine plus pérenne. À partir de 1752, au sein de l'Université de Strasbourg, l'historien Schöpflin puis son successeur, C. W. Koch, animèrent des cours qui aboutirent à une véritable école de diplomates. S'y retrouvaient des fils de la noblesse européenne, destinés à la carrière diplomatique. En 1769-1770, cette

³¹ M. S. Anderson, *The Rise of Modern Diplomacy, 1450-1919*, Londres, Longman, 1993, p. 5.

³² Joseph Klaitz, « Men of Letters and Political Reform in France at the End of the Reign of Louis XIV: The Founding of the *Académie Politique* », *The Journal of Modern History*, 1971, vol. 43, n° 4, p. 577-597.

³³ Lucien Bély, *Les Relations internationales en Europe XVII^e – XVIII^e siècle*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Thémis Histoire », 3^e éd., 2001, p. 586-587 [1^{re} éd. : 1992] ; Lucien Bély, *L'art de la paix en Europe. Naissance de la diplomatie moderne XVI^e-XVIII^e siècle*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007, p. 295-296 ; Guy Thuillier, « L'Académie politique de Torcy (1712-1719) », *Revue d'histoire diplomatique*, n° 1-2, 1983, p. 54-63 ; Guy Thuillier, *La première école d'administration. L'Académie politique de Torcy*, Genève-Paris, Librairie Droz-Librairie Champion, 1996.

Europäische Staatschule accueillait 60 étudiants³⁴. L'École fut cependant fermée en 1789.

Aujourd'hui : l'Institut diplomatique

Annoncé lors de la 8^e Conférence des ambassadeurs, le 29 août 2000, l'Institut diplomatique du ministère des Affaires étrangères fut inauguré le 15 mai 2001 par Hubert Védrine, alors ministre des Affaires étrangères. Sa création officielle est cependant postérieure, par arrêté du 21 janvier 2002. L'idée est née au Centre d'analyse et de prévision, alors dirigé par Michel Foucher, qui était également conseiller d'Hubert Védrine. Le changement voulu était double : les diplomates n'iraient plus se former à l'extérieur, mais des spécialistes viendraient jusqu'au Quai d'Orsay ; les stagiaires ne seraient plus isolés dans un programme à la carte, c'est toute une promotion qui suivrait un cursus intégré. Hubert Védrine en formula ainsi la raison d'être : « S'il faut une raison première à la création de l'Institut diplomatique, c'est celle-là : tracer clairement entre nous, entre diplomates, entre professionnels, la ligne qui sépare l'amateurisme, même très éclairé, et le professionnalisme qui doit être le nôtre ».

La structure de l'Institut diplomatique est volontairement légère. Doté d'un budget de 155 000 euros lors de sa création, et qui ne semble pas avoir considérablement évolué depuis, l'Institut diplomatique est animé par un directeur des études, extérieur au Quai, qui conçoit le programme et supervise le suivi de la session – M. Pierre Grosser, maître de conférences à Sciences Po Paris et historien des relations internationales. Placé sous l'autorité du secrétaire général du Quai d'Orsay, l'Institut est destiné à regrouper les moyens de formation existant au sein du Département. L'arrêté du 21 mars 2005 devait en modifier la gouvernance, en créant un conseil de direction comprenant le directeur du Centre d'analyse et de prévision, le directeur des ressources humaines du ministère, trois directeurs des études et quatre personnalités qualifiées issues du monde universitaire français ou européen ; mais cet arrêté n'est pas appliqué à ce jour. Chaque promotion de l'Institut rassemble environ trente participants, sélectionnés par la direction des ressources humaines du ministère. Un tiers d'entre eux sont extérieurs au Quai d'Orsay (provenant d'autres ministères, mais aussi de l'Agence française de développement ou du Commissariat à l'énergie atomique) ; pour mémoire, le recrutement

³⁴ Jürgen Voss, *Johann Daniel Schöpflin (1694-1771) : un Alsacien de l'Europe des Lumières*, Strasbourg, Société savante d'Alsace, 1999.

annuel du ministère des Affaires étrangères est d'environ vingt diplomates, via l'ENA et le cadre d'Orient. Des diplomates étrangers peuvent également être accueillis. Organisé sur neuf semaines, le cursus est avant tout pratique : management des ressources humaines, techniques de négociation, communication, gestion de crise, risque pays. Outre ces cours intensifs, la promotion participe à un voyage d'études.

