

Mais où se trouve « l'intérêt national » ?

Les diplomates français dans les arènes du Conseil de l'UE

In Jean-Michel Eymeri-Douzans et Geert Bouckaert (dir.), *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 437-459.

« L'intérêt national » est une catégorie centrale de la littérature théorique des relations internationales et sa définition constitue l'un des enjeux clés de la distinction entre les cadres d'analyse, néo-réalistes, néo-libéraux, constructivistes¹. Plus généralement, la notion d'intérêt est également au cœur de la littérature scientifique sur l'action publique européenne et au cœur même de la plupart des systèmes conceptuels en science politique, qu'il s'agisse d'opérationnaliser la catégorie ou d'essayer de lui opposer d'autres ressorts de l'action.

Sans entrer, bien entendu, dans les détails des différentes conceptions de l'intérêt ou de « l'intérêt national », nous nous emploierons ici à analyser les fondements et les logiques de l'intervention d'acteur en position officielle de représentation et de défense des « intérêts » d'un Etat (la France) dans des négociations multilatérales (les groupes de travail du Conseil de l'Union européenne ainsi que les services qui, dans les ministères, préparent les positions nationales). Quand et comment les diplomates français incarnent-ils et font-ils exister « l'intérêt » de leur pays ? Comment spécifier les contours d'un « intérêt national » éventuellement distinct d'autres intérêts à agir qui animent les diplomates ?

Pour simplifier, il est possible d'identifier dans la littérature scientifique deux grandes séries d'hypothèses qui s'opposent sur ce point : d'un côté l'idée, défendue à la fois par les néo-réalistes et les libéraux intergouvernementalistes, selon laquelle les représentants des Etats à Bruxelles ne seraient que de simples courroies de transmission des intérêts nationaux, intérêts qu'ils défendraient au mieux de leurs options stratégiques dans les négociations européennes, en tenant compte des

¹ Voir notamment Dario BATTISTELLA, « L'intérêt national : une notion, trois discours », in Frédéric CHARILLON (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 139-166 ; Scott BURCHILL, *The National Interest in International Relations Theory*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2005 ; Martha FINNEMORE, *National Interests in International Society*, Ithaca, Cornell University Press, 1996.

contraintes de ratification des accords au niveau national². D'un autre côté les hypothèses néo-institutionnalistes et constructivistes, fondées sur l'idée que « l'intérêt » animant les représentants de l'Etat n'est pas donné a priori ou n'est pas une contrainte purement externe, mais qu'il est reconfiguré dans l'interaction bruxelloise, dans le processus même de la négociation et qu'il dépend également des formes variables et de l'historicité des cadres et des normes dans lesquels s'opèrent ces négociations³.

Il ne s'agira pas ici de trancher entre ces deux approches, ni même, véritablement, d'essayer de les combiner, mais de montrer ce que l'on peut gagner à poser autrement le problème des « intérêts » défendus par les diplomates dans les arènes multilatérales. Car l'opposition entre ces différents paradigmes masque également des points communs qui orientent implicitement et d'emblé le questionnement en créant des distinctions scientifiquement artificielles. Pour être plus précis, nous insisterons sur le fait que ce clivage dans la littérature tend à entretenir et à durcir une séparation, exclusive, entre un niveau « Etat » (national, domestique, interne...) et un niveau « Union Européenne » (européen, international, bruxellois, communautaire...). Les diplomates seraient soit « transparents » lorsqu'ils ne feraient que porter dans les arènes bruxelloises des intérêts (matérialisés par les instructions) forgés au niveau national, soit « opérants » lorsqu'ils adapteraient ou produiraient ces intérêts en fonction des normes et des attentes du niveau européen (finalement liés par une sorte « d'intérêt communautaire » ou « d'intérêt européen », que traduit par exemple la notion de « culture du compromis », produit de la socialisation bruxelloise⁴.

Or cette division ne correspond pas à la réalité des logiques de positionnement des diplomates participant à Bruxelles des processus de prise de décision. D'abord parce qu'une grande partie de la valeur créée par les arrangements bruxellois repose sur la conciliation d'intérêts sectoriels et non pas « étatiques » ou « européens ». Le plus souvent, ces coopérations concurrentielles intersectorielles s'insèrent dans les processus de division du travail bureaucratique et les échanges interservices. Ces lignes de partage traversent ainsi les Etats, comme elles traversent les institutions de l'Union européenne et d'autres organisations internationales. Car il ne faut pas non plus oublier qu'une grande partie de l'action publique européenne dépend d'échanges qui se déroulent dans des arènes qui ne sont ni nationales, ni « européennes » (par exemple le Conseil de sécurité des Nations-Unies ou l'OMC).

² Andrew MORAVCSIK, *The Choice For Europe. Social Purpose and State Power From Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

³ Jan BEYERS, « Multiple Embeddedness and Socialization in Europe. The Case of Council Officials », *International Organizations*, vol. 59, n°4, 2005, pp. 899-936 ; Scott JAMES, « Adapting to Brussels. Europeanization of the core executive and the 'strategic-projection' model », *Journal of European Public Policy*, vol. 17, n°6, 2010, pp. 818-835.

⁴ Jeffrey LEWIS, « The Janus Face of Brussels. Socialization and Everyday Decision Making in the European Union », *International Organizations*, vol. 59, n°4, 2005, pp. 937-971.

Les diplomates ne sont pas seulement les porteurs d'intérêts sectoriels. Ils incarnent également et simultanément une pluralité d'institutions (des Etats, des groupes de travail, des représentations permanentes, des ministères) et appréhendent l'intérêt national en fonction de leurs identités protéiformes et des positions relatives qu'ils occupent dans ces espaces d'action imbriqués. Et c'est d'abord pour cette raison qu'ils sont contraints de négocier, de modifier et d'adapter les positions nationales qu'ils sont engagés à défendre (I). L'intérêt national s'objective ici dans les revendications portées explicitement par les diplomates (que ces revendications soient satisfaites ou non), ainsi que dans la valeur créée par le différentiel entre l'accord, donné au nom de la France sur un texte, et l'absence d'accord. L'influence des diplomates sur la définition de cet intérêt national peut varier considérablement d'une négociation à l'autre. Sur certains points, sur certaines initiatives, les instructions sont floues, inexistantes ou largement laissées à l'appréciation des diplomates. D'autres fois, leurs marges de manœuvre peuvent largement s'atrophier et la fiction rationaliste intergouvernementale devient d'avantage réalité. Mais ces dernières situations ne sont pas et ne peuvent pas être les plus courantes. Elles sont en revanche l'une des expressions les plus manifestes de la politisation d'un enjeu bruxellois (II).

I. L'emprise des diplomates sur la définition de l'intérêt national

« Moi j'avais le poste miroir de celui que j'ai actuellement et j'avais à Paris une vision différente de celle que j'ai aujourd'hui. En tant que négociateur, à Bruxelles, vous jouez un rôle hyper important et on ne s'aperçoit pas assez de ça. Quand je suis rentrée au Quai, il y a un truc qui m'avait frappé. J'avais trouvé l'organisation bizarre, qui consistait à mettre comme rédacteur (qui donnait les instructions) quelqu'un de plus jeune et de moins gradé que la personne qui négociait. D'un certain côté, on peut penser que c'est bête, que c'est idiot comme organisation. Et en fait non. Vous comprenez après coup qu'effectivement, le poste le plus intéressant c'est celui de négociateur et qu'il faut avoir beaucoup plus d'expérience parce que vous avez une influence sur le processus qui est beaucoup plus importante. Et ça c'est vraiment frappant. C'est ça qui me fascine le plus dans le métier que j'ai. C'est vraiment créatif »⁵.

L'ancienneté requise pour entrer dans une fonction est sans doute un indicateur du poids relatif de cette position dans le jeu. Au Quai d'Orsay, les diplomates qui préparent et rédigent les instructions transmises directement aux représentants de la France à Bruxelles⁶ sont généralement de jeunes recrues, qui accèdent alors tout juste

⁵ Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, juillet 2008.

