



# Kent Academic Repository

**Colson, Aurelien (2007) *Secrecy and transparency towards third-parties in negotiation: contribution to a historical study of international negotiation*. Doctor of Philosophy (PhD) thesis, University of Kent.**

## Downloaded from

<https://kar.kent.ac.uk/86453/> The University of Kent's Academic Repository KAR

## The version of record is available from

<https://doi.org/10.22024/UniKent/01.02.86453>

## This document version

UNSPECIFIED

## DOI for this version

## Licence for this version

CC BY-NC-ND (Attribution-NonCommercial-NoDerivatives)

## Additional information

This thesis has been digitised by EThOS, the British Library digitisation service, for purposes of preservation and dissemination. It was uploaded to KAR on 09 February 2021 in order to hold its content and record within University of Kent systems. It is available Open Access using a Creative Commons Attribution, Non-commercial, No Derivatives (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>) licence so that the thesis and its author, can benefit from opportunities for increased readership and citation. This was done in line with University of Kent policies (<https://www.kent.ac.uk/is/strategy/docs/Kent%20Open%20Access%20policy.pdf>). If y...

## Versions of research works

### Versions of Record

If this version is the version of record, it is the same as the published version available on the publisher's web site. Cite as the published version.

### Author Accepted Manuscripts

If this document is identified as the Author Accepted Manuscript it is the version after peer review but before type setting, copy editing or publisher branding. Cite as Surname, Initial. (Year) 'Title of article'. To be published in *Title of Journal*, Volume and issue numbers [peer-reviewed accepted version]. Available at: DOI or URL (Accessed: date).

## Enquiries

If you have questions about this document contact [ResearchSupport@kent.ac.uk](mailto:ResearchSupport@kent.ac.uk). Please include the URL of the record in KAR. If you believe that your, or a third party's rights have been compromised through this document please see our [Take Down policy](https://www.kent.ac.uk/guides/kar-the-kent-academic-repository#policies) (available from <https://www.kent.ac.uk/guides/kar-the-kent-academic-repository#policies>).

UNIVERSITÉ RENÉ-DESCARTES  
PARIS V

FACULTÉ DE DROIT

Doctorat de science politique

UNIVERSITY OF KENT

DEPARTMENT OF POLITICS AND  
INTERNATIONAL RELATIONS

Ph.D. in International Relations

**SECRET ET TRANSPARENCE  
ENVERS DES TIERS EN NÉGOCIATION**

**Contribution à une histoire de la négociation internationale**

Thèse de doctorat présentée et soutenue publiquement le 14 mai 2007

par

Aurélien COLSON

Directeurs de recherche :

M. le professeur Hervé CASSAN  
(Université René-Descartes)

M. le professeur A. J. R. GROOM  
(University of Kent)

Jury :

- M. Bertrand BADIE, professeur des universités à l'Institut d'études politiques de Paris, *président du jury*
- M. Hervé CASSAN, professeur à l'Université Paris V, représentant permanent de l'Organisation internationale de la Francophonie auprès des Nations unies
- M. A. J. R. GROOM, professeur émérite à l'Université du Kent
- M. Alain Pekar LEMPEREUR, professeur à l'ESSEC, *rapporteur*
- M. Andrew WILLIAMS, professeur à l'Université de St Andrews, *rapporteur*

## NOTE

La thèse de doctorat étant rédigée en français, la soutenance se déroulera en anglais, et ce en accord avec les deux directeurs de recherche.

Les résumés requis par chaque institution universitaire se trouvent ci-après, à savoir :

- pour l'Université du Kent, un résumé en anglais de 300 mots ;
- pour l'Université René-Descartes Paris V, un résumé en français et un autre en anglais, chacun de 300 signes.

## SUMMARY

### **Secrecy and Transparency towards Third-Parties in Negotiation** *Contribution to a Historical Study of International Negotiation*

This research studies the historical and political move from secrecy to transparency in international negotiation, and investigates to what extent the latter constitutes a political progress.

- Exploring century-old texts on diplomatic practice, Chapter 1 shows how secrecy was constructed as the norm of international negotiations (from the Renaissance to the apex of absolute monarchy): both the negotiation *process* and *outcome* could be veiled.
- Secrecy has then been contested by the principle of publicity, the philosophical roots of which are examined (from the Enlightenment to Wilson): negotiation *process* could remain secret, but it became generally agreed that its *outcome* should be made public (Chapter 2).
- Chapter 3 introduces the concept of *injunction of transparency*: in contemporary times, secrecy is contested by a powerful demand for exposure, which gradually expands into negotiation arenas. Consequently, the negotiation *process* itself is under an increasing pressure to be made public. Simmel's works on secret societies help analyse this evolution.

It is then demonstrated, from the viewpoint of negotiation theories and techniques, that secrecy and transparency towards third-parties constitute a dilemma – or a *tension*, as the literature puts it – between efficiency of the process and legitimacy of the outcome.

- Chapter 4 builds two ideal-types of negotiations – totally secret or totally transparent towards third parties – to highlight their key characteristics. Extreme transparency dissolves the boundary between the negotiation table and “the rest of the world”, enabling stakeholders to interfere. The original concepts of *quasi-negotiator* and *quasi-multilateral negotiations* are constructed.
- Chapter 5 examines how the dilemma is handled in practice. Consideration is given to the “closed door diplomacy” model, followed by a discussion of *partial secrecy*, and *temporal secrecy*. The issue of asymmetry is addressed, in relation with the sustainability of secrecy over time.
- In order to verify the previous findings, Chapter 6 provides a case study of the international negotiations on air services agreements, based on the 1944 Chicago Convention, and which feature the interplay between secrecy and transparency.

*100,000 words excluding quotes*

## RÉSUMÉ

### **Secret et transparence envers des tiers en négociation** *Contribution à une histoire de la négociation internationale*

La thèse analyse d'abord le mouvement historique et les enjeux politiques qui, dans la négociation internationale, ont modifié le statut du secret vis-à-vis de tiers. Institution incontestée depuis la Renaissance, le secret de la négociation – de son processus comme de son résultat – fut ébranlé à partir des Lumières par le principe de publicité, puis par l'ambition wilsonienne d'une diplomatie nouvelle. A l'époque contemporaine, une injonction de transparence expose de façon croissante les processus de négociation eux-mêmes.

Prenant acte de cette évolution, la thèse étudie ensuite, à partir des théories de la négociation, les justifications et les implications respectives du secret et de la transparence envers des tiers. Elle démontre l'existence d'un dilemme, ni le secret ni la transparence ne pouvant totalement exclure l'autre terme. Les modalités concrètes d'articulation du secret et de la transparence sont explorées. L'examen des négociations des accords aériens internationaux illustre et approfondit les résultats précédents.

## SUMMARY

### **Secrecy and Transparency towards Third-Parties in Negotiation** *Contribution to a Historical Study of International Negotiation*

This research first analyses the historical move, and its underlying political meaning, which modified the role of secrecy towards third-parties in international negotiation. An evident norm from the Renaissance, secrecy could veil both the negotiation process and outcome. It was then contested from the Enlightenment to Wilson's ambition of an open diplomacy. In contemporary times, an injunction of transparency gradually exposes negotiation arenas and their processes.

Following this perspective, this research examines from the viewpoint of negotiation theories the justifications and consequences of secrecy and transparency towards third-parties. It demonstrates that the latter constitute a dilemma: neither can permanently exclude the other. Concrete ways of articulating secrecy and transparency in international negotiations are explored. A study of the international negotiations on air services agreements illustrates and verifies the previous findings.

## **KEY WORDS**

- negotiation (theories)
- diplomacy (history)
- secrecy
- transparency
- air services agreements

## **MOTS CLEFS**

- négociation (théories)
- diplomatie (histoire)
- secret
- transparence
- accords aériens

## **LABORATOIRES D'ACCUEIL**

### **Université René-Descartes Paris V**

Faculté de droit

ORIDEF

10, avenue Pierre-Larousse

92245 MALAKOFF CEDEX

FRANCE

### **University of Kent**

Department of Politics and International Relations

Rutherford College

Canterbury, Kent

CT2 7NX

GREAT-BRITAIN



## REMERCIEMENTS

Ma reconnaissance va d'abord aux professeurs Hervé Cassan et A. J. R. Groom, qui ont accepté de diriger ensemble cette recherche doctorale. L'un outre-Atlantique, l'autre outre-Manche, chacun à sa manière, tous deux m'ont apporté les conseils et le soutien dont peut rêver un doctorant. Merci à eux. Je sais également gré aux membres du jury qui ont accepté d'évaluer cette recherche.

Ce sujet de thèse a mûri alors que je travaillais au cabinet du Premier ministre ; puis la recherche fut engagée en parallèle de mes fonctions au Commissariat général du Plan. Mais la réflexion finale et la rédaction n'auraient pu être achevées sans l'accueil qui me fut réservé à l'ESSEC à compter d'octobre 2005. Je suis profondément reconnaissant de la confiance que m'ont témoignée M. Pierre Tapie, directeur général du Groupe ESSEC, Mme Marie-Laure Djelic, doyen des professeurs, et M. Radu Vranceanu, directeur du Centre de recherches.

C'est aussi pourquoi je veux en particulier remercier le professeur Alain Pekar Lempereur, avec lequel s'approfondit depuis 1996 un compagnonnage intellectuel au sein de l'Institut de recherche et d'enseignement sur la négociation en Europe, qu'il dirige à l'ESSEC. Sans le temps et la liberté qu'il m'y a accordés depuis 2005, cette thèse n'aurait pu être menée à son terme si vite. Ces remerciements s'étendent à toute l'équipe d'IRÉNÉ, à commencer par Mme Brigitte Leroux et Mlle Alice Cartier.

Ce travail a bénéficié d'entretiens avec plusieurs chercheurs et praticiens en négociation. Qu'ils en soient de nouveau remerciés, notamment M. Emmanuel Vivet, expert national détaché à la Commission européenne, dont l'expérience m'a donné l'idée de l'étude de cas composée au chapitre VI. Je remercie aussi M. Eric Blanchot pour m'avoir permis de visionner les entretiens réalisés pour ses documentaires. Enfin, je remercie Mme Florrie Darwin (Harvard University), le professeur Stephen Goldberg (Northwestern University) et l'ambassadeur Joseph Stanford (Canada) qui les premiers, avec Alain Pekar Lempereur, ont réagi favorablement au sujet que je me proposai d'explorer.

Cette thèse clôt un cycle ouvert en 1995 à l'Université du Kent avec un *Master in International Conflict Analysis*, autour d'A. J. R. Groom, Mervyn Frost, Vivienne Jabri, Stefan Rossbach, Keith Webb, Jarrod Wiener et Andrew Williams ; qu'ils soient remerciés de m'avoir alors donné le goût de la recherche et l'envie d'explorer plus avant le champ de la négociation.

Enfin et surtout, mes remerciements vont à Fabienne, sans laquelle ni ce sujet ni cette thèse n'auraient vu le jour. À toi, Fabienne, ainsi qu'à Joseph et Emmanuel, cette thèse est dédiée.

## SOMMAIRE

<b>ABRÉVIATIONS</b> .....	16
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE</b> .....	19
<b>Section 1 Négociation, science politique et relations internationales</b> .....	22
1.1. La nature interdisciplinaire de la négociation.....	22
1.2. Pour une étude de la négociation en science politique .....	24
<b>Section 2 Secret et transparence :</b>	
<b>concepts politiques, enjeux en négociation</b> .....	27
2.1. Secret et transparence d'un point de vue politique .....	28
2.1.1. <i>Secret et transparence : éléments de définition</i>	
2.1.2. <i>Secret et transparence : une portée politique</i>	
2.2. Secret et transparence du point de vue du négociateur :	
enjeux et questionnement.....	31
<b>Section 3 Filiation de la thèse dans les théories de la négociation</b> .....	34
3.1. L'interaction entre contextes, processus et résultats	
de négociation.....	34
3.2. Le concept de tension en négociation .....	37
3.2.1. <i>Prémices de la notion de tension</i>	
3.2.2. <i>Les tensions dans la recherche actuelle</i>	
3.2.3. <i>Une approche fructueuse pour l'analyse</i>	
<b>Section 4 Méthodologie et plan de la thèse</b> .....	41
4.1. Méthodologie : le choix de l'interdisciplinarité	
et du regard historique .....	41
4.2. Plan de la thèse .....	43

### PREMIÈRE PARTIE

#### DE L'INSTITUTION DU SECRET

#### À L'INJONCTION DE TRANSPARENCE :

#### LE MOUVEMENT HISTORIQUE ET L'ENJEU POLITIQUE

## CHAPITRE PREMIER

### L'INSTITUTION DU SECRET ..... 47

#### Section 1 Le moment machiavélien, ou la légitimation du secret ..... 49

- 1.1. L'Italie à la fin du XV<sup>e</sup> siècle :  
un « *chapitre nouveau de l'histoire universelle* » ..... 49
- 1.2. La négociation dans la pensée politique de Machiavel ..... 51
  - 1.2.1. *La place de la négociation :  
seconde, mais non secondaire*
  - 1.2.2. *Le rôle de l'ambassadeur : percer le secret*
- 1.3. La prudence du Prince ou la dissimulation légitimée ..... 56
- 1.4. Légitimité du secret selon le régime politique ..... 60