Huit ans après sa création, quel premier bilan tirer de l'activité de l'Institut diplomatique ? Les participants semblent satisfaits par l'expérience intellectuelle et humaine que constitue ce séminaire intensif, la création de liens et d'un réseau, la prise de recul, la liberté de parole, l'acquisition de connaissances. Des éléments de déception apparaissent cependant : la brièveté du cursus ou, sur le fond, l'impossibilité de disséquer des processus de négociations réelles, venant de s'achever, afin d'en tirer des enseignements. Concernant le positionnement lui-même de l'Institut dans la carrière diplomatique, le choix ne semble pas tranché entre une stratégie « École de guerre » – c'est-à-dire un passage obligé, et sélectif, des meilleurs potentiels avant la promotion vers les postes principaux – et une formation classique destinée à tous.

Afin de compléter ce bilan, il convient de citer le *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France (2008-2020)*³⁵.

« La formation est depuis longtemps un sujet de réflexion au MAEE. La situation n'est pas satisfaisante, surtout pour la formation au cœur du métier diplomatique des cadres du ministère. [...] Le ratio des dépenses de formation rapportées à la masse salariale au MAEE est globalement le plus bas des ministères régaliens. La création en 2001 de l'Institut diplomatique devait pallier cette carence de la formation des cadres et servir à identifier les agents à fort potentiel (fonction analogue à celle que joue le Centre des hautes études militaires pour les officiers supérieurs). Elle n'a pas tenu ses promesses. L'appellation « Institut diplomatique » recouvre aujourd'hui pour l'essentiel une session annuelle de formation de six semaines destinée à des agents ayant 10 à 15 ans d'ancienneté. L'Institut n'a ni personnels permanents ni locaux et ne correspond pas à ses ambitions de départ ».

En conséquence de quoi, le *Livre blanc* propose

« de créer un véritable Institut diplomatique, en charge de la formation initiale et permanente des agents du MAEE, auquel serait rattaché le service de la formation linguistique [...]. Au bénéfice des agents de catégorie A, il organiserait un cycle de formation initiale de six mois pour tous les nouveaux agents. Le cycle de formation initiale serait taillé sur mesure pour les nouveaux arrivants en fonction de leurs compétences et

³⁵ Alain Juppé et Louis Schweitzer (dir.), *La France et l'Europe...*, op. cit., p. 97 sq.

de leur première affectation ; il ferait une place particulière notamment aux techniques de négociation et aux langues. En matière de formation continue, il devrait être créé dans le cadre de l'Institut rénové un cycle de formation des agents à fort potentiel correspondant aux ambitions d'origine du projet. [...]

Cela exige de pouvoir affecter sur des emplois propres à l'Institut les bénéficiaires de ces deux cycles de formation, de disposer d'une structure de direction et de locaux propres. Cet Institut diplomatique au sens plein du terme devrait être mis sur pied en partenariat avec des universités et des établissements d'enseignement supérieur et servir à un double titre la politique de rayonnement du MAEE : en concourant à développer ses liens avec l'Université ; en offrant à des diplomates étrangers et des fonctionnaires français d'autres administrations de l'État des prestations de formation de haut niveau. La formation est pour les agents une obligation, mais aussi un droit ».