⁶ Rappelons que les instructions dans le domaine de la Politique de Sécurité Commune et de Défense ne passent pas par le SGAE.

à leur premier poste à responsabilité. Les négociateurs bruxellois qu'ils instruisent sont toujours plus expérimentés et ont bien souvent occupé au préalable la position du rédacteur⁷. Bien souvent, l'exigence d'ancienneté est ainsi doublée d'une spécialisation précoce dans les affaires européennes, s'écartant alors de la politique générale de gestion des ressources humaines du Quai d'Orsay⁸. Si les positions de Conseillers à la représentation permanente de la France à Bruxelles font l'objet d'une telle attention (comme à New-York, la délégation au Conseil de Sécurité), c'est non seulement parce que les matières négociées sont jugées importantes et politiquement sensibles, mais aussi parce qu'il est reconnu à ces diplomates un savoir faire et une maîtrise des contraintes du processus décisionnel qui les autorise à s'exprimer sur le fond des dossiers, sur le contenu de la position qu'ils s'engagent à défendre.

En première ligne dans les négociations avec les partenaires européens, les diplomates français à Bruxelles collectent l'information et élaborent des stratégies optimisant la satisfaction des « intérêts » qu'ils défendent. Et l'on peut déjà se demander si ces manœuvres tactiques ont un impact sur l'évolution des préférences nationales (A). Mais quelles que soient les conséquences de ces dernières, la position défendue par les diplomates n'est pas la simple optimisation stratégique d'un intérêt construit et fixé préalablement dans les arènes nationales. Cette position est largement tributaire des modalités d'insertion des représentants français dans les différents jeux auxquels ils prennent part simultanément. Et leur vision du possible se nourrit de la distance qu'ils parviennent à créer (et que cette imbrication de jeux leur permet et leur contraint de créer) à l'égard de leurs différents interlocuteurs (les capitales, les autres délégations, leur hiérarchie...) (B).

A. Intérêts et stratégies de négociation

Les diplomates représentant la France à Bruxelles sont perçus et se perçoivent d'abord comme des négociateurs. La négociation est évidemment une pratique courante de l'action diplomatique et bureaucratique ordinaire. Mais à Bruxelles (comme dans les autres enceintes multilatérales), les diplomates ne défendent pas seulement le point de vue qu'ils se forgent de l'intérêt commun⁹, en leur nom ou au nom d'un bureau ou d'un ministère. Aux yeux d'une partie de leurs interlocuteurs, les administrations européennes et les autres délégations nationales, ils incarnent l'Etat. A Bruxelles, les diplomates français engagent la France, ils sont la France. Et ils vivent la majeure partie de leurs actions comme une contribution à la satisfaction des

⁷ Bien que cela ne soit pas considéré comme une situation normale, du point de vue de la gestion des ressources humaines au Quai d'Orsay, où l'on considère qu'un diplomate doit rester généraliste, avoir des expériences variées dans des lieux et sur des domaines variés.

⁸ Yves BUCHET DE NEUILLY, « Devenir diplomate multilatéral. Le sens pratique des calculs appropriés », *Cultures & Conflits*, n°75, 2009, pp. 75-98.

⁹ La distinction intérêt individuel et intérêt général, n'a pas d'importance d'ici.

intérêts de la France. La négociation est ainsi au cœur de leurs modes d'appropriation des intérêts nationaux. Leur évaluation des chances de succès d'un amendement, d'une proposition, d'une réserve, de la stratégie optimale pour convaincre les autres délégations, pour bâtir une coalition ou isoler un opposant, conditionnent la manière dont ils vont se saisir de leurs instructions, dont ils vont tenter de les adapter au schéma tactique qu'ils jugent optimal, quitte à pousser la capitale vers telle ou telle concession ou à suggérer une autre direction.

Comment interpréter l'impact des choix tactiques sur la formulation des revendications ? Les préférences nationales sont-elles affectées par ces ajustements stratégiques ? Non, répond sans hésiter Andrew Moravcsik, qui considère qu'il faut bien séparer les préférences de l'Etat – préexistantes et stables – de ses stratégies de négociation – mouvantes et constamment adaptées aux initiatives des concurrents pour satisfaire au mieux les préférences étatiques¹⁰. Il serait ainsi relativement aisé d'anticiper les positions, les alliances et les résultats des négociations européennes. L'issue, par exemple, du processus de révision des traités, serait hautement prédictible, une fois les arbitrages sectoriels internes effectués par les gouvernements¹¹.

Cette hypothèse de l'immunité des préférences est toutefois assez discutable. Ces dernières années, de nombreux travaux, prolongeant les premières réflexions d'Ernst Haas sur les conflits de loyautés générés par la participation des hauts fonctionnaires nationaux aux négociations communautaires, se sont interrogés sur les processus de socialisation bruxellois, les contraintes normatives, la pression des pairs, la conformation aux attentes de comportement approprié, et plus généralement l'impact des institutions, au sens large, qui façonnent l'activité ordinaire des délégations étatiques dans les arènes du Conseil¹². Les pratiques de négociation

¹⁰ « Here it is essential – particularly given the inconsistency of common usage – to avoid conceptual confusion by keeping state “preferences” distinct from national “strategies”, “tactics” and “policies”, that is, the particular transient bargaining positions, negotiating demands, or policy goals that constitute the everyday currency of foreign policy. State preferences, as the concept is employed here, comprise a set of fundamental interests defined across “states of the world”. Preferences are by definition causally independent of the strategies of other actors and, therefore, prior to specific interstate political interactions, including external threats, incentives, manipulation of information, or other tactics. By contrast, strategies and tactics – sometimes also termed “preferences” in game-theoretical analyses – are policy options defined across intermediate political aims, as when governments declare an “interest” in “maintaining the balance of power”, “containing” or “appeasing” an adversary, or exercising “global leadership” », Andrew MORAVCSIK, « Taking Preferences Seriously. A Liberal Theory of International Politics », *International Organization*, vol. 51, n°4, 1997, p. 519.

¹¹ Andrew MORAVCSIK, Kalypsos NIKOLAÏDIS, « Explaining the Treaty of Amsterdam. Interests, Influences, Institutions », *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, n°1, 1999, pp. 59-85.

¹² Jan BEYERS, « Conceptual and methodological challenges in the study of European socialization », *Journal of European Public Policy*, vol. 17, n°6, 2010, pp. 909-920 ; Lucia QUAGLIA, Fabrizio DE FRANCESCO, Claudio RADAELLI, « Committee Governance and Socialization in the European Union », *Journal of European Public Policy*, vol. 15, n°1, 2008, pp. 155-166, Jeffrey T. CHECKEL, « International

seraient les premières affectées. Dans ces lieux où la négociation est hautement institutionnalisée, les diplomates auraient tendance à privilégier des stratégies coopératives¹³. En interagissant constamment les uns avec les autres, les représentants des Etats privilégieraient la résolution de problèmes, la création de valeur, la recherche de compromis¹⁴.

Bien que l'hypothèse de la culture du compromis, d'une attitude privilégiant les pratiques intégratives sur les pratiques distributives, soit analytiquement et empiriquement peu convaincante¹⁵, il n'en reste pas moins que les tactiques de négociation sont largement tributaires des arrangements institutionnels bruxellois et des rapports de force structurant les arènes du Conseil. Et contrairement à ce que soutient Andrew Moravcsik, l'engagement dans la négociation affecte parfois sensiblement les arbitrages et la formulation des préférences nationales. Cela, pour deux raisons principales : parce que le déroulement de la négociation a un impact structurel (et pas seulement sur l'auto-compréhension, la socialisation, les normes, les institutions...). Il modifie la structure des récompenses, les gains sur la table et donc nécessairement l'intérêt à agir (les préférences sous-jacentes). Ensuite, par ce que les diplomates à Bruxelles ne sont pas seulement des optimisateurs de gains pour des préférences nationales fixes. Ils interviennent eux aussi, la plupart du temps très directement, dans le processus de formation des préférences et ils ne le font pas seulement en se fondant sur des lignes nationales stabilisées, mais en fonction de leurs propres logiques d'actions.