#### Section 2 Les « *négociations continues* » du « *Grand Siècle* » à travers six témoins ..... 61

- 2.1. Richelieu et les « *négociations continues* » ..... 62
- 2.2. Six témoins pour le « *Grand Siècle* » ..... 64
  - 2.2.1. *Un précurseur : Hotman*
  - 2.2.2. *L'artisan de la paix de Westphalie : Mazarin*
  - 2.2.3. *Le tournant dans la réflexion : Wicquefort*
  - 2.2.4. *Un professionnel : Rousseau de Chamoy*
  - 2.2.5. *La synthèse du siècle de Louis XIV : Callières*
  - 2.2.6. *L'ambition théorique : Pecquet*

#### Section 3 L'office de l'ambassadeur, entre ombre et lumière ..... 74

- 3.1. L'ambassadeur-représentant  
ou la nécessité de paraître dans la lumière ..... 75
- 3.2. L'ambassadeur-négociateur  
ou la préoccupation de l'ombre et du secret ..... 78
- 3.3. Préserver des tiers le secret de la négociation ..... 83
  - 3.3.1. *Une responsabilité personnelle de l'ambassadeur*
  - 3.3.2. *Se retirer de la lumière*
  - 3.3.3. *Le secret et l'entourage*
  - 3.3.4. *Instructions et dépêches : les lettres et le chiffre*
- 3.4. Percer le secret d'autrui ..... 94

#### Conclusion – Le secret, institution légitime ..... 96

## CHAPITRE II

### CONTESTATIONS DU SECRET, NAISSANCE DE LA PUBLICITÉ ..... 100

#### Section 1 De l'inspiration des Lumières aux ambitions révolutionnaires ..... 101

- 1.1. L'inspiration des Lumières et le rejet du secret monarchique . 102

1.1.1.	<i>L'espoir d'une paix universelle et perpétuelle</i>	
1.1.2.	<i>La contestation du pouvoir d'un seul</i>	
1.1.3.	<i>L'impératif de publicité de l'action politique</i>	
1.1.4.	<i>La synthèse de Mably, ou l'invention de la transparence en négociation internationale</i>	
1.2.	L'action révolutionnaire et l'ambition républicaine de publicité .....	121
1.2.1.	<i>La Révolution américaine et la fondation d'une diplomatie républicaine</i>	
1.2.2.	<i>La Révolution française ou la publicité mise en échec</i>	
1.3.	De la Restauration à la démocratisation des sociétés européennes : un entre-deux .....	131
1.3.1.	<i>La persistance du secret de l'Ancien régime</i>	
1.3.2.	<i>La démocratisation et la politisation des sociétés européennes</i>	
<b>Section 2</b>	<b>Le moment wilsonien, ou l'ambition contrariée de publicité</b> .....	<b>136</b>
2.1.	La vision wilsonienne d'une diplomatie nouvelle .....	137
2.1.1.	<i>La condamnation de la diplomatie traditionnelle en 1914</i>	
2.1.2.	<i>Le moment wilsonien, de la synthèse idéologique à l'action politique</i>	
2.1.3.	<i>L'appui de l'opinion publique face à la tradition du secret</i>	
2.2.	Un nouvel équilibre : publicité relative des résultats, secret maintenu des processus .....	149
2.2.1.	<i>Une publicité relative des résultats de la négociation internationale</i>	
2.2.2.	<i>La tradition du secret perdue pour les processus de négociation</i>	
	Conclusion – Le secret, institution ébranlée .....	159

### CHAPITRE III

#### L'INJONCTION CONTEMPORAINE DE TRANSPARENCE .....

<b>Section 1</b>	<b>Omniprésence : manifestations de l'injonction de transparence.</b>	<b>164</b>
1.1.	Une pluralité de manifestations .....	164
1.1.1.	<i>Dans le domaine privé et individuel</i>	
1.1.2.	<i>Dans la sphère économique</i>	
1.1.3.	<i>Dans le monde politique et administratif</i>	
1.2.	La négociation internationale face à l'injonction de transparence .....	177
1.2.1.	<i>Le cas particulier de l'Union européenne</i>	

	1.2.2. <i>De nouveaux formats de travail diplomatique démultiplient la transparence</i>	
	1.2.3. <i>De nouveaux acteurs nourrissent l'injonction de transparence</i>	
<b>Section 2</b>	<b>Puissance : justifications et moyens de la transparence</b>	191
2.1.	La justification démocratique : transparence et État de droit	192
2.1.1.	<i>Le droit de savoir ou la participation des gouvernés</i>	
2.1.2.	<i>Le devoir de responsabilité ou le contrôle des gouvernants</i>	
2.2.	Les moyens médiatiques : transparence et état des techniques	200
2.2.1.	<i>L'impact grandissant des médias sur les relations internationales</i>	
2.2.2.	<i>Les moyens nouveaux de la technologie, au service de la transparence</i>	
<b>Section 3</b>	<b>Ambivalence : la part d'ombre de la transparence</b>	205
3.1.	Contradictions et risques de l'injonction de transparence	206
3.1.1.	<i>L'injonction comme aporie, ou le paradoxe de la transparence opacifiante</i>	
3.1.2.	<i>Du glissement sémantique au dévoiement de la transparence</i>	
3.2.	Rôles et légitimité du secret en démocratie	211
3.2.1.	<i>Une lecture sociologique du secret : Georg Simmel</i>	
3.2.2.	<i>Secret et démocratie sont indissociables</i>	
Conclusion – La transparence, une « règle » émergente		216

## SECONDE PARTIE

### LE SECRET FACE À LA TRANSPARENCE ENVERS DES TIERS : THÉORIE ET PRATIQUE D'UNE TENSION EN NÉGOCIATION

#### CHAPITRE IV

#### LA TENSION ENTRE DEUX IDÉAUX-TYPES ..... 219

<b>Section 1</b>	<b>Justifications du secret et de la transparence à travers deux idéaux-types</b>	221
1.1.	L'idéaltype de la négociation transparente vis-à-vis de tiers	223
1.1.1.	<i>Mieux garantir l'intérêt général</i>	
1.1.2.	<i>Protéger les intérêts minoritaires</i>	

	1.1.3. <i>Souligner la responsabilité du négociateur en favorisant les comportements éthiques</i>	
1.2.	L'idéaltype de la négociation secrète vis-à-vis de tiers .....	230
	1.2.1. <i>Les justifications traditionnelles</i>	
	1.2.2. <i>Les justifications motivées par le surcroît de transparence</i>	
<b>Section 2</b>	<b>Implications de chaque idéaltype pour la négociation.....</b>	<b>241</b>
2.1.	L'interaction avec les tensions classiques de la négociation ...	241
	2.1.1. <i>Empathie et affirmation de soi</i>	
	2.1.2. <i>Coopération et compétition</i>	
	2.1.3. <i>La relation mandant-mandataire</i>	
2.2.	L'apparition des quasi-négociateurs ou l'avènement des négociations quasi-multilatérales .....	250
	2.2.1. <i>Le quasi-négociateur et son impact à la table</i>	
	2.2.2. <i>La négociation quasi-multilatérale, ou la caducité du distinguo bilatéral / multilatéral ?</i>	
<b>Section 3</b>	<b>Interprétation : une tension originale entre secret et transparence vis-à-vis de tiers.....</b>	<b>261</b>
3.1.	L'inéluctable tension entre secret et transparence .....	261
	3.1.1. <i>Le jeu d'acteurs</i>	
	3.1.2. <i>Un bilan « coûts-avantages » au résultat indécis</i>	
	3.1.3. <i>La cohérence logique avec d'autres dilemmes</i>	
3.2.	La tension au prisme weberien de l'éthique .....	266
	3.2.1. <i>Ethique de conviction et éthique de responsabilité</i>	
	3.2.2. <i>Le prisme de l'éthique confirme le dilemme</i>	
	Conclusion – Secret et transparence : une tension indécidable.....	269

## CHAPITRE V

### ENTRE SECRET ET TRANSPARENCE :

#### DES MODES CONCRETS D'ARTICULATION .....

<b>Section 1</b>	<b>Un modèle global de compromis : la <i>closed door diplomacy</i>.....</b>	<b>272</b>
1.1.	Les variables contextuelles clefs pour le dosage entre secret et transparence .....	273
	1.1.1. <i>Relations entre les parties prenantes, statut de la négociation, risque politique</i>	
	1.1.2. <i>Fond, ampleur des concessions nécessaires et intensité prévisible de l'impact</i>	
1.2.	La <i>closed door diplomacy</i> ou les limites d'un compromis .....	281
	1.2.1. <i>Le modèle de la closed door diplomacy</i>	
	1.2.2. <i>Les limites d'un compromis</i>	

<b>Section 2</b>	<b>Deux modes d'articulation entre secret et transparence</b> .....	289
2.1.	Le secret partiel ou la délimitation par un périmètre .....	289
2.1.1.	<i>Périmètre du champ, périmètre du sujet</i>	
2.1.2.	<i>Périmètre d'un espace, périmètre du nombre</i>	
2.2.	Le secret provisoire ou la délimitation par le temps .....	296
2.2.1.	<i>Secret et transparence</i> <i>face à la séquence d'ensemble de la négociation</i>	
2.2.2.	<i>Le moment critique et décisif du retour</i> <i>à la transparence</i>	
2.2.3.	<i>Secret et processus de négociation à la table</i>	
<b>Section 3</b>	<b>La pérennité de l'articulation face à la question de l'asymétrie</b> ...	310
3.1.	L'accord entre les parties et la question de l'asymétrie .....	311
3.1.1.	<i>Asymétrie dans le choix du secret vis-à-vis de tiers</i>	
3.1.2.	<i>Secret externe et secret interne en négociation</i>	
3.2.	La pérennité de la formule d'articulation .....	315
3.2.1.	<i>La rupture du secret :</i> <i>un parallèle entre société secrète et négociation</i>	
3.2.2.	<i>Maintenir le secret :</i> <i>les recommandations des praticiens</i>	
Conclusion – Le clair-obscur de la négociation .....		321

## CHAPITRE VI

### L'ARTICULATION EN PRATIQUE : LE CAS DES NÉGOCIATIONS

#### INTERNATIONALES DANS LE SECTEUR AÉRIEN .....

<b>Section 1</b>	<b>Les enjeux confiés à la négociation internationale</b> .....	326
1.1.	Un double enjeu .....	326
1.1.1.	<i>L'enjeu politico-militaire de la souveraineté</i> <i>nationale</i>	
1.1.2.	<i>L'enjeu économique du commerce international</i>	
1.2.	Un cadre juridique laissant une large place à la négociation....	332
1.2.1.	<i>Le cadre défini par la Convention de Chicago</i> <i>de 1944</i>	
1.2.2.	<i>L'importance du rôle dévolu à la négociation</i> <i>bilatérale entre États</i>	
<b>Section 2</b>	<b>L'articulation entre secret et transparence</b> <b>dans le format bilatéral traditionnel</b> .....	340
2.1.	Secret et transparence dans la configuration traditionnelle .....	340
2.1.1.	<i>Une évaluation analytique</i> <i>du dosage de secret et de transparence</i>	

2.1.2.	<i>La tradition du secret face à l'injonction contemporaine de transparence</i>	
2.2.	Négociation quasi-multilatérale et quasi-négociateur .....	352
2.2.1.	<i>Une négociation quasi-multilatérale</i>	
2.2.2.	<i>Les compagnies aériennes comme exemple typique de quasi-négociateur</i>	
<b>Section 3</b>	<b>L'articulation entre secret et transparence dans le nouveau format européen</b> .....	<b>365</b>
3.1.	Origines et manifestations de l'entrée en jeu de la Commission européenne.....	366
3.1.1.	<i>L'émergence de la compétence de négociation de la Commission européenne</i>	
3.1.2.	<i>Mise en pratique : la négociation euro-américaine de 2004-2006</i>	
3.2.	Le renouvellement de l'articulation entre secret et transparence.....	373
3.2.1.	<i>Le secret renforcé vis-à-vis des États membres et des quasi-négociateurs</i>	
3.2.2.	<i>La transparence étendue entre les États membres</i>	
Conclusion –	La tension vérifiée entre secret et transparence .....	384
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE</b> .....		<b>387</b>
1.	Questions de méthode(s) .....	387
2.	Une tension originale .....	388
3.	Contexte et processus .....	389
4.	Porosité des frontières .....	390
5.	Extension des périmètres.....	391
6.	Caméras <i>in camera</i> .....	393
7.	Tradition et progrès politique.....	395
<b>BIBLIOGRAPHIE ET SOURCES</b> .....		<b>397</b>