Il n'appartient pas à cette contribution de trancher le débat entre le bilan, réel, de l'Institut diplomatique et la critique qu'en fait le *Livre blanc*. Plus fondamentale est la volonté affirmée d'un changement d'échelle en matière de formation des diplomates français, en particulier aux techniques de négociation, qu'il s'agisse de la durée, des moyens mis en œuvre, des partenariats à conclure avec des institutions académiques ou encore de la différenciation de deux cycles à visées distinctes. Reste que le passage de l'idée au changement effectif demeure, au sein de notre appareil administratif, un défi sans cesse renouvelé³⁶. L'ambitieuse perspective présentée par le *Livre blanc* pourrait trouver une source d'inspiration dans l'investissement consenti par la Commission européenne en la matière³⁷.

La formation à la négociation au sein de la Commission européenne

En 2004, la DG Admin de la Commission européenne a demandé à ESSEC IRÉNÉ (Institut de recherches et d'enseignement sur la négociation en Europe, accueilli à l'ESSEC), d'organiser des formations à la négociation pour ses hauts fonctionnaires. Cette demande s'appuyait sur l'expérience réussie d'ESSEC IRÉNÉ à l'ENA depuis 1998. Cette expérience de formation à la négociation de hauts fonctionnaires français

³⁶ Aurélien Colson, *La conduite du changement dans le secteur public : une contribution pour l'action*, Paris, La Documentation française, coll. « Les Cahiers du Plan », 2005.

³⁷ Au sein du système des Nations Unies, l'UNITAR (United Nations Institute for Training And Research) et la FAO (Food and Agriculture Organization) proposent également des formations à la négociation, destinées en priorité à des diplomates des pays du Sud.

est présentée avant d'évoquer l'investissement que la Commission européenne a depuis choisi d'effectuer en la matière.

À l'ENA, à la demande de la direction de cette école, un premier module de négociation dans l'administration publique a été conçu en 1997 par une équipe d'ESSEC IRÉNÉ coordonnée par le professeur Alain Pekar Lempereur. Généralisé en 1998 comme enseignement obligatoire pour l'ensemble de la promotion, ce module a depuis été reconduit chaque année, puis étendu aux cycles de formation permanente de l'ENA à partir de 2004, notamment pour des diplomates étrangers en stage à Paris. Plébiscités par les élèves – chaque session fait l'objet d'une évaluation par questionnaire anonyme –, ces enseignements dédiés à la négociation s'étendent sur trois à cinq jours pleins, selon les années, et présentent les traits distinctifs suivants. La pédagogie est interactive, conjuguant apports théoriques et mises en situation de négociation, en prenant pour point de départ l'expérience et les besoins des participants, exprimés dans un questionnaire préalable à la formation. Le séminaire est intensif, occupant la journée entière et demandant aux élèves, en outre, de préparer les dossiers des négociations prévues le lendemain en séance.

L'accent est mis sur des techniques concrètes en matière de négociation, de médiation, de concertation, de conduite du changement et de gestion de conflits, techniques susceptibles de s'appliquer quel que soit le contexte ou le secteur. Les cas utilisés sont suffisamment proches de faits réels pour être crédibles, mais suffisamment éloignés pour que le fond du problème ne masque pas les enjeux de négociation qui doivent être travaillés. Les cas pratiques et les mises en situation ont été spécialement développés pour l'ENA – et non commandés aux centrales de cas anglo-saxonnes habituelles – afin de refléter le contexte administratif français et européen, et ainsi préparer les élèves aux responsabilités du haut fonctionnaire : gestion d'équipe, gestion de conflit social, arbitrage budgétaire, concertations en aménagement du territoire, négociations internationales en délégation, etc. Enfin, l'équipe enseignante présente un caractère pluridisciplinaire en rassemblant, à dessein, des fonctionnaires mais aussi des personnes issues du secteur privé, des Français mais aussi des personnalités étrangères, des chercheurs et des praticiens. S'y ajoutent, pour parfaire le lien entre la formation et la pratique de la négociation au sein de la haute fonction publique, des conférences avec des « grands témoins », tels MM. Michel Rocard, Dominique Strauss-Kahn ou Hubert Védrine. La méthode est donc inductive, intensive et interactive, fondée sur l'analyse de l'expérience des élèves et sur la compréhension de leurs besoins. Les

intervenants apportent des éléments de réponse en faisant appel à leur propre expérience et à leur connaissance des différentes théories de négociation. Le but est de proposer aux élèves de bâtir leur propre théorie, la mieux adaptée à leur façon de négocier et qu'ils pourront ensuite, au-delà du séminaire, affiner peu à peu à mesure qu'ils étofferont leur pratique.