Le diplomate est d'abord contraint par les temporalités sectorielles bruxelloises qui ne sont pas nécessairement synchronisées aux temporalités d'autres secteurs, ce qui s'en ressent notamment dans les négociations interservices et explique que même dans le cas de la France, où les dispositifs de coordination européens sont particulièrement développés, des divergences sectorielles brouillent parfois l'expression des préférences nationales.

Institutions and Socialization in Europe. Introduction and Framework », *International Organization*, vol. 59, n°4, 2005, pp. 801-826.

¹³ Ole ELGSTRÖM, Christer JÖNSSON, « Negotiation in the European Union: Bargaining or Problem-Solving? », *Journal of European Public Policy*, vol. 7, n°5, 2000, pp. 684-704 ; IDEM, *European Union Negotiations. Processes, Networks and Institutions*, London, Routledge, 2005 ; Jeffrey LEWIS, « How institutional environments facilitate co-operative negotiation styles in EU decision-making », *Journal of European Public Policy*, vol. 17, n°5, 2010, pp. 648-664.

¹⁴ Jeffrey LEWIS, « Is the “Hard Bargaining” Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive », *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, n°4, 1998, pp. 479-504 ; Andreas DÜR, Gemma MATEO, « Choosing a bargaining strategy in EU negotiations: power, preferences, and culture », *Journal of European Public Policy*, vol. 17, n°5, 2010, pp. 680-693.

¹⁵ Yves BUCHET DE NEUILLY, « Devenir diplomate multilatéral. Le sens pratique des calculs appropriés », *art. cit.*

« Ce qui arrive parfois, c'est qu'on a une ligne politique claire qui nous est donnée, mais que cette ligne directrice ne soit pas forcément partagée par ceux qui sont ensuite les pourvoyeurs de moyens. Je donne un exemple. Supposons que demain on veuille faire une opération militaire de l'Union européenne au Zimbabwe, et qu'il y ait une vraie volonté politique de le faire, si le ministère de la défense considère que tous leurs hommes sont engagés sur des théâtres extérieurs et qu'ils n'ont pas les moyens de contribuer à cette opération, on va avoir un problème entre l'objectif politique affiché et les structures qui sont gestionnaires des moyens de réalisation de cet objectif. (...) Théoriquement, on n'annonce pas un objectif sans avoir vérifié que les moyens étaient disponibles. Ça c'est le travail de Paris, de faire de la coordination interministérielle, de vérifier que tout le monde est sur la même ligne. Après, le problème de la négociation, c'est qu'on est pris par le temps aussi. Il peut arriver qu'on nous engage sur un objectif de négociation sans que le cycle de coordination interne à Paris soit tout à fait terminé. Parce que si on laissait ce cycle se terminer, l'occasion de lancer la négociation serait perdue. Donc il arrive parfois qu'on lance des négociations sans savoir très bien quel sera l'objectif final de Paris »¹⁶.

L'intérêt national à agir est également tributaire des effets d'engrenage des processus décisionnels bruxellois. Ne pas s'opposer immédiatement à une initiative, même modeste et prospective, c'est prendre le risque d'être engagé malgré soi dans une opération qui n'est pas nécessairement souhaitée. C'est au minimum élever, souvent lourdement, les coûts de blocage et de désengagement.

« Il y a une force inertielle qui est colossale et qui joue dans tous les sens. Quand vous lancez une idée, si elle n'est pas tuée très vite, elle va aller à son terme. Je prends toutes les opérations de l'UE pour lesquelles a été décidé des études préalables, l'opération a été lancée ; que ce soit l'Afghanistan, que ce soit JustLex en Irak, que ce soit le Tchad, que ce soit des opérations civiles ou militaires. On s'aperçoit que quand on commence à engager... Evidemment au début c'est : "cela ne préjuge de rien. C'est uniquement pour voir la faisabilité, pour éclairer des décisions politiques qui restent à prendre". On s'aperçoit que quand l'Union européenne met le doigt dans un engrenage, la mécanique derrière est telle, que généralement tout cela va au bout. La morale, c'est que quand on ne veut vraiment pas d'une idée, il faut la tuer tout de suite »¹⁷.

Le négociateur bruxellois doit donc être très vigilant et réactif. Et il est souvent contraint de s'exprimer précocement, en l'absence d'instructions stabilisées. Il peut soit tenter de temporiser le jeu, émettre une réserve, pour un retour vers sa capitale. Mais les réserves sont des coups qu'il faut savoir ajuster, doser. Et il est parfois tactiquement risqué de les multiplier. Le négociateur doit donc impérativement pouvoir compter sur sa propre marge d'appréciation de l'intérêt national. Et ce

¹⁶ Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, août 2008.

¹⁷ Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, août 2008.

d'autant que sa vision du jeu diffère parfois significativement de celle de ses interlocuteurs de la capitale.

B. Imbrication des jeux et autonomie des diplomates

Dans son ouvrage classique sur la crise des missiles de Cuba, Graham Allison propose une synthèse théorique (modèle III), le paradigme des *bureaucratic politics* ou *governmental politics*¹⁸, où la décision est pensée comme la résultante de marchandages entre des acteurs politiques et bureaucratiques. Il insiste notamment sur le fait que les prises de positions, les intérêts de chacun des protagonistes, dépendent de la position qu'ils occupent dans l'organisation gouvernementale – « Where you stand depends on where you sit »¹⁹. Bien qu'il tente ainsi de suivre au plus près les dynamiques de la prise de décision et de comprendre la formation des préférences au niveau le plus fin, celui des acteurs individuels, et même s'il n'oublie pas que les enjeux de la décision de politique étrangère sont connectés à d'autres enjeux de négociation en cours, Allison n'apporte pas beaucoup de précisions sur ce qu'il entend par « position » occupée dans le gouvernement ou dans le canal d'action.

La plupart des intervenants qui pèsent sur le processus décisionnel agissent en combinant un ensemble de contraintes, d'opportunités (ou d'intérêts) liés à leur insertion simultanée dans une pluralité d'espaces d'action. Dans les arènes bruxelloises, ce sont simultanément des organisations internationales, des Etats, des administrations nationales et supranationales, des directions, des services, des individus (orientés par des logiques de carrière et la construction d'une réputation) qui interagissent. La complexité analytique des processus décisionnels et de la formation des préférences vient en partie du fait qu'un même individu incarne très souvent, simultanément, plusieurs institutions : en mai 2007, par exemple, M. Clemens von Goetze était à la fois : allemand, ambassadeur, COPS, RP Allemagne, Auswärtiges Amt, pilier PESC/PESD, Présidence, UE.

Les diplomates français, qui représentent à la fois, suivant les interactions, la France, la Représentation Permanente, le Quai d'Orsay, tel ou tel groupe de travail du Conseil (COPS, RELEX, CIVCOM, POLMIL, COWEB, COAFR, etc.), construisent leurs positions en fonction de la vision des jeux que leur donne ce multipositionnement et des contraintes de coordination entre ces différents espaces. Rendre leurs prises de position compatibles (mais pas nécessairement cohérentes) est une nécessité pratique, qui explique principalement pourquoi les négociateurs à Bruxelles ont absolument besoin de pouvoir prendre un minimum de distances à l'égard des

¹⁸ Graham ALLISON, Philip ZELIKOW, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2^e ed., New York, Longman, 1999.