## ABRÉVIATIONS

AAI :	Autorité administrative indépendante
AEA :	<i>Association of European Airlines</i>
AMI :	Accord multilatéral sur l'investissement
ASA :	<i>Air services agreement</i>
BCE :	Banque centrale européenne
CEDH :	Cour européenne des droits de l'Homme
CAA :	<i>Civil Aviation Authority</i> (Royaume-Uni)
CADA :	Commission d'accès aux documents administratifs (France)
CIJ :	Cour internationale de justice
CIRCA :	<i>Communication and Information Resource Centre for Administrations</i> (Commission européenne)
CJCE :	Cour de justice des Communautés européennes
DGAC :	Direction générale de l'aviation civile (France)
DG TREN :	Direction générale Transports et Energie (Commission européenne)
DOT :	<i>Department of Transportation</i> (Etats-Unis)
ECB :	<i>European Central Bank</i>
ECOSOC :	Conseil économique et social des Nations unies
EEE :	Espace économique européen
ESSEC :	Ecole supérieure des sciences économiques et commerciales
FOIA :	<i>Freedom of Information Act</i> (Etats-Unis)
GIGN :	Groupement d'intervention de la gendarmerie nationale
IATA :	Association du transport aérien international
ICAO :	<i>International Civil Aviation Organisation</i>
IRÉNÉ :	Institut de recherche et d'enseignement sur la négociation en Europe
JOCE :	<i>Journal officiel des Communautés européennes</i>
JOUE :	<i>Journal officiel de l'Union européenne</i>
LEP :	<i>League to Enforce Peace</i>
MAI :	<i>Multilateral Agreement on Investments</i>
MINEFI :	Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (France)
MOU :	<i>Memorandum of understanding</i> (procès-verbal de négociation)
NPRM :	<i>Notice of proposed rule-making</i> (Etats-Unis)
OACI :	Organisation de l'aviation civile internationale

OLP :	Organisation de libération de la Palestine
OMC :	Organisation mondiale du commerce
ONG :	Organisation non gouvernementale
PAC :	Politique agricole commune
PIB :	Produit intérieur brut
PNUD :	Programme des Nations unies pour le développement
SDN :	Société des Nations
SPA :	<i>Socialist Party of America</i>
TCAA :	<i>Trans-Atlantic Common Aviation Area</i>
TCE :	Projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe
UDC :	<i>Union of Democratic Control (Royaume-Uni)</i>
UN-NGLS :	<i>United Nations Non-Governmental Liaison Service</i>
ZEE :	Zone économique exclusive

*Un autre écueil à éviter et qui est commun, c'est d'être toujours de l'avis de l'auteur qu'on lit. Cela laisse dans une dangereuse inaction les opérations du jugement et accoutume à n'avoir, pour ainsi dire, aucun principe à soi. Or il n'y a pas d'état où il soit plus nécessaire d'avoir des principes que l'état de négociateur [...].*

Antoine PECQUET, *Discours sur l'art de négocier*<sup>1</sup>

---

1. PECQUET Antoine [1737], *Discours sur l'art de négocier* (Paris : Nyon Fils) : rééd. sous la dir. d'Alain Lempereur (Paris-Cergy : ESSEC IRÉNÉ, 2003), ronéo, p. 17.

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

*Alors qu'au début le secret est souvent beaucoup trop étendu, avec maladresse et sans nuances, [...] d'un autre côté, on ne reconnaît que tardivement l'utilité de la dissimulation dans bien des cas.*

Georg SIMMEL<sup>1</sup>

Est-il raisonnable de choisir le secret comme thème de recherche ? Non, à première vue : explorer ce qui, par nature, a vocation à demeurer caché ne peut qu'orienter vers un chemin ardu. Pourtant, l'objet même de toute entreprise de recherche n'est-il pas de tâcher d'éclairer ce qui est obscur, d'essayer de mettre en lumière ce qui demeurerait sinon masqué à l'entendement ? Loin de prétendre révéler les contenus que protège le secret, une ambition suffisante serait sans doute, en l'espèce, de contribuer à comprendre les fonctions que ce dernier assure dans un champ particulier<sup>2</sup>.

Qui plus est, le secret forme avec la transparence un couple antithétique d'intérêt majeur, notamment en science politique. Le secret accompagne l'histoire de la construction de l'État ; la transparence, les progrès de sa démocratisation. Secret et transparence ont partie liée avec des notions politiques aussi fondamentales que le pouvoir, la légitimité, la responsabilité. Le couple est ancien, depuis les *arcana imperii* qu'explora Tacite puis l'essor de la raison d'État sous la monarchie absolue<sup>3</sup>. Il conserve une contemporanéité sans cesse renouvelée, comme en témoigne la réflexion la plus actuelle sur la légitimité du recours au secret par les États dans la lutte contre la menace terroriste internationale. Ce couple opposé offre à la recherche un champ complexe, volontiers interdisciplinaire ; il est aussi en prise directe, du

- 
1. SIMMEL Georg [1908], *Sociologie. Etudes sur les formes de la socialisation* (Paris : Presses Universitaires de France, 1999), p. 367.
  2. Ce fut la démarche appliquée pour décrypter la figure de l'espion par DEWERPE Alain [1994], *Espion. Une anthropologie historique du secret d'État contemporain* (Paris : Gallimard), pp. 16-17.
  3. MEINECKE Friedrich [1973], *L'Idée de la raison d'État dans l'histoire des temps modernes*, trad., éd. originale 1924 (Genève : Droz) ; ZARKA Yves Charles [1994], *Raison et déraison d'État. Théoriciens et théories de la raison d'État aux XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles* (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Fondements de la politique »).

point de vue de l'action pratique, avec des arbitrages politiques aux conséquences considérables pour la Cité.

Riche de sens, le couple antithétique formé par le secret et la transparence semble l'être en particulier pour la négociation internationale, entendue comme le processus d'interaction par lequel les acteurs des relations internationales – États, mais aussi, dans une perspective pluraliste, organisations intergouvernementales et non gouvernementales en tous genres –, conscients de leur interdépendance, résolvent leurs différends de manière non violente et sans recourir à une procédure juridictionnelle. Secret et transparence offrent un point d'entrée original et prometteur à l'étude de la négociation internationale. Qu'on en juge, à travers les quelques éléments suivants. Aux lendemains de la Renaissance, qui inventa l'ambassadeur en résidence, tant François I<sup>er</sup> que Charles Quint disposaient déjà d'un comité *secret* dédié aux affaires étrangères<sup>4</sup>. Au siècle suivant, Richelieu recommandait de « négocier sans cesse, *ouvertement ou secrètement*, en tous lieux »<sup>5</sup>. Pour Callières, il ne faisait aucun doute que « le secret est l'arme de la négociation »<sup>6</sup>. Cette tradition assumée du secret semble traverser les régimes. Ainsi Jules Cambon, ministre français des Affaires étrangères de l'entre-deux-guerres, constatait : « Pour si peu que l'on ait été responsable des intérêts de son pays à l'étranger, on se rend compte que *le jour où il n'y aurait plus de secret dans la négociation il n'y aurait plus de négociation du tout* »<sup>7</sup>, conviction de toute évidence partagée par Kissinger négociant dans le plus grand secret, à Pékin, le rapprochement entre la Chine et les États-Unis<sup>8</sup>, ou par les protagonistes du canal secret ouvert à Oslo à partir du 20 janvier 1993 afin d'organiser des contacts entre responsables palestiniens et israéliens<sup>9</sup>.

Mais cette affirmation du secret comme tradition de la négociation internationale fut suivie de l'apparition puis de la montée en puissance de son contraire, la transparence. Synthétisant les apports des Lumières, Bonnot de Mably proposa d'interdire la diplomatie secrète : « il serait bien digne de la sagesse des peuples dont

- 
4. SATOW Ernest [1917], *Guide to Diplomatic Practice*, 5<sup>ème</sup> éd. rév. par Lord Gore-Booth assisté de Desmond Pakenham (Londres : Longman, 1979), § 3.5., p. 13.
  5. RICHELIEU Cardinal de [1688], *Testament politique*, éd. par Françoise Hildesheimer (Paris : Société de l'Histoire de France, 1995), Ch. 6, pp. 265-272 ; nous soulignons.
  6. CALLIÈRES François de [1716] *De la Manière de négocier avec les souverains*, éd. critique d'Alain Pekar Lempereur (Genève : Droz, 2002), p. 185.
  7. CAMBON Jules [1926], *Le Diplomate* (Paris : Hachette), pp. 32-33 ; nous soulignons.
  8. BERRIDGE G. R., KEENS-SOPER Maurice, OTTE Thomas G. [2001], *Diplomatic Theory From Machiavelli to Kissinger* (New York : Palgrave), pp. 198-199.
  9. WATKINS Michael, LUNDBERG Kirsten [1998], « Getting to The Table in Oslo : Driving Forces and Channel Factors », *Negotiation Journal*, April, pp. 115-135.

le gouvernement n'admet aucun engagement secret, d'en proscrire l'usage de l'Europe entière »<sup>10</sup>, projet repris par la Révolution française. Wilson, le 8 janvier 1918, plaça au premier rang de ses « Quatorze points » : « Open covenants of peace, openly arrived at, after which there shall be no private international understandings of any kind but diplomacy shall proceed always frankly and in the public view »<sup>11</sup>. Depuis 1945, le développement de la diplomatie « de conférence » puis de la diplomatie « parlementaire » au sein d'institutions multilatérales permanentes offre des formats de plus en plus favorables à l'exposition des négociations vis-à-vis de tiers. En 1998, l'échec de la rencontre de l'OMC à Seattle peut être interprétée comme le choc entre cette tradition du secret des négociations et une injonction contemporaine de transparence : les ONG condamnèrent par principe la légitimité de négociations tenues à huis clos dans le secret des « *green rooms* ». Plus récemment encore, l'alinéa 2 de l'article I-50 du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe proposait même que « le Parlement européen siège en public, *ainsi que le Conseil lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif* »<sup>12</sup>.

Ces quelques réflexions ou anecdotes renvoient à un même questionnement : une négociation peut-elle et doit-elle rester secrète vis-à-vis de tiers ? Quelles sont les justifications et les conséquences d'une exposition de la table des négociations à l'observation de tiers extérieurs ? Ainsi formulée en première approche, cette problématique n'a pas encore retenu l'attention de la recherche sur la négociation internationale.

Cette introduction générale s'attachera tout d'abord à situer le sujet au sein d'une discipline, la science politique, et d'un de ses champs particuliers, les relations internationales (section 1). Puis les différentes dimensions du sujet seront explorées, à travers un travail de définition et de problématisation (section 2). Une double filiation entre ce sujet et la recherche existante sur la négociation sera alors mise en lumière (section 3). Enfin sera précisée la méthodologie choisie, et annoncé le plan de la thèse (section 4).

---

10. BONNOT DE MABLY [an III], *Le Droit public de l'Europe*, in *Œuvres complètes* (Aalen : Scientia Verlag, 1977), tome 7, p. 91.

11. WILSON Woodrow [1918], « An Address to a Joint Session of Congress », 8 janvier 1918, in LINK Arthur S. (dir.) [1984], *Papers of Woodrow Wilson* (Princeton : Princeton University Press), XLV, pp. 534-539.

12. *Journal officiel*, n° 58, 10 mars 2005, pp. 3984 sq. ; nous soulignons.

## SECTION 1

### NÉGOCIATION, SCIENCE POLITIQUE ET RELATIONS INTERNATIONALES

Sachant la diversité des disciplines qui contribuent aux théories de la négociation (1.1.), il semble nécessaire de réfléchir à la relation spécifique que la négociation entretient avec la science politique en général et les relations internationales en particulier (1.2.).

#### 1.1. La nature interdisciplinaire de la négociation

La négociation forme ce que l'on pourrait appeler un objet académique non identifié : elle ne constitue pas une discipline universitaire à part entière, mais un champ exploré par des spécialistes venus d'horizons divers, parfois rassemblés dans des centres de recherche *ad hoc* permettant, le cas échéant, des échanges avec des praticiens<sup>13</sup>. Cette variété des analyses reflète l'ubiquité de la négociation, activité qu'estiment mener des professionnels aussi différents qu'un diplomate, un syndicaliste ou un cadre de la grande distribution.