Sur cette base éprouvée, l'équipe d'ESSEC IRÉNÉ a construit un cursus complet pour la Commission européenne, laquelle réalise un investissement en matière de formation à la négociation qui semble sans équivalent dans le monde. Ce cursus comprend un séminaire initial de cinq jours consécutifs, rassemblant une vingtaine de hauts fonctionnaires provenant de différentes DG – en particulier la DG Relex et la DG Trade, dont les membres sont plus particulièrement amenés à négocier sur la scène internationale – ou de délégations de la Commission européenne, en poste dans des pays tiers. Le séminaire est proposé selon deux niveaux de séniorité et d'expérience au sein de la Commission – séminaires dits « Standard » et « Exécutif ». Suivre l'un ou l'autre de ces séminaires initiaux donne la possibilité de participer ultérieurement à un séminaire avancé consacré, sur deux jours et une nuit, à la négociation multilatérale. Des ateliers d'un ou deux jours sont également organisés sur des thèmes ciblés – « Négociations difficiles », « Surmonter les impasses en négociation », « Négociation et stratégie de communication ». Début 2009, la décision a été prise d'assurer un retour personnalisé à chacun des participants, afin d'affiner encore l'analyse de leurs atouts et des points sur lesquels travailler. Enfin, un « Club des négociateurs » rassemble une à deux fois par an, autour d'un conférencier invité, les « anciens » des différents séminaires de négociation, permettant de poursuivre le partage d'expériences et de bonnes pratiques. Au total, plus de 250 hauts fonctionnaires de la Commission européenne sont ainsi formés chaque année, au rythme d'environ deux séminaires chaque mois. Cet investissement est significatif de l'importance accordée par la Commission à la formation à la négociation de ses hauts fonctionnaires, en particulier celles et ceux qui ont à négocier sur la scène internationale et préfigurent un service diplomatique européen.

La France a besoin de la *profession de négociateur*, écrivait Pecquet en 1737 ; en 2001, inaugurant l'Institut diplomatique, Hubert Védrine n'affirmait pas autre chose. D'où, d'un siècle à l'autre, un même besoin de formation des diplomates, en particulier aux techniques et processus de négociation. Cela vaut, bien sûr, pour toute nation attachée à jouer son rôle sur la scène internationale et à y défendre ses intérêts propres, ainsi que ceux de ses partenaires. Mais cela vaut en particulier pour la

France, surtout si l'on accorde crédit, avec Hubert Védrine et d'autres éminents praticiens, à la thèse de Charles Cogan selon laquelle la négociation continue de se heurter, dans notre pays, à une conception singulière qui ne lui est pas favorable :

« Les diplomates français ont tendance à considérer avec mépris, ou du moins un faible intérêt, la notion même de processus de négociation. [...] L'idée que la négociation consiste en une série d'éléments et de phases différentes, que chacune peut être disséquée et soupesée dans le but de connaître le mécanisme par lequel une rencontre diplomatique fonctionne, est à la fois dépourvue d'intérêt et de signification pour la majorité des négociateurs français »³⁸.

³⁸ Charles Cogan, *French Negotiating Behavior: Dealing with « la grande nation »*. Washington (DC), US Institute of Peace Press, 2003 [trad. fr. : *Diplomatie à la française*, préfacé par Hubert Védrine, Paris, Jacob-Duvernet, 2005, p. 129-130].