¹⁹ *Ibid.*, p. 307.

instructions qu'ils reçoivent. Un acteur multipositionné est non transitif. Il ne peut pas répercuter sans modification les instructions qu'il reçoit. Le négociateur n'est pas un passeur. Pour survivre, il doit se construire et préserver son autonomie²⁰, il doit adapter les instructions qu'il reçoit à sa réalité :

« Vous avez des instructions pour un groupe – bon, ben, les instructions par définition ne sont jamais totalement adaptées à la réalité. Donc il faut, pareil, les interpréter, les mettre en mots et pouvoir les présenter au sein du groupe. Dès fois, vous avez votre capitale qui vous dit : "voilà, vous devez dire ça", et le négociateur peut faire le choix de dire ou de ne pas dire. Donc ça c'est tout ce travail de retranscription de la position nationale. Ensuite, vous négociez. Mais en fait, compte tenu du fait que mon groupe, élargissement, est très chorégraphié, je négocie assez peu en groupe. En fait on élabore des compromis et tout ça dans les couloirs, avec la Présidence, la Commission, le secrétariat, les autres délégations. Donc on général on fait ça ailleurs, de manière non publique, de manière à ne pas exprimer en groupe certains points. Et puis, après, une fois que vous avez fait la négociation, vous faites rapport à votre capitale avec le compte-rendu. Là aussi, le compte-rendu, c'est une mise en mots de la réalité et là aussi vous pouvez traduire certaines choses de manière plus ou moins accentuée ; si une délégation dit noir, vous allez peut-être retranscrire ça comme étant gris foncé »²¹.

« Après, vous avez les positions qui sont données par votre capitale, mais sur lesquelles votre capitale n'a pas forcément un avis gravé à 100%. Et, en fait, ça c'est 80%, 85% de vos instructions. Et là, en fait, vous avez deux effets. Vous avez un effet qui est d'abord l'autonomie du négociateur par rapport à sa capitale. Est-ce que le négociateur s'est créé une autonomie par rapport à ses instructions. Et en gros, est-ce que la capitale accepte que le négociateur s'assoie sur ses instructions »²².

« Il y a d'une part ce qu'on en pense nous, sur le fond, et d'autre part, comment est-ce qu'on peut le faire passer. Par exemple, sur [ce dossier], les gens n'avaient pas tellement réfléchi au fait que d'un côté on voulait donner une coloration UE (donc à 27) à ce machin. Il fallait donc que ce projet soit approuvé à 27. Mais d'un autre côté, pour la mise en œuvre, on ne peut pas imaginer que demain matin il y aura un programme d'échange et que les 27 seront obligés d'y participer tout de suite. En fait ça va être une série d'accords bilatéraux ou multilatéraux à géométrie variable, c'est-à-dire qu'en fonction des sujets ou des domaines, il y aura, d'un côté les Français et les Belges qui feront un truc, donc on sera seulement deux, mais sur un autre sujet on sera huit. Enfin ce sera un *patchwork* comme ça. Donc cette idée qu'il y aurait forcément une déconnexion entre l'approbation politique à 27 et la mise en œuvre de façon plus éparpillée, ça c'est nous qui l'avons formalisé et c'est nous qui l'avons vendu à Paris. Parce qu'ils ne s'étaient pas du tout posé la question comme ça. Sinon on ne passait pas, de toute façon. Parce qu'on n'allait pas dire à nos

²⁰ Yves BUCHET DE NEUILLY, « Devenir diplomate multilatéral. Le sens pratique des calculs appropriés », *art. cit.*

²¹ Entretien avec un diplomate français, Paris, juillet 2008.

²² Entretien avec un diplomate français, Paris, juillet 2008.

partenaires : « vous approuvez cette déclaration politique et ça signifie qu'à la première réunion de mise en œuvre post adoption politique, tout le monde doit s'y mettre ». Il faut une flexibilité forte si vous voulez faire passer ce genre de chose. Et c'était d'ailleurs la condition d'acceptabilité par nos partenaires. Et ça on l'avait anticipé et on ne s'était pas trompé. Donc, en fait, notre plus-value c'est aussi de savoir, à partir d'un objectif principal, comment est-ce qu'on peut le rendre acceptable par nos partenaires »²³.

La conception et la défense de l'intérêt national n'est pas une activité neutre et passive du diplomate à Bruxelles. Mais le jeu avec les instructions n'est pas non plus réductible à une socialisation bruxelloise²⁴, à des effets de pression des pairs, à des contraintes normatives de comportement, des dispositifs institutionnels ou une culture de la négociation²⁵. Le représentant de la France à Bruxelles est soumis à des contraintes d'enchâssement des jeux et de mise en résonance des positions qu'il occupe simultanément. L'intérêt à agir se construit ainsi pour partie dans la division du travail et dans l'entrecroisement des espaces de l'action publique. Ce qui est vrai à Bruxelles l'est d'ailleurs tout autant – mais avec une intensité variable – dans les capitales. La construction des initiatives de politique étrangère est toujours tributaire de l'imbrication de jeux croisés de négociation (à Paris, entre ministères, entre directions et services, à Bruxelles, Mons, New-York, etc.).

« Au Quai d'Orsay, on essaie de faire pas mal de boulot d'anticipation sur les opérations de l'UE. On a dans nos soutes [des endroits] où on voudrait faire des opérations. Donc on va à des réunions techniques avec les ministères concernés. On essaie de voir s'ils veulent y aller, s'ils ne veulent pas y aller, s'ils ont des capacités, comment les influencer. Donc tout ce qui est en amont... Autant à l'OTAN on recule sur les opérations, autant à l'UE on essaie d'être proactif, de repérer à l'avance où est-ce qu'on pourrait aller. Alors évidemment le plus facile pour nous c'est où est-ce que l'on pourrait aller avec les ministères. C'est-à-dire qu'eux en aient envie. Avec les ministères et avec les outils »²⁶.

Le multipositionnement ne doit être perçu spécifiquement comme une contrainte. Ouvrant l'accès aux jeux, il est l'expression d'une accumulation de ressources. Et chaque diplomate étant porteur d'une combinaison, généralement unique, de casquettes, il dispose, dans l'action, de privilèges d'informations. Or comme toujours, l'information est un élément clé de la construction du sens de la négociation, de l'espace du possible, et c'est en façonnant l'information qu'il distribue, en verbalisant sont propre système de contraintes tactique, que le diplomate construit et préserve

²³ Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, janvier 2009.

²⁴ Jeffrey LEWIS, « Is the "Hard Bargaining" Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive », *art. cit.* ; IDEM, « The Janus Face of Brussels. Socialization and Everyday Decision Making in the European Union », *art. cit.*

²⁵ Andreas DÜR, Gemma MATEO, « Choosing a bargaining strategy in EU negotiations: power, preferences, and culture », *art. cit.*

²⁶ Entretien avec un diplomate français, Paris, juin 2005.

son autonomie et sa vision de l'intérêt national.

« Pour moi, c'est tout le travail que nous faisons ici d'évaluation et d'identification des difficultés. Les difficultés, elles ne sont jamais affichées au milieu du front et personne ne sait quand un pays a une difficulté avec une idée, d'abord jusqu'où il a vraiment des difficultés ? Est-ce que c'est une personne, à un niveau hiérarchique relativement modeste dans la capitale qui en se levant le matin a dit : "je ne veux pas de ceci", ou est-ce que c'est une vraie position de fond du pays. Il faut cerner quel est le cœur de la difficulté et les phénomènes accessoires. Tout ça, tout ce travail là, c'est ici, c'est un travail de contact. Les gens dans l'immeuble, quelque soit leur domaine d'activité, passent, quand ils ne sont pas en réunion, une bonne partie de leur temps à appeler les différents collègues des autres représentations pour discuter des dossiers, comprendre leur position. C'est un travail de contact permanent qui est fait ici pour justement arriver... Paris ne peut pas avoir cette information. Paris n'a pas le temps et ce n'est pas son travail, d'être au téléphone sans arrêt pour comprendre comment se positionne tel ou tel pays sur tel ou tel sujet. Ça c'est fait ici »²⁷.

L'impact de la combinatoire des positions sur les conceptions qu'ont les diplomates français à Bruxelles des intérêts qu'ils défendent est conjoncturellement encore plus visible (par contraste) lorsqu'ils changent de position dans les arènes du Conseil pour occuper, le temps d'un semestre, le siège de la présidence tournante. Et l'effet de ce changement de position est encore plus fort lorsque des collègues venus de Paris incarnent (souvent sans prise de parole), le temps de la présidence, la délégation française lors des réunions des groupes de travail.