Un aperçu de cette diversité des apports théoriques peut être brièvement donné. L'économie industrielle constitua une matrice des premiers travaux théoriques, mais en s'intéressant plus aux résultats de la négociation – par exemple le taux d'augmentation des salaires – qu'à son processus<sup>14</sup>. Puis la micro-économie et la théorie des jeux ont permis de formaliser bien des enjeux en négociation et de clarifier les processus décisionnels, mais au prix de considérations très stylisées où les négociateurs sont supposés rationnels ; cette approche a peut-être produit autant de travaux que de critiques<sup>15</sup>. 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

- 
13. À l'image du *Program on Negotiation* accueilli à la Harvard Law School, ou de l'Institut de recherche et d'enseignement sur la négociation en Europe (IRÉNÉ), accueilli à l'ESSEC.
  14. Pour une revue des travaux historiques de ce courant, cf. KOCHAN Thomas A. [1980], *Collective Bargaining and Industrial Relations* (Homewood, IL. : Irwin).
  15. Cf. l'article fondateur de NASH John F. [1950], « The Bargaining Problem », *Econometrica*, 18, pp. 155-162 ; SCHELLING Thomas C. [1960], *The Strategy of Conflict*, 2<sup>nd</sup> éd. (Cambridge, MA : Harvard University Press, 1980) ; RAIFFA Howard [1982], *The Art and Science of Negotiation* (Cambridge, MA : Belknap Press of Harvard University Press, 2002). Du côté des critiques de la théorie des jeux, cf. en particulier YOUNG Oran R. (dir.) [1975], *Bargaining : Formal Theories of Negotiation* (Chicago : University of Illinois Press) ; BACHARACH Samuel B., LAWLER Edward J. [1988], *Bargaining : Power, Tactics, and Outcome* (San Francisco : Jossey-Bass).

d'importants résultats, notamment pour mettre en lumière les biais cognitifs qui limitent la rationalité des négociateurs<sup>16</sup>. Au-delà de l'individu, la sociologie des organisations s'intéresse à l'environnement social et institutionnel de la négociation<sup>17</sup>. Complémentaire de cet apport est celui des juristes, penchés sur l'environnement légal « à l'ombre duquel » se tient la négociation<sup>18</sup>. 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-Bretagne<sup>19</sup>. Enfin, les théories prescriptives, proches des préoccupations des praticiens car focalisées sur le processus concret de négociation, ont tenté de synthétiser les apports précédents<sup>20</sup>.

Dans cette pluralité de regards, la science politique apparaît, même si elle n'occupe pas le cœur. Des contributions de diplomates s'inscrivent naturellement dans cette perspective<sup>21</sup>. Certains chercheurs ont la science politique pour formation d'origine<sup>22</sup>. Pourtant, étudier « la négociation » dans le cadre de la science politique constitue un

- 
16. Citons en particulier RUBIN Jeffrey Z., BROWN Bert R. [1975], *The Social Psychology of Bargaining and Negotiation* (New York : Academic Press) ; PRUITT Dean G. [1981], *Negotiation Behavior* (New York : Academic Press) ; NEALE Margaret, BAZERMAN Max [1991], *Cognition and Rationality in Negotiation* (New York : The Free Press) ; BAZERMAN Max, NEALE Margaret [1992], *Negotiating Rationally* (New York : The Free Press).
  17. L'ouvrage essentiel fut : WALTON Richard E., MCKERSIE Robert B. [1965], *A Behavioral Theory of Labor Negotiations. An Analysis of a Social Interaction System* (New York : McGraw-Hill) ; puis FRIEDMAN Raymond A. [1994], *Front Stage, Backstage. The Dramatic Structure of Labor Negotiations* (Cambridge, MA : The MIT Press).
  18. MNOOKIN Robert, KORNHAUSER Lewis [1979], « Bargaining in the Shadow of the Law : The Case of Divorce », *Yale Law Journal*, 88, pp. 950-997 ; MNOOKIN Robert, SUSSKIND Lawrence (dir.) [1999], *Negotiating on Behalf of Others* (Thousand Oaks, CA : Sage Publications) ; GOLDBERG Stephen, SANDER Frank, ROGERS Nancy [1992], *Dispute Resolution : Negotiation, Mediation and Other Processes* (Boston : Little, Brown & Company).
  19. Citons en particulier John W. BURTON depuis [1969], *Conflict and Communication. The Use of Controlled Communication in International Relations* (Londres : Macmillan) jusqu'à [1990], *The Conflict Series* (Londres : Macmillan), 4 vols. ; MITCHELL C. R. [1981], *The Structure of International Conflict* (London : Macmillan) ; NICHOLSON Michael [1992], *Rationality and the Analysis of International Conflict* (Cambridge : Cambridge University Press) ; MITCHELL Christopher, BANKS Michael [1996], *Handbook of Conflict Resolution : The Analytical Problem-Solving Approach* (Londres : Pinter/Cassel) ; 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.
  20. Cette approche prescriptive fut popularisée par FISHER Roger, URY William, PATTON Bruce [1981], *Getting to Yes*, 2<sup>de</sup> éd. (Londres : Penguin, 1991), poursuivie par d'autres mais engagée trois siècles plus tôt par des diplomates relatant leur expérience ; cf. *infra*.
  21. À commencer par John BURTON, à l'origine diplomate australien ; citons aussi IKLÉ Fred Charles [1964], *How Nations Negotiate* (New York : Harper & Row) ou KAUFMANN Johan [1968], *Conference Diplomacy. An Introductory Analysis* (Dobbs Ferry, NY : Oceana) et, en France, PLANTEY Alain [1994], *La Négociation internationale au XXI<sup>e</sup> siècle*, 2<sup>de</sup> éd. (Paris : Editions du CNRS, 2002).
  22. En particulier I. William ZARTMAN, figure centrale de la recherche en négociation, dont plusieurs ouvrages utilisés ici sont mentionnés dans la bibliographie.



juste retour aux sources du concept même. Historiquement, en effet, la négociation se confond avec la diplomatie.

## 1.2. Pour une étude de la négociation en science politique

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<sup>e</sup> siècle<sup>23</sup>.

Cette proximité dans l'ordre politique intérieur est confirmée dans l'ordre international. Dans le monde anglo-saxon, « jusqu'à ce que Edmund Burke invente le mot "diplomacy" à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, "negotiation" était le mot normalement employé pour décrire le travail des ambassadeurs »<sup>24</sup>. En France, de même, le mot « diplomatie » n'est attesté qu'à partir de 1790<sup>25</sup>. Jusqu'à cette date, c'est bien le mot « négociation » qui désigne la diplomatie, c'est-à-dire, selon la définition qu'en a donné Satow :

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<sup>26</sup>.

Dans son ouvrage classique sur la diplomatie, Harold Nicolson relevait déjà que « négociations », « politique extérieure » et « diplomatie » étaient considérés comme des synonymes, ce qui entraîna à l'époque où il écrivait des confusions entre la définition d'une politique étrangère puis sa mise en œuvre à travers la négociation<sup>27</sup>. 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. Il n'est donc pas fortuit, par exemple, que l'un des moments les plus critiques de ces relations entre puissances – la Guerre froide – ait vu la négociation susciter un intérêt renouvelé chez les politistes attachés

---

23. FELICE Fortuné Bartélémy de [1770-1778], « Négociations ou l'art de négocier », notice de *L'Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des connaissances humaines* (Yverdon), rééd. sous la dir. d'Alain Pekar Lempereur (Paris-Cergy, ESSEC IRÉNÉ, 2003), ronéo, p. 3.

24. BERRIDGE, KEENS-SOPER, OTTE [2001], *op. cit.*, p. 5, notre traduction.

25. REY Alain (dir.) [1998], *Le Robert – Dictionnaire historique de la langue française* (Paris : Le Robert), t. 1., « DIPLOMATIE ».

26. SATOW [1917], *op. cit.*, § 1.1., p. 3.

27. NICOLSON Sir Harold [1939], *Diplomacy*, 4<sup>ème</sup> éd. (Washington, D. C. : Institute for the Study of Diplomacy, 1988) ; sur ce point, cf. les développements au chapitre II, section 2.2.2.

à décrypter la compétition bilatérale entre les États-Unis et l'URSS, sur fond de dissuasion puis de désarmement<sup>28</sup>.

Par ce lien historique et maintenu entre négociation et relations internationales, il est juste que la première soit un objet d'études privilégié des secondes, devenues discipline universitaire. Discipline à part entière dans le monde anglo-saxon depuis 1919, date de la création de la première chaire à l'université du Pays de Galles à Aberystwyth, les relations internationales forment en France un champ que la science politique veille « à ne pas laisser sortir de son orbite »<sup>29</sup> ; en dépit de sa « faiblesse institutionnelle », la recherche y fait preuve d'un dynamisme croissant salué par les observateurs étrangers<sup>30</sup>.

Au-delà, la négociation en tant qu'objet de recherche est profondément *politique*. Elle met souvent en présence, ou aux prises, des acteurs dont la science politique est familière : élus nationaux ou locaux, appareils administratifs centraux, déconcentrés ou décentralisés. Surtout, elle constitue elle-même une modalité de l'action politique, distincte de la décision unilatérale, laquelle subit au plan international l'essor de la régulation multilatérale, l'intégration d'ensembles régionaux au premier rang desquels figure l'Union européenne, enfin la montée en puissance de nouveaux pouvoirs échappant au moins en partie à la souveraineté – grandes entreprises, ONG, médias. Au plan national, la montée en puissance du contrat comme mode de relation entre personnes publiques ou entre personnes publiques et privées, constitue un phénomène désormais pleinement reconnu<sup>31</sup>. À l'acte unilatéral, qui lui permettait de manifester son autorité de façon exécutoire, l'administration préfère de plus en plus des procédés contractuels : l'évolution des hommes et des sociétés, des cultures et des méthodes fait que contraindre est de moins en moins efficace, convaincre de plus en plus nécessaire<sup>32</sup>. Enfin, quel que soit le champ auquel elle s'applique, la

---

28. Représentatif de ce mouvement fut le travail de RAPOPORT Anatol [1960], *Fights, Games, and Debates* (Ann Harbor : University of Michigan Press).

29. BATTISTELLA Dario [2003], *Théories des relations internationales* (Paris : Presses de Sciences Po, coll. « Références inédites »), p. 12.

30. GROOM A. J. R. [2002], « Les relations internationales en France : un regard d'outre-Manche », *La Revue internationale et stratégique*, n° 47, automne, pp. 108-117 (cf. le dossier de cette même livraison) ; à comparer avec le regard porté près de dix ans plus tôt : GROOM A. J. R. [1994], « The World Beyond : The European Dimension », in GROOM A. J. R., LIGHT Margot (dir.), *Contemporary International Relations : A Guide to Theory* (Londres : Pinter), pp. 219-236.

31. COLSON Aurélien [2006], « Contrat et négociation », in *Mélanges en l'honneur du professeur Michel Guibal* (Montpellier : Presses de la Faculté de droit de Montpellier), vol. 1, pp. 13-18.

32. Ce mouvement de contractualisation connaît une telle ampleur que l'on a pu s'interroger, de façon critique, sur cette nouvelle action publique qui semblait vouloir « gouverner par contrat » : cf. GAUDIN Jean-Pierre [1999], *Gouverner par contrat – L'Action publique en question* (Paris : Presses de Sciences Po).

négociation renvoie à des enjeux ou convoque des concepts qui sont de longue date explorés par la science politique : le pouvoir et ses sources, la légitimité et ses critères, le mandat et les théories de la représentation, les motivations et les notions de valeurs ou d'identité, la répartition et les enjeux d'équité et de justice, entre autres points de correspondance.

En outre, d'un point de vue épistémologique, en tant que domaines de savoir et comme objets de recherche, « science politique » et « négociation » présentent d'intéressants points communs. Pour cerner le champ de la science politique, Jean Baudouin signale trois « dualités »<sup>33</sup> ; or celles-ci valent aussi pour la négociation.

Tout d'abord, « l'opinion commune » de la politique se scinde entre deux interprétations : la première, « noble », fait de la politique l'art du commandement social, l'activité pacificatrice permettant à une société divisée de s'organiser ; la seconde interprétation, « vulgaire », ne voit dans la politique qu'un stérile jeu de pouvoir ou le choc d'ambitions intéressées. Il en va de même pour la négociation. Celle-ci est perçue par les uns comme une activité noble, permettant de ramener la paix entre les hommes – la négociation est « l'instrument de la réconciliation entre les princes »<sup>34</sup> –, de développer les échanges, de progresser vers des projets communs, de gérer concrètement l'interdépendance des intérêts au sein de la trame sociale. Pour d'autres, au contraire, la négociation s'apparente à une activité « vulgaire », fondée sur le marchandage, l'astuce, la manipulation ou la tromperie d'autrui, voire la compromission. Inséparable de la négociation, la diplomatie souffre, elle aussi, d'une valorisation ambivalente, tantôt art ou don, tantôt rouerie ou subterfuge.

Deuxième dualité, « l'opinion savante » oppose une thèse restrictive du champ politique, selon laquelle « la politique demeure un compartiment singulier de la société »<sup>35</sup> centré autour de l'État, et une thèse extensive qui soutient que « la politique est omniprésente dans la société ». La négociation connaît la même ambivalence : les uns la cantonnent à des espaces identifiés strictement, tels ceux de la négociation collective ou les enceintes internationales de la diplomatie, entre lesquels ils n'établissent d'ailleurs guère de ponts ; d'autres constatent au contraire son ubiquité, conjuguant des formats explicites à des situations implicites de

---

33. BAUDOUIN Jean [2004], *Introduction à la science politique*, 7<sup>ème</sup> éd. (Paris : Dalloz), pp. 2-3.

34. PECQUET Antoine [1737], *Discours sur l'art de négocier*, rééd. sous la dir. d'Alain Lempereur (Paris-Cergy : ESSEC IRÉNÉ, 2003), ronéo, p. 15.

35. BAUDOUIN [2004], *op. cit.*, p. 4 pour cette citation et la suivante.

négociation<sup>36</sup>, qu'il s'agisse de la cellule familiale, de la vie des organisations, du dialogue social, du combat politique. Pour reprendre une autre terminologie, la négociation « institutionnalisée » se distingue ainsi de la négociation « ordinaire »<sup>37</sup>.

En troisième lieu, la recherche en science politique semble osciller ou se partager entre ce que la langue anglaise distingue en deux termes : *politics* – soit les processus liés à la conquête puis à l'exercice du pouvoir – et *policy* – soit les politiques publiques résultant de ces processus. Il en va de même en négociation : comme il sera précisé *infra*, la recherche s'est d'abord intéressée aux résultats des négociations, avant de s'interroger sur les processus concrets y menant. Cette dernière dualité est à rapprocher de la distinction faite par Georges Burdeau puis Philippe Braud, qui séparent *le* politique – un système de régulations et ses résultats – de *la* politique – sa scène, son personnel, ses partis en compétition<sup>38</sup>. Le substantif *négociation* ne permet pas une distinction de genre, mais du point de vue du sens, on pourrait distinguer *le négocié* – le champ dans lequel la négociation constitue le mode de régulation et de décision – et *la négociation* – un code d'interactions entre acteurs interdépendants.

La réflexion sur l'enjeu que constituent le secret et la transparence dans la négociation internationale trouve un motif supplémentaire d'insertion dans le périmètre de la science politique dans la mesure où les variables en question – le secret et la transparence – ont une forte résonance politique.

## SECTION 2

### SECRET ET TRANSPARENCE : CONCEPTS POLITIQUES, ENJEUX EN NÉGOCIATION

La portée politique du secret et de la transparence est ébauchée (2.1.) avant que ne soient explorés les enjeux que ces deux concepts constituent en négociation (2.2.).

---

36. LEMPEREUR Alain Pekar, COLSON Aurélien [2004], *Méthode de négociation* (Paris : Dunod), pp. 1-7.

37. BOURQUE Reynald, THUDEROZ Christian [2002], *Sociologie de la négociation* (Paris : La Découverte), p. 74.

38. BRAUD Philippe [2001], *La Science politique*, 8<sup>ème</sup> éd. (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? »), pp. 6-7.

## 2.1. Secret et transparence d'un point de vue politique

Si la science politique compte le pouvoir parmi ses objets d'étude favoris<sup>39</sup>, alors le secret et son antonyme, la transparence, l'intéressent assurément. L'anthropologie politique a montré, avec George Balandier notamment, comment le pouvoir se structure à la fois par sa maîtrise du secret et par le contrôle de ce qu'il donne à voir à travers une véritable mise en scène<sup>40</sup>.

### 2.1.1. Secret et transparence : éléments de définition

L'étymologie du mot *secret* offre à la réflexion ses premières pistes<sup>41</sup>. Le latin *secretum* désigne à la fois un « lieu écarté »<sup>42</sup> et la « pensée ou le fait qui ne doit pas être révélé ». L'adjectif *secretus* signifie « séparé, à part », mais aussi « caché » et « rare » : la rareté étant souvent signe de valeur, le secret est-il aussi recherché pour lui-même, pour la valeur qu'il confère aux choses qu'il recouvre ? L'adjectif provient de *secernere* qui signifie, au sens figuré, « mettre à part, rejeter ». Le secret va de pair avec la notion de tri et de séparation : tri de l'information pour séparer celle susceptible d'être partagée et celle devant demeurer confidentielle ; tri aussi entre les acteurs, pour séparer ceux qui savent de ceux qui ne peuvent savoir. Le secret manifeste ainsi une conception de la connaissance que l'on peut qualifier d'aristocratique, par opposition au caractère démocratique que revendiquera, plus tard, la transparence<sup>43</sup>. En français, le mot *secret* apparaît en 1138 et désigne « un ensemble de connaissances réservées à quelques-uns », puis « un échange de connaissances réservées donnant lieu à conseil, à avis », notamment dans le contexte du pouvoir politique (v. 1160-1170). *En secret* correspond à « sans témoins et sans rien ébruiter », expression renforcée dans *en grand secret* (1470). L'utilisation du sceau royal pour cacheter les plis secrets a donné la formule *sous le sceau du secret*. L'expression *secret d'État* apparaît en 1667.

Le terme *secret* est équivoque : ses acceptions peuvent être péjoratives – ce qui est opaque, clandestin, ténébreux, dissimulé, mensonger – ou mélioratives – l'intimité, la discrétion, la réserve, le silence. Le silence de ceux qui savent, précisément, permet au secret de demeurer tel. Dans la mythologie romaine, s'il n'est pas certain que le

---

39. BAUDOUIN [2004], *op. cit.*, p. 32.

40. BALANDIER Georges [1992], *Le Pouvoir sur scènes* (Paris : Balland, Coll. « Fondements »).

41. REY [1998], *op. cit.*, « SECRET », t. III. pp. 3434-3435.

42. Trouver ce « lieu écarté » est une préoccupation des protagonistes cherchant à garantir le secret de leur négociation ; cf. chapitre V, section 3.2.

43. Cf. chapitre III, section 2.

secret ait eu sa propre divinité, en revanche le silence disposait de deux déesses : Angerona, représentée avec un bâillon sur la bouche ou un doigt sur les lèvres, et Tacita, laquelle fut rendue muette par l'arrachement de la langue, en punition de son indiscretion<sup>44</sup>.

Rechercher un antonyme de *secret* renvoie à deux termes complémentaires. D'une part, dans le sens « connu de tous », « porté à la connaissance de tous », *public* est attesté dès 1330<sup>45</sup>. À partir de la Renaissance, est *public* « ce qui concerne le peuple » mais aussi « ce qui appartient à l'État » ; mais ce qui appartient à l'État, qui sinon l'État peut décider de le rendre connu de tous ? « Il faut attendre la fin du XVII<sup>e</sup> siècle pour que soit enregistré le dérivé PUBLICITE n. f. (1689) avec le sens juridique d'« action de porter à la connaissance du public »<sup>46</sup>. D'autre part, *transparent* apparaît vers 1370 d'un emprunt au latin médiéval *transparens*, pour désigner « ce qui laisse passer la lumière et paraître nettement les objets placés derrière »<sup>47</sup>. C'est vers 1747 que *transparent* acquiert le sens figuré de ce « qui ne cache rien » ; *transparence* apparaît vers 1380 et prend le même sens figuré vers 1763. Il n'est pas anodin que *publicité* et *transparence* aient acquis le sens figuré qui nous intéresse à l'époque des Lumières<sup>48</sup>. Si la notion de publicité sera en particulier explorée au chapitre II, la problématique retient la transparence comme antonyme du secret, en raison de sa portée métaphorique plus riche et de son ambiguïté même.

Antidote supposé du mystère et de la dissimulation, la transparence ne manque pas de connotations positives : elle permet la clarté, évoque la confiance, favorise le dialogue, sert la connaissance, confine à la limpidité, à la pureté, même. Faisant de la transparence « la vertu des belles âmes », Jean-Jacques Rousseau n'évoque-t-il pas son « cœur, transparent comme le cristal, [qui] ne peut rien cacher de ce qui s'y passe »<sup>49</sup> ?

Il n'empêche : la signification profonde de la transparence n'a rien de... transparent. Elle peut aussi évoquer un vide, une absence qu'un rien suffira à colorer, dans un sens ou un autre. On ne sait ce qu'elle recouvre précisément, mais « les notions

---

44. DUBOURDIEU Annie [2003], « Divinités de la parole, divinités du silence dans la Rome antique », *Revue de l'histoire des religions*, vol. 220, n° 3, pp. 259-282.

45. REY [1998], *op. cit.*, t. III., « PUBLIC » et « PUBLICITE », pp. 3001-02.

46. *Ibidem*, p. 3002. *Publicité* ne prend son sens commercial (*réclame*) qu'en 1829.

47. *Ibidem*, « TRANSPARENT, ENTE », pp. 3895-96 ; composé de *trans* (« à travers ») et *parere* (« apparaître »).

48. Le chapitre II, section 1, explorera les idées politiques qui accompagnent ce changement sémantique.

49. Cité in STAROBINSKI Jean [1976], *Jean-Jacques Rousseau : La Transparence et l'obstacle* (Paris : Gallimard, coll. « Tel »), p. 301.

confuses sont fécondes, à proportion de leur confusion même ; la pluralité, la discordance des significations, donnent du jeu à la pensée »<sup>50</sup>. « Notion molle »<sup>51</sup>, la transparence peut ainsi agir comme une métaphore qui cristallise beaucoup d'attentes contemporaines, chacun pouvant y placer une signification politique différente.

### 2.2.2. *Secret et transparence : une portée politique*

Secret et transparence sont deux pôles opposés qui accompagnent l'histoire du pouvoir politique. « Dans les États des siècles passés [...], les représentants des intérêts publics ont coutume de se dissimuler derrière une autorité mystique »<sup>52</sup> : le pouvoir traditionnel est caché, il puise à des mystères. C'est masquée derrière la fumée de l'encens que la Pythie de Delphes rend ses oracles. La Cité interdite protège des regards l'Empereur de Chine. L'éloignement et l'opacité confèrent au pouvoir son empire. Aux XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles, la raison d'État, justification du pouvoir extrême et de ses abus, se fonde sur le secret. À l'inverse, les progrès de la transparence jalonnent la démocratisation du pouvoir : « la démocratie s'est, en France, comme dans la plupart des pays modernes, largement construite contre le ou les secrets de l'État, le et les secrets du monarque et de ses conseillers, de ses polices, de ses coups d'État »<sup>53</sup>.

En retour, le pouvoir politique s'efforce de contrôler le dosage de secret et de transparence dans la société. Le régime totalitaire, dans lequel le pouvoir est éminemment secret, entend contrôler la vie personnelle et la pensée de chacun, en imposant à la sphère privée une transparence qui ôte aux individus toute intériorité<sup>54</sup>. Dans la société démocratique, au contraire, le pouvoir accepte d'être soumis à une transparence croissante, tandis que progresse la protection de la vie privée par un secret légitime. Tel est le mouvement historique brossé à grands traits par Simmel dans son étude sur le secret.

Il semble que plus la civilisation se spécialise, plus les affaires de la collectivité deviennent publiques, et plus celles des individus deviennent secrètes. [...] Ainsi la politique, l'administration, la justice ont perdu leur caractère secret et inaccessible, à mesure que l'individu acquérait la possibilité de se retirer de plus en plus complètement,

---

50. GUSDORF Georges [1993], *Le Romantisme* (Paris : Grande Bibliothèque Payot), t. 1, p. 11.

51. LEQUESNE Christian [1998], « La transparence : vice ou vertu des démocraties ? », in RIDEAU Joël (dir.) [1998], *La Transparence dans l'Union européenne. Mythe ou principe juridique ?*, actes du colloque organisé par le CEDORE (Paris : L.G.D.J.), p. 13.

52. SIMMEL [1908], *op. cit.*, p. 371.

53. BELORGEY Jean-Michel [2001], « L'État entre transparence et secret », *Pouvoirs*, n° 97, p. 25.

54. ARENDT Hannah [1951], *Le Système totalitaire* (Paris : Le Seuil, coll. « Points politiques », 1972).

et que la vie moderne développait une technique pour garder secrètes les affaires privées. [In fine] le public devient de plus en plus public, le privé de plus en plus privé<sup>55</sup>.

L'équilibre entre secret et transparence constitue donc un enjeu important pour les démocraties. Il s'agit d'assurer « plus de transparence à ce qui est longtemps resté secret : les actes de pouvoir ; plus de secret à ce que les pouvoirs ont durablement souhaité, et souvent réussi à scruter : la vie privée »<sup>56</sup>.

Dans les démocraties libérales occidentales, ces progrès de la transparence trouvent des manifestations de plus en plus nombreuses et diverses. La transparence est une obligation croissante qui transforme les activités sociales. Les modalités de la vie politique – à travers sa médiatisation et sa judiciarisation –, les processus de l'action administrative – grâce au droit d'accès du citoyen, aux procédures de concertation et de débat public –, les mécanismes nouveaux du « gouvernement d'entreprise » et même la traçabilité alimentaire : tout ceci renvoie à ce que nous appellerons une *injonction de transparence*<sup>57</sup>.

Mais ce mouvement ne doit-il pas connaître une limite ? Le secret du pouvoir ne conserve-t-il pas une part de légitimité, pour assurer la défense de l'intérêt général ? Cette question essentielle, qui sera examinée en détails au chapitre III, ouvre l'hypothèse selon laquelle le couple secret / transparence ne doit pas voir celle-ci annihiler celui-là, mais trouver une formée équilibrée d'articulation. C'est précisément cette articulation qui constitue un enjeu majeur pour le négociateur.