« Je fais en sorte que nos intérêts soient éventuellement protégés. Mais l'objectif numéro un va être ma bonne gestion de groupe. Pour être sûr, parce que c'est ça le problème. Si vous jouez trop national dans mon groupe, les délégations le sentent. [...] Disons qu'avant le 1^{er} juillet, j'étais très pro position française. Bon, maintenant, il y a des choses franchement... Il y a même des choses que je dis à mon équipe présidence à Paris : "Écoutez, si on peut avoir ce chapitre sous présidence française, honnêtement, j'espère que oui. Parce que, comme ça, ça évitera que d'autres ministères réagissent". Vous avez des fois des ministères qui vous... Vous avez presque envie de dire : "C'est parce qu'il y a présidence française sur certains trucs..." »²⁸.

La position de présidence se traduit par un accroissement de la pression, un relèvement des attentes, aussi bien de la capitale – où des services y voient l'opportunité de faire avancer plus vite et plus loin certains dossiers –, que des autres délégations qui attendent de la présidence une ouverture et une capacité d'écoute, tout en se méfiant (parfois beaucoup) du poids conjoncturellement renforcé de l'Etat membre-président. La position de présidence conduit et contraint également les

²⁷ Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, juillet 2008.

²⁸ Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, juillet 2008.

gouvernements et les ministères de l'Etat membres à accroître et intensifier le travail de production des « intérêts nationaux ». La présidence s'engage avec un programme, longuement préparé en amont par les services. Les équipes sont renforcées, à Paris comme à Bruxelles. La Présidence est à la fois contrainte par des échéances, un agenda bien chargé, tout en exerçant sur l'agenda une emprise bien plus significative. Dans de nombreux groupes de travail, le recours à la technique du texte de négociation unique, amendé au fil des réunions successives, accroît à nouveau significativement le poids de la présidence. Et dans ce processus de négociation, où la présidence va construire l'accord (le compromis), les diplomates de la représentation bruxelloise jouent à nouveau pleinement de leur contrôle de l'information, de la rédaction du texte et de leurs marges de manœuvres.

« Il faut reconnaître qu'on a eu plus d'influence pendant la conduite que pendant la détermination des objectifs. Ça ne veut pas dire qu'on n'en a pas eu pendant la détermination des objectifs. Mais là, la machine parisienne tourne à plein et produit énormément de papier et a du mal à produire du papier clair, précis, avec des objectifs clairs, précis. C'est plutôt une série d'itérations. Et nous, on insiste beaucoup pour avoir les choses le plus tôt possible pour pouvoir ensuite les transformer en procédure interne, c'est-à-dire comment est-ce qu'à partir des objectifs on va faire avaler ça à nos partenaires. Et puis souvent ça signifie, si on regarde dans le détail, on a aussi un pouvoir d'amendement. Je pense à [...]. Entre ce que c'était dans la tête des gens à Paris jusqu'au printemps de l'année dernière et la façon dont on l'a retravaillé ici avant de le mettre dans le tuyau, il y a eu... Donc cette représentation [La Représentation Permanente de la France à Bruxelles] n'est bien évidemment pas seulement un transmetteur mais elle a aussi une plus-value. C'est évident »²⁹.

La position de présidence impose de nouvelles contraintes de coordinations, dans un enchevêtrement d'arènes interconnectées :

« Souvent Paris a un peu le réflexe de dire : "ce qu'on vous donne à vous, Bruxelles, c'est le produit d'un compromis en interministériel. Donc nous, Quai d'Orsay, on a dû renoncer à ça, ça et ça. Donc débrouillez-vous pour qu'il passe". Et là, c'est quand même pas si simple. Donc dans les difficultés, c'est ça. C'est la pression de Paris, d'obtenir un résultat, quelque chose alors qu'on a des marges de manœuvre qui ne sont pas très larges et qu'on a des partenaires qui sont potentiellement assez réfractaires »³⁰.

Les diplomates sont exposés à de fortes pressions. Et pour gérer les attentes contradictoires que génère leur multipositionnalité, il leur faut préserver et construire leur marge de manœuvre, leurs distances, leurs écarts relationnels. Cette nécessité pratique est en même temps l'expression d'une propriété structurale. Et c'est pour cette raison, aussi, qu'on ne peut pas réduire l'accord, le « compromis », à un point

²⁹ Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, janvier 2009.

³⁰ Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, janvier 2009.

minimal de rencontre des positions nationales sous contraintes d'acceptabilité politique interne, de ratification de l'accord³¹. Outre qu'elle durcit une coupure artificielle entre « niveau international » et « niveau interne », cette hypothèse fondée sur le modèle des jeux à plusieurs niveaux³² a également pour inconvénient de pré-cloisonner, là encore artificiellement, l'espace pertinent de la contrainte de ratification (ou d'acceptabilité). En réalité, le diplomate doit trouver un accord acceptable dans la simultanéité des jeux qu'il impacte, à Paris, à Bruxelles, à New York, au ministère, à la RP... L'imbrication des jeux lui offre des marges de manœuvre dont il est contraint de se saisir. Et si le diplomate n'est pas le relais transparent de l'instruction politique nationale qu'il reçoit, c'est aussi parce que ces marges de manœuvre reposent sur l'autonomie dont il dispose dans la division du travail.

Mais l'autonomie du diplomate n'est pas une propriété de position constante. Elle peut varier considérablement d'un enjeu de négociation à l'autre. Et lorsqu'elle se réduit, lorsque le contrôle externe de ses actes s'accroît, lorsque l'enjeu devient « sensible », lorsque la hiérarchie et surtout les dirigeants politiques prennent le dossier en main, le représentant de la France à Bruxelles tente de concilier, parfois l'inconciliable.

II. Politisation des enjeux bruxellois et contrôle des représentants

Si en temps ordinaire le diplomate représentant la France dans les arènes du Conseil participe significativement à la définition de l'intérêt national, c'est parce qu'il est non seulement bien souvent associé en amont à la formulation de ses propres instructions, mais aussi et surtout parce que sur un grand nombre de points ouverts à la négociation, ses instructions demeurent relativement larges et flexibles. Même sans instructions précises, le diplomate a bien sûr un sens du placement, une connaissance intuitive de ce qui est approprié. Mais il peut procéder aux ajustements que lui imposent les contraintes d'imbrication des jeux dans lesquels son action se déploie.

Dans une minorité de situation, le contrôle des représentants se resserre, le diplomate est parlé plus qu'il ne parle. Et même si parfois c'est tactiquement ce qu'il recherche (stratégie de la main liée), la neutralisation de ses marges d'action sous l'effet d'une intensification des préférences nationales (A) le place dans des situations de doubles contraintes qui ne sont tenables que si elles restent exceptionnelles (B).

³¹ Andrew MORAVCSIK, Kalypto NIKOLAÏDIS, « Explaining the Treaty of Amsterdam. Interests, Influences, Institutions », *art. cit.*

³² Robert D. PUTNAM, « Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, vol. 42, n°3, 1988, pp. 427-460.

A. L'intensité des préférences

Il n'est pas simple d'appréhender ce que recouvrent les processus dit de politisation. La distinction du « politique » et du « technique » est bien sûr un enjeu récurrent des pratiques bureaucratiques de gouvernement. Le premier réflexe du chercheur est de mettre à distance d'emblé toute tentation naturalisante : aucun dossier, aucun problème, aucune question, n'est « par nature » politique ou technique, et il est vain d'essayer de discriminer les enjeux de négociation en fonction d'idéaux-types politiques ou techniques³³.

Comment opérationnaliser scientifiquement ces catégories ? Plutôt que de s'intéresser aux « problèmes », aux « contenus » de l'action publique, l'objectif pourrait être braqué sur les acteurs qui se les approprient et les construisent. Mais là encore, il n'est pas évident d'établir une frontière claire et dénuée d'enjeux pratiques entre des acteurs étiquetés « politiques » et des acteurs labélisés « techniques » (ou bureaucratiques). D'une situation à l'autre, un Conseiller de cabinet ou un ambassadeur au Comité Politique et de Sécurité, par exemple, pourront revêtir l'une ou l'autre de ces identités professionnelles.