## **2.2. Secret et transparence du point de vue du négociateur : enjeux et questionnement**

Cette articulation se joue dans deux configurations qu'il convient de distinguer au préalable. D'une part, l'articulation entre secret et transparence existe à la table de négociation, c'est-à-dire entre les négociateurs : l'un vis-à-vis de l'autre, favorisent-ils l'échange d'informations – c'est-à-dire une transparence réciproque – ou la rétention d'informations – c'est-à-dire le secret ? C'est ce que l'on appellera *la configuration interne* ; elle renvoie à la question de l'échange d'informations et à celle de l'asymétrie d'informations, deux sujets que les théories de la négociation ont

---

55. SIMMEL [1908], *op. cit.*, pp. 371-372.

56. BELORGEY [2001], *op. cit.*, p. 26.

57. Confirmation récente de ce point, la livraison de mai 2006 de la revue *Cités* (n° 26) consacre un dossier au thème « Secret privé et secret politique » ; dans son éditorial, Yves Charles Zarka écrit : « notre temps n'est pas celui du secret, mais de son opposé, la transparence », p. 3.



déjà amplement abordés<sup>58</sup>. D'autre part, dans *la configuration externe* sur laquelle se penche cette thèse, l'articulation se pose entre la table de négociation et, pour simplifier, « le reste du monde » : des tiers extérieurs en tous genres, qui peuvent constituer soit un auditoire direct, soit un auditoire indirect par le truchement des médias ou d'autres types de relais. Si l'articulation privilégie le secret, ce qui se déroule à la table de négociation – voire l'existence même d'une telle table – reste inconnu de tiers ; inversement si l'articulation intègre une part de transparence.

Cette articulation entre secret et transparence vis-à-vis de tiers demeure encore peu explorée par la recherche en négociation. Si elle intéresse la négociation dans tous types de champs, elle sera étudiée en particulier pour ce qui concerne la négociation publique internationale, qui met en présence des puissances souveraines. Réfléchir aux tenants et aux aboutissants de cette articulation entre secret et transparence vis-à-vis de tiers dans la négociation internationale, c'est soulever une série de questions – qui ne pourront toutes trouver de réponses, mais qu'il faut au moins essayer d'organiser entre elles puis d'explorer.

Pour ce qui concerne le premier terme, d'où provient la tradition du secret dans la négociation diplomatique ? Quelles en sont les justifications d'un point de vue politique ? Quelle part de légitimité ces justifications conservent-elles aujourd'hui ? Pourquoi le secret est-il aujourd'hui décrié, spontanément associé à des éléments négatifs ? Du point de vue de la négociation, quelles sont les implications stratégiques et tactiques du secret ? Que permet-il au négociateur de faire ? De quoi, de qui le protège-t-il ?

Concernant ensuite la transparence, quelles en sont les justifications d'un point de vue politique ? Où puise-t-elle sa force contemporaine ? Face à la plasticité un peu suspecte du concept, ne convient-t-il pas d'en rechercher les linéaments précis dans la pensée politique ? Quel a été l'impact de ces idées sur la diplomatie ? Comment la transparence est-elle apparue dans les façons de négocier entre États ? Y a-t-il eu des césures particulières, ou des retours en arrière ? Historiquement, assiste-t-on à un basculement d'une conception privée et aristocratique de la diplomatie, au profit

---

58. Cf., entre autres : KRAUSS R. M., DEUTSCH M. [1966], « Communication in Interpersonal Bargaining », *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 4, pp. 572-577 ; PRUITT [1981], *op. cit.* ; RAIFFA [1982], *op. cit.*, pp. 51-58 ; BEISECKER T., WALKER W., BART J. [1989], « Knowledge Versus Ignorance in Bargaining Strategies : The Impact of Knowledge About Other's Information Level », *The Social Science Journal*, vol. 26, pp. 161-172 ; THOMPSON L. [1991], « Information Exchange in Negotiation », *Journal of Experimental Social Psychology*, vol. 27, pp. 161-179 ; PUTNAM L., ROLOFF M. (dir.) [1992], *Communication and Negotiation* (Newbury Park, CA : Sage) ; et, plus largement, les travaux sur la négociation intégrative qui suppose cet échange réciproque d'informations à la table.

d'une conception publique et démocratique ? Dans quelle mesure la transparence se trouve-elle aujourd'hui démultipliée par les nouvelles technologies de l'information et de la communication ? En tant qu'activité socialement constituée, la négociation peut-elle échapper à l'injonction contemporaine de transparence ? Quelles sont les manifestations de cette évolution, à rebours de la tradition du secret ? Quelles en sont les conséquences stratégiques et tactiques pour le négociateur ? Pour son mandant ? Pour les tiers intéressés par la négociation en question ? Au fond, à quoi et qui la transparence sert-elle ? Le mouvement est-il conscient chez les négociateurs ? Accepté ou freiné ?

Quant à l'articulation proprement dite, de quelles variables contextuelles le choix du dosage entre secret et transparence dépend-il ? Le secret et la transparence correspondent-ils à des valeurs culturelles ? Y a-t-il un « goût du secret » chez les uns, une « préférence pour la transparence » chez les autres ? Comment ce dosage est-il décidé lors de la définition du processus ? Que se passe-t-il en cas d'asymétrie entre négociateurs, l'un ayant intérêt au secret vis-à-vis de tiers, l'autre ayant au contraire intérêt à exposer la négociation à des observateurs ? En termes de processus et de techniques, quels sont les aspects de la négociation dont le traitement appelle plutôt le secret, et ceux qui invitent plutôt à la transparence vis-à-vis de tiers ?

Mais la transparence en négociation peut-elle échapper aux critiques de fond qui lui sont portées dans le champ politique ? La transparence deviendrait-elle un dogme alors qu'elle devrait demeurer un expédient possible mais certainement pas obligatoire ? La transparence est-elle une exigence profondément démocratique ou une pression simplement médiatique ? Dans quelle mesure ces justifications se trouvent-elles instrumentalisées dans le débat politique ? Par qui, et avec quels objectifs ?

Dès lors, jusqu'où être transparent ? Où maintenir le secret ? Au nom de quels critères ? Et avec quelle traduction pratique ? Comment secret et transparence peuvent-ils s'articuler dans un processus de négociation ? Des phases distinctes sont-elles possibles ? Comment les négociateurs gèrent-ils le passage de l'un à l'autre ? Et le justifient-ils, notamment à l'égard des tiers lorsqu'il s'agit de revenir au secret ? Enfin, comment justifier *a posteriori* le recours au secret lorsque les négociateurs réapparaissent au grand jour ?

En somme, il faut évaluer si le secret marque un recul ou connaît une transformation, si cela constitue un progrès politique ou au contraire une régression, et si la

transparence apporte un critère de légitimité au processus de négociation ou au contraire un facteur d'échec. C'est en particulier ce tiraillement entre secret et transparence qu'il faut analyser : là réside la double filiation qui existe entre le sujet de la thèse et la recherche en négociation.

### SECTION 3

#### FILIATION DE LA THÈSE DANS LES THÉORIES DE LA NÉGOCIATION

Un aperçu des grands courants de la recherche en négociation a été donné *supra*<sup>59</sup>. L'examen de la littérature existante permet de cerner le double rattachement de ce sujet de thèse. D'une part, il participe des travaux s'intéressant aux contextes dans lesquels se tient la négociation, et à l'impact de ces contextes sur la dynamique de négociation (3.1.). D'autre part, il s'inscrit dans la théorie des tensions – au sens de dilemme – en négociation (3.2.).

##### 3.1. L'interaction entre contextes, processus et résultats de négociation

Les premiers travaux se sont focalisés sur le résultat des négociations, avant de se pencher sur leur processus, tandis qu'a « longtemps été négligée la question du contexte dans lequel ces négociations s'inscrivent » analysent Bourque et Thuderoz<sup>60</sup>. Encore aujourd'hui, qu'il s'agisse de recherches à dominante déductive, centrées autour de modèles formalisés, ou d'approches plutôt inductives, partant du réel pour en examiner les différentes composantes, l'objet d'études principal est constitué soit de ce qui se déroule à la table de négociation – par exemple les aspects de processus ou de choix tactiques issus de la théorie des jeux –, soit de ce qui se passe dans la tête des négociateurs – à travers les apports de la psychosociologie.

En conséquence, plus rares sont les travaux consacrés à l'étude des caractéristiques du *contexte* – politique, culturel, social, économique – dans lequel se tient la négociation, et à l'impact de ce contexte sur la négociation elle-même<sup>61</sup>. La

---

59. Sur ces différents courants, cf. la somme réalisée par BAZERMAN M. H., LEWICKI Roy J., SHEPPARD B. H. [t. 1, 1986 ; t. 2, 1990 ; t. 3, 1991], *Research on Negotiation in Organizations* (Greenwich, CT : JAI Press). Pour la période récente : cf. LEWICKI Roy J., SAUNDERS David M., BARRY Bruce [2005], *Negotiation*, 5<sup>ème</sup> éd. (Boston, MA : Mc Graw Hill / Irwin).

60. BOURQUE, THUDEROZ [2002], *op. cit.*, p. 4, cf. aussi p. 21 et p. 44.

61. Une approche en plein essor y fait exception : les travaux anthropologiques et sociologiques explorant l'impact des différences culturelles sur la négociation. Cf. le travail fondateur de GEERTZ Clifford [1973], *The Interpretation of Culture* (New York : Basic Books) : puis, notamment : HOFSTEDE Geert [1991], *Culture and Organizations* (Londres : McGrawHill) :

négociation semble souvent abordée comme un objet « hors sol ». Pourtant, « probably one of the most influential factors in negotiation – and yet one that is the most poorly understood – is the nature of the negotiator’s social environment »<sup>62</sup>. Examinant les travaux sur la négociation, Friedman dresse le même constat : « what is missing from these theories [...] is social context »<sup>63</sup>.

A more full and realistic understanding of the labor negotiation process (or any negotiations that include large groups, political pressure, and constituent observation) requires a theory of the social structure of negotiations<sup>64</sup>.

Cette notion de contexte renvoie à la fois à la prise en compte d’acteurs environnants :

all parties who are present at the negotiation, those who help to plan it in advance or are affected by the outcome of negotiation (even though they are not actually negotiating), and different types of observers of the negotiation<sup>65</sup>.

Mais aussi à un système de normes politiques, sociales et culturelles : « Negotiation occurs in a larger social context, which means that the negotiation process will be affected by social and cultural norms, the rules and customs of the society in which the negotiation is taking place »<sup>66</sup>.

Ainsi, la négociation n’est pas seulement une interaction entre au moins deux parties : elle est aussi une interaction entre ce processus et son contexte, lequel peut représenter des ressources ou des contraintes à examiner. Le résultat de la négociation sera donc le produit de cette double interaction : entre les parties présentes à la table, et entre celles-ci et le contexte. Telle est l’hypothèse générale de notre recherche, qui s’inscrit donc dans la sociologie politique de l’interaction au sens de Goffman<sup>67</sup> : à travers la question de la transparence, se pose la question des interactions entre mandataire et mandant, entre négociateurs et tiers intéressés ou *stakeholders*, entre négociateurs et opinion publique en général.

Des travaux d’inspiration interactionniste ont déjà entrepris d’éclairer la négociation à travers une compréhension de son contexte. Dans son analyse des interactions négociées dans le milieu hospitalier, Anselm Strauss distingue le « contexte

---

TROMPENAARS Fons, HAMPDEN-TURNER Charles [1998], *Riding the Waves of Culture* (New York : McGraw-Hill). Pour les applications à la négociation, cf. en particulier FAURE Guy-Olivier, RUBIN Jeffrey (dir.) [1993], *Culture and Negotiation* (Newbury Park : Sage).

62. LEWICKI Roy J., LITTERER Joseph A., MINTON John W., SAUNDERS David M. [1985], *Negotiation*, 2<sup>nd</sup> éd. (Boston, MA : Irwin, 1994), p. 237.

63. FRIEDMAN [1994], *op. cit.*, p. 11.

64. *Ibidem*, p. 3.

65. LEWICKI *et alii* [1985], *op. cit.*, p. 237.

66. *Ibidem*.

67. GOFFMAN Erving [1974], *Les Rites d’interaction*, trad. de *Interaction Ritual* (Paris : Editions de Minuit).

structurel », cadre général dont la maîtrise échappe aux négociateurs, et le « contexte de négociation » qui renvoie à des « propriétés » dont les négociateurs peuvent jouer<sup>68</sup>. Il isole les « propriétés » suivantes : nombre, expérience et représentativité des négociateurs ; rythme et fréquence de leurs négociations ; rapports de pouvoir ; nature des enjeux ; nombre et complexité des questions ; légitimité du découpage des questions ; options permettant d'éviter la négociation. Y figure également « la visibilité des transactions pour les autres, c'est-à-dire leur caractère public ou privé »<sup>69</sup>. Cette « propriété » de « la visibilité » constitue le périmètre de notre recherche : c'est précisément la variable du secret qui commande le degré d'exposition de la table de négociation au contexte qui l'entoure. Moins le secret vis-à-vis de tiers est possible, plus la transparence est élevée, plus l'interaction entre le contexte et le processus de négociation sera forte. Face à la valorisation continue de la transparence dans la société libérale, dans quelle mesure les négociateurs ont-ils encore la maîtrise de cette visibilité ? Ou, pour reprendre la terminologie de Strauss, cette exposition n'est-elle pas de plus en plus un élément du « contexte structurel » qui s'impose aux négociateurs ? Strauss envisage la possibilité d'une évolution de ce type.

Les caractéristiques d'un contexte de négociation particulier ne peuvent être correctement analysées sinon en rapport avec une spécification claire du contexte structurel qui lui est associé. Si on adopte une perspective historique, les conditions, y compris les théories de la négociation des acteurs, changent. De nouveaux types de contextes de négociation apparaissent, tandis que d'autres éventuellement disparaissent, si certaines conditions structurelles viennent à s'éteindre<sup>70</sup>.

En l'espèce, il s'agit d'évaluer si les « conditions structurelles » sur lesquelles se fonde la tradition du secret dans la négociation internationale perdurent, où si elles sont suffisamment ébranlées pour qu'un nouveau type de contexte de négociation, plus favorable à la transparence, apparaisse.

Cette étude reste à mener pour la négociation internationale. Un thème de recherche distinct mais connexe, celui de l'impact croissant des médias sur la gestion des conflits en général, est déjà riche de travaux<sup>71</sup>. Les relations internationales au temps de la Guerre froide avaient suscité des recherches, spécifiques à ce contexte particulier. Les champs voisins de la résolution des conflits et des *peace studies* ont

---

68. STRAUSS Anselm [1978], *Negotiations. Varieties, Contexts, Processes, and Social Order* (San Francisco : Jossey-Bass) ; traduction partielle proposée par Isabelle Baszanger dans STRAUSS Anselm [1991], *La trame de la négociation* (Paris : L'Harmattan), pp. 259-260.

69. *Ibidem*.

70. *Ibidem*, pp. 263-264.

71. Cf. en particulier KORZENNY F., TING-TOOMEY S. (dir.) [1990], *Communicating for Peace : Diplomacy and Negotiation* (Newbury Park : Sage) ; SERFATY S. (dir.) [1991], *The Media and Foreign Policy* (New York : St. Martin's Press).

pu aussi générer articles et ouvrages collectifs. Aujourd'hui, la question a pris une ampleur nouvelle : « Nul ne conteste que la mondialisation de la communication a un effet réel sur les comportements sociaux, en ouvrant ceux-ci à l'international et en favorisant ainsi une opinion *sur* l'international »<sup>72</sup>. Mais le champ reste pour l'essentiel à explorer : « to date the media's expanding role in diplomacy has received little real attention in the disciplines of international relations, political science and communication », pouvait-on encore constater en 2001<sup>73</sup>. Malgré quelques articles pionniers, l'effort de recherche et de compréhension reste à mener, en particulier, sur les effets précis que l'exposition d'une négociation à des tiers emporte sur le processus.

### 3.2. Le concept de tension en négociation

Dans les théories de la négociation, le mot *tension* désigne la relation unissant deux items s'opposant terme à terme, mais qui n'en sont pas moins complémentaires dans la stratégie ou la tactique du négociateur, au point qu'aucun des deux items ne peut durablement exclure l'autre sans conséquence négative pour le négociateur<sup>74</sup>. Ces items peuvent être de simples attitudes ou des attitudes stratégiques d'ensemble. La thèse entend établir si le couple secret / transparence constitue une tension selon cette définition en négociation.

#### 3.2.1. Prémices de la notion de tension

Avant même d'avoir été définie en recherche, cette notion de tension était présente dans les écrits les plus anciens sur la négociation, tant chez les praticiens rendant compte de leur expérience, que chez les premiers théoriciens. Parmi eux, Callières, un des négociateurs attitrés de Louis XIV, publia en 1716 *De la manière de négocier avec les souverains*. Source majeure pour la compréhension de la négociation diplomatique à l'époque classique, l'ouvrage pose les fondations de plusieurs concepts et les premières formalisations de techniques qui seront plus tard exhumées et précisées par les théoriciens du XX<sup>e</sup> siècle. À titre d'exemple de tension, Callières

---

72. BADIE Bertrand [2005], « L'opinion à la conquête de l'international », *Raisons politiques*, n° 19, août-septembre, p. 13.

73. GILBOA Eytan [2001], « Diplomacy in the Media Age : Three Models of Uses and Effects », *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 12, n° 2, June, p. 3.

74. MNOOKIN Robert, PEPPEL Scott, TULUMELLO, Andrew [2000], *Beyond Winning. Negotiating To Create Value In Deals and Disputes*, (Cambridge, MA : The Belknap Press of Harvard University Press), pp. 9-91 ; MNOOKIN Robert, LEMPEREUR Alain [2001], « Gestion des tensions dans la négociation », document de recherche (Paris-Cergy : ESSEC IRÉNÉ).

analyse ainsi un des défis posés aux négociateurs : « [le bon négociateur] est ferme quand il faut l'être, souple et complaisant selon le besoin »<sup>75</sup>.

Deux décennies plus tard, Antoine Pecquet publia son *Discours sur l'art de négocier* dont l'ambition était de bâtir une théorie générale de la négociation, appliquée en particulier à la charge d'ambassadeur et fondée sur la notion d'équilibre<sup>76</sup>. Non seulement la négociation est facteur d'équilibre et d'harmonie au sein de l'espace public, mais chez le bon négociateur « les qualités de cœur » équilibrent celles « de l'esprit ». Soit l'équilibre se trouve entre deux valeurs contraires et toutes deux négatives : c'est alors « le juste milieu » ; par exemple, la qualité de libéralité se trouve à équidistance de l'avarice et de la profusion. Soit l'équilibre se construit entre des valeurs opposées mais également positives : par exemple entre la sagacité, capacité à échafauder toutes les combinaisons possibles entre les nombreux facteurs d'une négociation – mais pouvant verser dans la procrastination –, et le jugement, capacité à trancher le moment venu – mais au risque de la précipitation. Sagacité et jugement : c'est là une tension entre deux contraires que le négociateur doit savoir résoudre.

La notion de tension fut depuis formalisée dans les théories de la négociation. Une raison particulière de présenter ici ces tensions est que la thèse sera amenée à analyser l'impact qu'a sur chacune d'elles le dosage de secret et de transparence vis-à-vis de tiers.

### **3.2.2. Les tensions dans la recherche actuelle**

Trois tensions sont devenues classiques. La première se situe au niveau stratégique : entre la coopération et la compétition. La deuxième est plus tactique : entre l'affirmation de soi et la prise en compte de l'autre. La troisième est d'ordre structurel : entre le mandant et son mandataire.

La compréhension de la tension entre coopération et compétition doit beaucoup à l'article précité de Nash puis aux développements de la théorie des jeux. Le « dilemme du prisonnier » expose le choix qu'ont deux acteurs interdépendants entre deux stratégies diamétralement opposées, coopération ou compétition. En négociation, ces deux stratégies renvoient à deux démarches opposées dans leurs

---

75. CALLIÈRES [1716] *op. cit.*, p. 99.

76. COLSON Aurélien [2003], « Le *Discours sur l'art de négocier* d'Antoine Pecquet », contribution au colloque « Aux sources de la négociation européenne : les penseurs français de la diplomatie à l'âge classique », organisé par ESSEC IRÉNÉ, 18 juin 2003, actes à paraître.

résultats mais également nécessaires chaque fois qu'il y a interdépendance : à travers la coopération, chaque négociateur contribue à augmenter la valeur commune disponible ; à travers la compétition, chaque négociateur s'attache à se réserver la meilleure part possible de cette valeur. À une stratégie de création de valeur s'oppose, et doit néanmoins se conjuguer, une stratégie de répartition de valeur. Les deux démarches sont liées.

For purely selfish reasons, you as a disputant may help yourself by helping your adversaries. This is fine. But even here there is always a tension. As all parties seek joint gains, you still have a preference to favour your side<sup>77</sup>.

Le problème est qu'aucune de ces approches ne se suffit à elle-même<sup>78</sup>. Si le négociateur se montre uniquement coopératif, il augmente la probabilité d'obtenir un accord, mais il diminue la probabilité que cet accord lui soit favorable. À l'inverse, si le négociateur se montre uniquement compétitif, il augmente la probabilité d'obtenir un accord *qui lui soit favorable*, mais il diminue la probabilité globale *d'obtenir un accord*. La tension est plus aiguë encore dans la mesure où elle intègre un aspect tactique, selon que les deux négociateurs font des choix semblables ou opposés : la coopération porte ses fruits si elle est réciproque, et la compétition fonctionne d'autant mieux qu'elle est unilatérale. Si l'un des négociateurs est le seul à choisir une démarche coopérative, c'est son exploitation qu'il prépare. Mais si les deux négociateurs refusent de coopérer, l'échec est probable. C'est le « dilemme du négociateur ».

La deuxième tension se noue entre l'affirmation de soi et l'empathie, qui désigne ici la capacité à comprendre les motivations profondes de l'autre négociateur<sup>79</sup>. L'empathie trouve un instrument dans l'écoute active<sup>80</sup>, qui s'appuie sur une distinction devenue classique : « Understanding their viewpoint is not the same as agreeing with it »<sup>81</sup>. Marquer cette compréhension s'avère favorable à la relation et à la dynamique du processus. À l'inverse, l'affirmation de soi renvoie à la capacité d'un individu à faire prévaloir son propre point de vue ; elle résulte d'une alchimie entre qualités rhétoriques, force de persuasion et une forme de cran<sup>82</sup>. Ces deux items forment une tension<sup>83</sup> : le négociateur qui démontre une forte affirmation de soi et

---

77. RAIFFA [1982], *op. cit.*, p. 345.

78. LAX David, SEBENIUS James [1986], *The Manager as Negotiator* (New York : The Free Press), pp. 29-40.

79. EISENBERG Nancy, STRAYER Janet [1987], *Empathy and Its Development* (Cambridge : Cambridge University Press).

80. ROGERS Carl [1957], *Active Listening* (Chicago : Chicago University Press).

81. FISHER, URY, PATTON [1991], *op. cit.*, p. 25.

82. WILSON Keithia, GALLOIS Cynthia [1983], *Assertion and Its Social Context* (Oxford : Pergamon).

83. MNOOKIN Robert, PEPPET Scott, TULUMELLO, Andrew [1996]. « The Tension Between Empathy and Assertiveness », *Negotiation Journal*, XII, 3, pp. 217-230.



une faible capacité à prendre l'autre en compte diminue la probabilité d'obtenir un accord, mais augmente la probabilité que cet accord – s'il y en a un – lui soit favorable. À l'inverse, le négociateur tout entier tourné vers l'empathie et incapable de s'affirmer augmente la probabilité d'obtenir un accord, mais diminue la probabilité que cet accord lui soit favorable. Il ne peut donc se tourner ni uniquement vers l'empathie – qui équivaldrait à une soumission *a priori* –, ni uniquement vers l'affirmation de soi – qui verserait dans une domination agressive propice à des effets d'escalade et au blocage.

La troisième tension apparaît lorsque le négociateur négocie au nom d'un autre individu ou d'une organisation : il est le mandataire d'un mandant<sup>84</sup>. La tension se trouve à deux niveaux. Le mandataire, pris en tenaille, doit à la fois se montrer inflexible du point de vue du mandant – pour respecter le mandat – et souple du point de vue de l'autre négociateur – pour espérer obtenir un accord. En outre, il peut y avoir un conflit d'intérêt entre les motivations poursuivies par le mandant et celles de son mandataire. Ce risque de conflit d'intérêt est accentué par le fait que le mandataire apprend, à la table, des informations dont ne dispose pas nécessairement son mandant.

### 3.2.3. Une approche fructueuse pour l'analyse

Par-delà ces trois tensions classiques, l'identification de pôles opposés mais complémentaires, formant un dilemme pour le négociateur, propose une grille intéressante pour l'analyse. Elle a pu être appliquée à d'autres thèmes. Par exemple, la tension entre formalisme et informalité a été étudiée : « le double objectif d'un début de séance est relationnel et processuel : il faut créer du cadre et du lien »<sup>85</sup>. La définition d'un processus donne une structure utile ; mais cela ne doit pas se faire au détriment de la relation qui s'ébauche. À l'inverse, une informalité bénéfique à la relation ne doit pas verser dans l'anarchie du processus.

Les situations de négociation dans des pays sortant d'une guerre civile, ou en transition d'un régime à un autre, connaissent également une tension entre deux logiques opposées : d'une part une « logique de paix », focalisée sur l'apaisement au service de la reconstruction d'un ordre politique stable, si besoin au prix d'un oubli du passé et d'une amnistie des crimes qui ont pu marquer ce dernier ; d'autre part

---

84. PRATT John W., ZECKHAUSER Richard J. (dir.) [1985], *Principals and Agents : The Structure of Business* (Boston, MA : Harvard Business School Press), pp. 1-35 ; MNOOKIN, SUSSKIND [1999], *op. cit.* ; MNOOKIN *et alii* [2000], *op. cit.*, pp. 69-91.