La politisation pourrait également être ici comprise comme l'insertion d'un enjeu dans un espace social, dans un champ, dans une arène, qualifiés de « politique », un mécanisme de transfert, de traduction, de requalification, voir de transgression sociale³⁴. Cela pourrait consister, par exemple, dans les processus européens, à la saisine du Conseil des Ministres, aux arbitrages qui s'opèrent entre point A et point B à l'ordre du jour. Mais là encore, le critère distinctif demeure problématique. Ce n'est pas parce qu'un point n'est pas explicitement abordé lors d'un Conseil des ministres, qu'il n'a pas pour autant fait l'objet de négociations directes entre les dirigeants politiques. Une négociation dans les groupes de travail, au COPS ou au COREPER peut être débloquée par des contacts ministériels en coulisse. Limiter l'arène ministérielle à la seule rencontre formelle des ministres en réunion du Conseil serait beaucoup trop restrictif et sociologiquement contestable. Les contours de l'espace politique sont difficiles à cerner, et il est sans doute vain d'essayer de le distinguer nettement d'un espace « technique » tant les processus décisionnels de l'action publique imbriquent étroitement bureaucrates et dirigeants politiques.

Si toutes ces tentatives pour faire de la notion de politisation une catégorie épistémique pertinente semblent échouer pour le moment, c'est parce qu'elles ont en commun de penser la politisation comme un changement d'état, comme le passage d'un état non politisé à état politisé. Comme si un « problème », un « dossier »

³³ Eves FOUILLEUX, Jacques DE MAILLARD, Andy SMITH, « Technical or political? The working groups of the EU Council of Ministers », *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n°4, 2005, pp. 609-623.

³⁴ Jacques LAGROYE, « Les processus de politisation », in Jacques LAGROYE, *La politisation*, Paris, Belin, 2003, pp. 359-372.

pouvait être ou devenir brusquement politique, sous l'effet d'un basculement par appropriation, transfert ou tout autre mécanisme de changement d'espace.

Pour s'extraire de ces difficultés théoriques, nous nous appuyons sur une hypothèse de continuité³⁵ et considérerons la politisation non pas comme l'attribut d'un groupe d'acteurs ou d'un champ, ni comme un changement de statut ou un déplacement dans l'espace social d'un « problème », mais comme un durcissement du contrôle hiérarchique dans le processus décisionnel. En d'autres termes, la politisation correspond ici à l'accroissement de l'attention portée par les acteurs occupant des positions d'autorité sur un enjeu, à une intensification des préférences (pour des raisons multiples) qui se traduit par de nouvelles contraintes tactiques et une réduction des marges de manœuvre des diplomates à Bruxelles.

L'implication de la hiérarchie (des directeurs, des ministres, ou même du chef de l'Etat) procède le plus souvent de formes diverses de sollicitations : par les subordonnés (l'appel à l'arbitrage, la recherche d'un appui, la définition d'une nouvelle orientation), par leur propre hiérarchie (la « sensibilité » d'un dossier) ou dans les échanges entre pairs (l'agenda). Ces logiques d'implication hiérarchique se combinent le plus souvent. Lorsqu'un répertoire ou une grille d'action semblent inadaptés à la prise de décision en cours, le dossier a de bonnes chances d'être considéré comme politique³⁶. Mais l'interpellation du cabinet est également corrélée à l'implication préalable de la hiérarchie dans le dossier.

« On fait remonter que quand on a l'impression que la situation nous oblige à sortir des lignes. Donc il faut un nouvel arbitrage. Il y a deux choses. Nous on informe très régulièrement le cabinet de ce qu'on fait. Tous les jours il y a un contact ici du sous-directeur avec le cabinet. Donc il y a *debriefing* politique. Et après nous on fait remonter systématiquement quand on a l'impression qu'à l'OTAN ou à l'UE on va être obligé de sortir des clous de ce qu'on a déjà donné. Donc ça va dépendre des opérations. Je dirais que sur Thémis je ne suis jamais remonté au delà de l'échelon du directeur. Sur l'Irak, il n'y a pas un TD qui n'a pas été vu par l'Elysée. Sur Soudan, il y a eu je ne sais combien de réunions du cabinet ici avec à la fois l'Elysée, le cabinet de la défense et notre cabinet. Donc ça va dépendre de la sensibilité. On le sait tout de suite, selon les opérations, selon les questions. On voit tout de suite ce qui va nécessiter un arbitrage ou pas. Vraiment on le sent très vite »³⁷.

La hiérarchie est à la fois une contrainte et une ressource. Les priorités du ministre peuvent être perçues comme des opportunités d'action et des autorisations d'accès, des garanties de soutien. Le ministre n'impulse pas ici, l'opération dans ses détails,

³⁵ Michel DOBRY, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, 3^e ed., Paris, Presses de Sciences Po, 2009 [1986].

³⁶ Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Jacques LAGROYE, *La politisation, op. cit.*, pp. 47-77.

³⁷ Entretien avec un diplomate français, Paris, juin 2005.

mais il offre, en quelque sorte, sa réceptivité et attends même des signes d'engagement :

« Je dirais qu'il y a des orientations générales sur la priorité qu'on accorde à un pays. Par exemple Haïti, pour Villepin ou pour Barnier, c'était une priorité presque personnelle. Moi, je savais qu'il fallait que je fasse le maximum. Comme mes collègues savent que sur l'aide bilatérale il fallait faire le maximum. J'avais une ligne générale. Ensuite c'est plutôt moi qui fait monter au cabinet, disant : sachant qu'Haïti c'est une priorité pour nous, là on a un blocage, il y a un verrou qu'on essaie de faire lever, on n'y arrive pas au niveau des services, on a besoin que le ministre intervienne »³⁸.

« En général le ministre intervient quand il y a un blocage, quand un il y a un problème. Par exemple Haïti, depuis le départ d'Aristide, nous on dit "il faut reprendre l'aide complètement". [...] La Commission ne voulait pas une reprise complète. On est passé, on va dire, de 30 à 80% et elle voulait 20% dans l'attente des élections qui auront lieu, là, à la fin de l'année. Nous, on s'était beaucoup battu à l'époque, on avait fait des non-papiers directement au groupe, des démarches de nos ambassades dans les 25 pays pour essayer d'infléchir, de diffuser le papier. Est-ce que le ministre est intervenu là-dessus. Non je ne crois pas... Il avait peut-être appelé... Non, parce que justement avec Nielson on avait des relations tellement mauvaises, je crois qu'on avait rien fait. Finalement on a fini par laisser passer la décision tel quelle. Il y avait eu des modifications, mais pas ce changement important. Par contre on avait obtenu que ça puisse être révisé au bout de six mois. Et on a saisi, là, l'occasion des six mois pour relancer ce débat par un non papier, un papier qu'on a passé d'ailleurs à Louis Michel avant qu'il aille à Haïti. Ça n'a pas suffi à débloquer au Conseil. Il y avait toujours des résistances à la Commission. Et donc, finalement, on a fini par demander une lettre du ministre avec son homologue espagnol, adressé à Louis Michel, en lui disant clairement qu'on voulait qu'il propose une décision pour modifier la décision actuelle. Voilà. C'est en dernier, quand on voit vraiment qu'on n'arrive pas... »³⁹.

Le recours hiérarchique est souvent plus fréquent lorsque les acteurs en coopération concurrentielle dans le processus décisionnel sont issus de plusieurs secteurs⁴⁰. Porteurs d'intérêts sectoriels souvent divergents, les acteurs sont souvent protégés par l'autonomie relative de leur secteur. Par défaut, les relations de pouvoir sont alors relativement équilibrées et seuls quelques acteurs, au sommet, ont la capacité de trancher les conflits. La remontée hiérarchique d'un dossier est également nécessaire pour faire accepter l'échec (relatif) et le blocage consécutif d'une négociation dans le secteur voisin. La politisation constitue alors un mécanisme de régulation des échanges et des tensions intersectoriels.

³⁸ Entretien avec un diplomate français, Paris, mai 2005.

³⁹ Entretien avec un diplomate français, Paris, juin 2005.

⁴⁰ Eves FOUILLEUX, Jacques DE MAILLARD, Andy SMITH, « Technical or political ? The working groups of the EU Council of Ministers », *art. cit.*

« Là, c'est Paris. Ils savaient qu'ils allaient vers une déroute puisqu'ils n'auraient pas la fin de la mission comme le souhaitait le ministre de la défense. Mais pour eu c'est difficile d'aller expliquer à leur ministre que c'est un sous-groupe [du secteur diplomatique] dont le ministre n'a jamais entendu parler, qui a approuvé un texte qui ne convient pas au ministre. Donc pour que ce soit plus acceptable, il fallait le faire au COPS »⁴¹.

La politisation n'est pas, bien sûr, nécessairement un processus *bottom-up*. Les dirigeants s'impliquent sur des dossiers, questionnent, impulsent, suivent et contrôlent certaines affaires.

« Après, là où on va être sollicité nous, on va être sollicité sur des points, des questions qu'ils se posent, y compris par l'Élysée directement. On va être sollicité pour faire des initiatives. Par exemple Soudan, on écrit un papier franco-allemand. A un moment l'Élysée a appelé et a dit "je veux un papier franco-allemand là-dessus". Et donc tout d'un coup, on s'est retrouvé à écrire, à négocier avec Berlin, donc à être saisi directement. Et en PESD on a des initiatives. Donc, ça veut dire qu'on va être saisi pour nous demander si ça va être faisable ou pas faisable et si c'est faisable, il faut le sortir très vite. Il faut sortir le papier. Donc, ça on l'a eu sur des opérations. On l'a sur les *battlegroups*, sur des concepts, où on nous a dit « il faut le faire, vite ». Et puis on a le dernier point, le contrôle des éléments de langage. Des choses assez bizarres. On fait le papier, nous, dans notre petit bureau. On va le passer au cabinet, ça va être mouliné, le discours est prêt. Et parfois on a un ultime aller-retour pour dire « voilà on a bougé, on veut faire ci, est-ce que ça a un sens dans le détail des dossiers de dire ça ? » Donc on va revoir les éléments de langage, une demi-journée avant la réunion »⁴².

« Les ministres font ce qu'ils veulent ! Le problème c'est que généralement les ministres aiment bien avoir la primeur des annonces qu'ils font. Ça dépend. Tout est variable. Il y a des fois où les sujets méritent d'être travaillés avant et le ministre ne veut intervenir que quand il sent que le sujet est mûr, parce qu'il ne veut pas non plus lancer une idée qui tomberait à plat devant ses collègues. Il peut y avoir, au contraire, le ministre souhaite lancer l'idée mais il demande à ce qu'il y ait un travail en amont parce qu'il n'est pas sûr et qu'il veut s'engager que si ça lui permet d'obtenir quelque chose devant ses collègues et pas si c'est pour parler (...) Et d'autres fois, le ministre a une idée à laquelle il tient absolument et il la lance de lui-même. Donc on est quand même chargé de mettre en œuvre des initiatives dont la base est quand même une impulsion politique »⁴³.

Les raisons pour lesquels un ministre s'intéresse à un dossier plutôt qu'à un autre excède le cadre de ce chapitre. Ce que l'on notera toutefois, c'est qu'une implication hiérarchique pèse sur l'agenda bureaucratique, renforce ou affaiblit une position dans

⁴¹ Entretien avec un diplomate français, Paris, janvier 2009.

⁴² Entretien avec un diplomate français, Paris, juin 2005.

⁴³ Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, août 2008.

le jeu, engendre des manœuvres qui prendront appui sur elle ou tenteront de la contenir, de la canaliser, voir, parfois, de l'écartier. Le processus de politisation a des conséquences sur l'action des négociateurs bruxellois, sur leur capacité à impacter la trajectoire définitionnelle de l'intérêt national.

B. La négociation sous contrôle resserré

La relation hiérarchique, ses conséquences sur le processus décisionnel et la défense des intérêts ont été explorées notamment par la théorie de l'agence. Construite dans les années soixante-dix par des spécialistes de l'économie industrielle, d'une part, et des économistes institutionnalistes, d'autre part, la théorie de l'agence consiste à s'interroger sur les « situations dans lesquelles un individu (*l'agent*) agit sous la direction d'un autre (*le principal*) ; l'agent est supposé agir conformément aux objectifs du principal. Un problème d'aléa moral apparaît quand l'agent et le principal ont des objectifs individuels différents et que le principal ne peut pas déterminer aisément si l'agent se comporte et agit en fonction des objectifs fixés ou cherche à servir ses propres intérêts »⁴⁴.

Comme nous l'avons vu, les intérêts d'un ministre et ceux de son représentant à Bruxelles sont fondés sur des combinaisons de positions et d'enjeux différenciées et il est donc structurellement impossible qu'ils soient parfaitement concordants. Mais l'enjeu n'est pas tant de savoir si le diplomate « risque » de poursuivre son « intérêt propre » au détriment de celui du ministre (l'aléa moral), que de constater d'une part que sur un grand nombre de dossiers, les services dans la capitale et les diplomates à Bruxelles ne sont pas contraints par des consignes hiérarchiques extrêmement précises – ce qui facilite l'ajustement des configurations d'intérêts – et d'autre part que sur un petit nombre de dossiers le contrôle hiérarchique se durcit, contraignant les uns et les autres à clarifier leurs positions et à aligner leurs attentes.

Même si le supérieur hiérarchique (*principal*) dispose d'importantes ressources d'autorités, il n'en reste pas moins dépendant des services, non seulement pour mettre en œuvre les décisions qu'il prend mais aussi pour paramétrer les choix et construire les anticipations. Lorsque ce supérieur est un dirigeant politique nouvellement désigné, la dépendance n'en est que plus accrue. Les théoriciens de l'agence s'interrogent en particulier sur la répartition déséquilibrée de l'information au bénéfice de l'agent⁴⁵. Les ministres engagent le plus souvent leur responsabilité sur des dossiers en cours, des processus décisionnels qui ont précédé leur accession au pouvoir, et dont ils sont souvent loin de maîtriser, au moins initialement, les

⁴⁴ Paul MILGROM, John ROBERTS, *Economie, organisation et management*, 2^e ed., Bruxelles, De Boeck & Larcier, 1997, p. 228.

⁴⁵ Hussein KASSIM, Anand MENON, « The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled? », *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n°1, 2003, pp. 121-139.

détails et les finesses. Ils sont alors dépendants des savoirs et des savoir-faire de leur ministère, des modalités bureaucratiques de sélection et de construction des problèmes :

« Sachant qu'un cabinet n'a pas nécessairement la mémoire, quand on rédige un discours, de ce qui avait été fait avant. Et c'est la structure, en tant que tel, qui l'a, et qui sait qu'à Feira, au Conseil européen, on a décidé ça, ça et ça et si vous employez telle formulation, c'est pas complètement dans les engagements que la France a souscrit à tel ou tel moment. La notion de langage agréé est assez importante. Le ministre, ou une autorité politique a toute la liberté de s'exprimer. C'est elle qui décide. Mais après, c'est à nous de dire : "si vous dites ça, après ça marquera un tournant dans cette direction". Ce dont ils ne peuvent pas toujours se rendre compte »⁴⁶.

En accédant à la position ministérielle, le dirigeant est contraint de faire face aux conséquences de ses paroles et de ses actes dans un secteur de politique publique dont les enjeux sont d'abord maîtrisés par les hauts fonctionnaires. Quelques soient ses objectifs, sa vision des priorités, il est également contraint de cerner les équilibres bureaucratiques internes et externes à son propre ministère, équilibre qui se reflète dans la composition savante de son cabinet (« un des premiers trucs, lorsqu'il y a un cabinet qui arrive, c'est de repérer effectivement les rapports de force, puisqu'il y a des représentants de chacun de ces groupes au sein du cabinet. Donc savoir qui il faudra influencer. »⁴⁷).

Pour que le ministre puisse se saisir d'un dossier, il lui faut donc, rapidement, acquérir une maîtrise pratique des équilibres des pouvoirs au sein de la bureaucratie et saisir la portée potentielle de ses initiatives. À l'inverse, les hauts fonctionnaires doivent eux aussi, immédiatement, assimiler les modes d'actions et les priorités du ministre s'ils veulent capter son attention, obtenir en leur faveur l'arbitrage dont ils ont besoin.

Mais quels que soient les linéaments du processus de formation des préférences du ministre, l'attention qu'il porte sur un dossier a des conséquences stratégiques et opérationnelles significatives pour les services dans la capitale et les diplomates dans les arènes du Conseil.

La politisation d'un dossier se traduit souvent par un raccourcissement des chaînes bureaucratiques :

« L'avantage de notre travail, c'est que c'est un peu dur, mais en même temps, avec ces contraintes là, on a une chaîne hiérarchique très courte. Parce qu'on ne peut pas mettre beaucoup de gens dedans. Il y a deux personnes et ça part. Même sur l'Iraq, qui est un truc très lourd, il y avait un fax à l'Elysée, une personne, une personne au

⁴⁶ Entretien avec un diplomate français, Paris, Quai d'Orsay, juin 2005.

⁴⁷ *Ibid.*

cab, une personne à l'Elysée, tout ça pour avoir une décision en vingt minutes. Donc les processus de décision internes se sont adaptés à ça. [...] En fait, on ne passe pas du tout, on n'a pas le circuit, monter, faire notre note, passer à notre cab qui appelle le cab défense. On a des contacts directs cab défense. Et sur les sujets très importants – l'Irak était suivi... Certains sujets sont suivis de près par l'Elysée. On saisit en même temps l'Elysée, notre cab. Tout ça va très vite. On a des lignes claires aussi. C'est aussi pour ça qu'on peut le faire. On n'est pas là en se disant : "Est-ce qu'on va y aller". On sait qu'on doit y aller sous telle forme »⁴⁸.

L'intensité croissante des préférences (ou politisation) s'observe également dans la restriction drastique de l'autonomie du négociateur. Les instructions sont précises et surtout fermes. Mais cette réduction d'autonomie a un coût dans les arènes du Conseil, que le diplomate tente de minimiser. Pour cela il s'appuie sur les normes pragmatiques du groupe de travail, qui lui permettent, par exemple en lisant lentement et mot à mot ses instructions, de faire comprendre aux autres délégations qu'il est coincé par ses instructions, qu'il demande leur bienveillance (car cela arrive à tous), voir de l'aide pour faire comprendre à son mandant que la position est très difficile à tenir⁴⁹. Le diplomate a les mains liées, ce qui tactiquement peu parfois lui permettre d'obtenir d'avantage, mais, si la situation se reproduit souvent ou qu'elle est maladroitement gérée, risque de le marginaliser et de retourner le groupe contre lui.

« Vous avez deux types de positions. Vous avez vraiment ce qu'on appelle les lignes rouges ou les positions inflexibles qui sont du style : "non, je ne changerais jamais d'avis sur ça et ce n'est pas la peine de me le demander, ça dépend de mon Président de la République". Là, moi, quoi que je fasse, la position est ce qu'elle est. Si j'ai 26 délégués qui sont contre notre position, j'ai 26 délégués qui sont contre notre position. Je me contente d'en prendre note, de transmettre à Paris et je leur dit : "écoutez, bien gentil mais ça va rien changé", que ce soit moi ou pas. Donc tout ce que je peux faire c'est pacifier les relations en leur disant : "voilà c'est notre position, il faut accepter de vivre avec". Et il y a un énorme travail de développement d'arguments visant à rendre notre position plus acceptable. Il faut leur dire : "pour l'instant c'est comme ça. Plus tard..." C'est vraiment du marketing »⁵⁰.

« En général, je dis les choses d'une manière très sympathique. Je leur expliquais à l'époque qu'on était désolé d'avoir telle position, mais que malheureusement s'ils voulaient qu'on change de position, ce n'était pas la peine de me parler à moi, ce n'était pas la peine de parler à mon ambassadeur, ce n'était pas la peine de parler au Premier ministre, il fallait parler au Président. Donc voilà. Il y a des choses comme ça, une façon d'exprimer les choses qui peut être très pragmatique et puis qui peut aider. Parce que si j'avais dit "c'est notre position, c'est comme ça et c'est pas

⁴⁸ Entretien avec un diplomate français, Paris, juin 2005.

⁴⁹ Jeffrey LEWIS, « Is the "Hard Bargaining" Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive », *art. cit.*

⁵⁰ Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, juillet 2008.

autrement”, j’en aurais eu 15 contre moi. Enfin, j’en ai eu 15 contre moi. Mais c’est assez marrant, parce que par exemple sur ce cas les gens venaient s’excuser après en disant “– On est désolé d’avoir eu telle position, de t’avoir mise en minorité, mais bon, tu comprends, c’était notre position. – Oui, oui, moi aussi, moi-même je suis désolé de ma propre proposition, mais vous savez... Et on s’entend en fait comme ça »⁵¹.

« Il y a une certaine compréhension, parce que nos collègues savent parfois que c’est pas nous, c’est les instructions qu’on a et que du coup, la raison pour laquelle on a très peu de marge de manœuvre, c’est parce qu’on a des instructions qui viennent d’un cabinet, très fortes, ou de l’Elysée. Il y a une certaine compréhension, parce qu’ils savent ce que c’est. Eux aussi ils sont soumis à des instructions et quand ça vient de très, très haut, ils sont un peu coincés »⁵².

« Coincé » par la politisation d’un enjeu, le négociateur est moins à l’aise. En perdant son autonomie, il devient plus transparent. Il s’efface derrière ses instructions et renonce pour partie à sa singularité identitaire complexe de négociateur (« ça va rien changer, que ce soit moi ou pas »). Et plus les préférences s’intensifient, plus les chaînes bureaucratiques se réduisent. Les échelons hiérarchiques intermédiaires, s’ils ne disparaissent pas, ressemblent d’avantage à des relais passifs des consignes verrouillées et de l’information (« ce n’était pas la peine de me parler à moi, ce n’était pas la peine de parler à mon ambassadeur, ce n’était pas la peine de parler au Premier ministre, il fallait parler au Président »).

Et à l’inverse, lorsque l’intensité des préférences politiques se relâche, la chaîne bureaucratique s’allonge :

« On n’a pas le même suivi sur les Balkans où les enjeux sont faits. On a deux ou trois trucs qui nous tiennent à cœur, mais on a plus de marges, il y a plus d’intervenants, parce qu’il y a moins de directives politiques »⁵³.

L’emprise des hauts fonctionnaires sur la définition de l’intérêt national est ainsi tributaire des processus de politisation des enjeux bruxellois. Les négociateurs ont structurellement la capacité et sont contraints en pratique d’influer sur la trajectoire des positions qu’ils défendent. Ils doivent constamment veiller à concilier les attentes hétérogènes (d’un jeu à l’autre) qui pèsent sur eux. Et lorsque la pression hiérarchique s’accroît, lorsque leurs marges de manœuvre se réduisent, ils sont contraints d’explicitement la position nationale, de la livrer sans filtre. Mais en se découvrant, les mains liées, ils s’exposent aux tensions et aux effets de double contraintes générés par la mise en transparence des jeux. Et plus la pression s’accroît, plus les négociateurs s’approchent du point de rupture, de la « ligne rouge » qui marque la

frontière du champ de la négociation. En paralysant tendanciellement le négociateur, la politisation réduit l’impact du représentant sur la définition de l’intérêt national. Mais elle réduit également ses capacités à agir et à faire aboutir la négociation. Ou, pour le dire autrement, elle déplace le centre de gravité de la négociation vers les lieux d’implication directe de la hiérarchie. Puisqu’il en a la possibilité, le *principal* se substitue à l’*agent*.

⁵¹ Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, juillet 2008.

⁵² Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, janvier 2009.

⁵³ Entretien avec un diplomate français, Paris, juin 2005.