85. LEMPEREUR, COLSON [2004], *op. cit.*, p. 239.

une « logique de justice », considérant qu'il n'y a pas de paix possible ni durable sans l'investigation du passé et le châtement des coupables<sup>86</sup>. La tension confine parfois à l'impasse, maintenant ces pays dans un entre-deux critique pouvant à tout moment basculer : comment construire la paix si certains acteurs, privés de justice, s'en remettent à la vengeance ? Mais comment espérer un accord de paix si celui-ci renvoie devant un tribunal les dirigeants qui sont supposés le signer ?

La formalisation de ces tensions permet à la fois d'analyser les pratiques de négociation et de structurer les approches théoriques. Dans le même esprit, la thèse souhaite proposer une tension nouvelle, qui semble condenser une évolution majeure de l'époque contemporaine : la tension qui oppose transparence et secret.

## SECTION 4

### MÉTHODOLOGIE ET PLAN DE LA THÈSE

Les choix méthodologiques sont présentés (4.1.) avant que ne soit annoncé le plan (4.2.).

#### 4.1. Méthodologie : le choix de l'interdisciplinarité et du regard historique

La négociation n'est pas une discipline, mais un champ dont l'étude gagne à une approche interdisciplinaire. C'est le choix fait ici, renforcé par la logique d'une co-direction de thèse.

Cette pluralité revendiquée d'approches vaut tout d'abord pour la science politique elle-même, dont les quatre « sous-disciplines » distinguées par Philippe Braud sont représentées<sup>87</sup>. L'analyse du secret et de l'injonction de transparence renvoie à des catégories générales de la *théorie politique*. La négociation étant essentiellement une interaction créatrice de lien social, son étude procède d'une *sociologie politique*<sup>88</sup>. Sauf exception, les négociations étudiées appartiennent à la sphère des *relations internationales*. Enfin, l'étude de l'impact concret de l'injonction de transparence s'intéressera au fonctionnement des *administrations publiques*.

---

86. COLSON Aurélien [2000], « The Logic of Peace and the Logic of Justice », *International Relations*, Vol. XV, 1, April, pp. 51-62 ; WILLIAMS Andrew [2006], *Liberalism and War. The Victors and The Vanquished* (London & New York : Routledge), pp. 151-202.

87. BRAUD [2001], *op. cit.*, pp. 8-9.

88. THUDEROZ Christian [2000], *Négociations – Essai de sociologie du lien social* (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Le sociologue »).

Le choix de l'interdisciplinarité va au-delà. D'ailleurs, en France, « n'étant pas reconnues comme discipline, [les Relations internationales] ont pu se développer sur une base plus interdisciplinaire et dans les lieux les plus inattendus »<sup>89</sup>. Outre les références à Goffman et Strauss déjà mentionnées, des emprunts à la sociologie ont semblé nécessaires, d'autant plus que la contribution des « pères fondateurs » de la sociologie à l'étude des relations internationales a été mise à jour<sup>90</sup>. Plus précisément, le secret a été l'un des objets d'étude favori de Georg Simmel, dont la pensée sera un fil rouge de la thèse<sup>91</sup>. Max Weber sera également sollicité dans la mesure où la notion de tension, parce qu'elle construit deux pôles « purs » et opposés, peut s'inscrire dans la démarche de l'idéaltype.

Enfin et surtout, cette thèse revendique le parti pris de l'Histoire, car bien des justifications y invitaient. Tout d'abord, la négociation internationale vient de loin<sup>92</sup> : elle est un processus historiquement ancré, où la tradition et des codes confortés par les siècles continuent, encore aujourd'hui, d'imprégner la culture et les pratiques diplomatiques. À ce titre, la thèse analyse en détail des textes anciens dont certains n'ont pas été publiés depuis deux, voire trois siècles. À partir du moment où l'on s'interroge sur la contestation d'une tradition séculaire – le secret – par une injonction contemporaine de transparence, il est opportun de consacrer des développements à l'analyse de ce cheminement historique. Ensuite, les idées politiques ont une généalogie : les débats les plus contemporains sur la manière dont l'OMC devrait ouvrir, ou non, l'enceinte de ses négociations à des tiers puisent à des réflexions qui remontent aux Lumières. L'abbé de Saint-Pierre, Kant ou Bentham peuvent aider à comprendre, aujourd'hui, la racine des arguments en présence. La sociologie apporte une justification supplémentaire : les réflexions de Simmel et Weber s'inscrivent dans la longue durée historique, et Strauss appelle explicitement à cette perspective historique.

L'étude d'un tel contexte [structurel], pour tout type de négociations analysées, suppose donc un regard historique et, dans ce cadre, un regard sur les jeux sociaux qui ont, au fil du temps, construit la situation observée<sup>93</sup>.

Une contribution peut donc être faite à l'histoire de la négociation internationale à travers ce prisme du secret, tradition bien ancrée généralement perçue comme un

---

89. GROOM [2002], *op. cit.*, p. 110.

90. RAMEL Frédéric [2006], *Les Fondateurs oubliés. Durkheim, Simmel, Weber, Mauss et les relations internationales* (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Sociologies »).

91. SIMMEL [1908], *op. cit.*

92. HAMILTON Keith, LANGHORNE Richard [1995], *The Practice of Diplomacy. Its Evolution. Theory and Administration* (Londres et New York : Routledge), pp. 1-28.

93. STRAUSS [1978], *op. cit.*, p. 62.

ingrédient du succès des négociations, mais confrontée à la force croissante d'une injonction de transparence.

Les hypothèses avancées sont travaillées à partir des théories existantes en négociation, d'entretiens originaux avec des praticiens et des chercheurs, d'analyse d'exemples qui n'avaient pas jusqu'à présent été étudiés sous l'angle du secret et de la transparence. Si la plupart de ces exemples s'inscrivent dans les relations internationales, certains appartiennent à la sphère politique interne ; mais ils éclairent la réflexion sur le secret et la transparence d'une façon directement utile pour le plan international. On s'inscrit ici dans la perspective étayée par Ulrich Beck, selon laquelle,

à l'âge global, le politique n'a pas dé péri, il a migré. [...] La structure des possibilités du politique s'affranchit du dualisme du national et de l'international pour s'établir dans l'espace « glocal ». La politique mondiale est devenue une politique intérieure mondiale<sup>94</sup>.

Enfin, une étude de cas complète a été menée pour appliquer de façon originale les résultats acquis au cours de la thèse.

#### **4.2. Plan de la thèse**

La première partie explore le mouvement des faits historiques et des idées politiques qui voient peu à peu le secret contesté par un principe de transparence. Trois temps se succèdent, correspondant à trois configurations successives : celle où le processus comme le résultat de la négociation sont secrets ; puis celle où le processus demeure secret mais le résultat est supposé public ; enfin celle où une injonction de transparence pèse à la fois sur le processus et le résultat. Tels sont les objets respectifs des trois premiers chapitres de la thèse.

De l'invention de la diplomatie moderne par la Renaissance jusqu'au zénith de la monarchie absolue au XVIII<sup>e</sup> siècle, le secret constitue le paradigme incontesté de la négociation internationale, tant pour son processus que pour son résultat : c'est en toute légitimité que des tractations secrètes peuvent aboutir à des traités qui resteront secrets. Le chapitre premier expose les fondements idéologiques et les implications pratiques de cette institution du secret.

---

94. BECK Ulrich [2002], *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, trad. de *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter* (Paris : Aubier, 2003), pp. 453 sq.

Dans un deuxième temps, les idées des Lumières, les expériences révolutionnaires aux États-Unis puis en France, la démocratisation des sociétés européennes, culminant avec l'action de Wilson à la fin de la Première guerre mondiale, parviennent à ébranler l'institution du secret : il semble désormais acquis, au moins en principe, que le résultat des négociations internationales doit être rendu public. En revanche, la permanence du paradigme réaliste explique que le processus puisse *de facto* rester secret (chapitre II).

Cet équilibre est lui-même remis en cause dans un troisième temps avec l'émergence de ce que nous appelons l'injonction de transparence : le besoin de publicité toujours plus grand des sociétés démocratiques, servi par des moyens médiatiques et technologiques toujours plus puissants, met en cause tout secret dans la négociation, y compris lors du processus, et ce malgré les ambiguïtés attachées à la transparence (chapitre III).

Cette analyse du mouvement historique et idéologique débouche sur une nouvelle configuration de négociation internationale, imprégnée d'un principe de transparence dont il faut analyser les implications théoriques et pratiques pour ce qui concerne les stratégies et les techniques de négociation. Tel est l'objet de la seconde partie.

Le chapitre IV utilise la méthode weberienne de l'idéaltype pour construire, fictivement, ce que serait une négociation totalement secrète ou au contrairement absolument transparente vis-à-vis de tiers. Puis les principales théories de la négociation sont utilisées pour mettre en exergue les justifications et les conséquences de ces deux configurations sur la négociation et ses acteurs, mais aussi sur des tiers intéressés. Sur un plan théorique à ce stade, secret et transparence apparaissent bien comme constituant une tension en négociation.

Le chapitre V analyse comment, en pratique, est gérée la tension entre secret et transparence. Un modèle global, celui de la *closed-door diplomacy*, est analysé. Puis sont étudiés deux modes particuliers d'articulation : le secret partiel, délimité selon un périmètre thématique ou spatial, et le secret provisoire, délimité par le temps, qui pose la question du séquençage de la négociation. Puis est étudiée l'asymétrie des préférences des négociateurs en matière d'exposition.

Enfin, le chapitre VI propose une étude de cas originale, consacrée aux négociations bilatérales internationales dans le secteur aérien, telles que les définit la Convention

relative à l'aviation civile signée à Chicago en 1944. Cette étude de cas permet de valider et de nuancer les résultats acquis au cours des chapitres précédents.

## **PREMIÈRE PARTIE**

---

### **DE L'INSTITUTION DU SECRET À L'INJONCTION DE TRANSPARENCE : LE MOUVEMENT HISTORIQUE ET L'ENJEU POLITIQUE**

## Chapitre premier

### L'INSTITUTION DU SECRET

*Le secret est l'arme de la négociation.*

François de CALLIÈRES<sup>1</sup>

*Wisdom of the past is every bit as valid today as it was in the times of Callières.*

Sir Ernest SATOW<sup>2</sup>

En inscrivant ce constat dans sa somme sur la diplomatie, Satow soulignait combien les méthodes diplomatiques de son temps, au tournant du XX<sup>e</sup> siècle et jusqu'à la Première guerre mondiale, pouvaient rester proches de celles décrites par Callières deux siècles plus tôt, au terme du règne de Louis XIV. Sans méconnaître les changements qui façonnent la négociation internationale, le praticien qu'était Satow reconnaissait ainsi les permanences du métier d'ambassadeur<sup>3</sup>. Il fut rejoint en cela par des historiens de la diplomatie :

The diplomats of 1919, many of the methods they used and the ways in which they were instructed and controlled, even many of the policies they attempted to carry out, would have been clearly recognisable to their predecessors in the age of Metternich or even Louis XIV<sup>4</sup>.

La négociation internationale est donc une pratique ancrée dans l'Histoire ; sa compréhension justifie une plongée à ses origines. Satow aurait pu remonter plus haut encore que Callières, tant celui-ci prolonge une lignée plus ancienne de négociateurs qui pratiquent et tirent les leçons du nouveau mode de négociation internationale inventé par la Renaissance italienne, puis diffusé à travers l'Europe :

- 
1. CALLIERES François de [1716] *De la Manière de négocier avec les souverains*, éd. critique d'Alain Pekar Lempereur (Genève : Droz, 2002), p. 185.
  2. SATOW Ernest [1917], *Guide to Diplomatic Practice*, rééd. par Lord Gore-Booth assisté de Desmond Pakenham (Londres : Longman, 1979), § 44.59, p. 450.
  3. BERRIDGE G. R., KEENS-SOPER Maurice, OTTE T. G. [2001], *Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger* (Houndmills & New York : Palgrave), pp. 125-150.
  4. ANDERSON M. S. [1993], *The Rise of Modern Diplomacy, 1450-1919* (Londres : Longman), p. 148.



l'ambassadeur en résidence permanente. Du point de vue de la négociation internationale, la Renaissance constitue en effet un moment fondateur. C'est pourquoi elle constitue le point de départ de ce panorama historique.

En outre, la Renaissance constitue un moment politique essentiel du point de vue du secret et de sa légitimation. Les guerres d'Italie marquent l'effacement de l'ordre féodal et annoncent le renforcement continu du pouvoir royal en Europe. À mesure que s'affirme le pouvoir du monarque, les relations entre puissances souveraines se concentrent entre quelques mains : celles de Princes pour lesquels la politique extérieure constitue une *res privata*. Dans cette conception monarchique qui se fait jour, le secret est pleinement légitime pour protéger les affaires personnelles du Prince du regard de tout tiers. Se dessine ainsi un paradigme dans lequel le secret forme le milieu naturel de la négociation internationale. Deux siècles durant, c'est-à-dire jusqu'aux Lumières et ses premières préoccupations de publicité, le secret demeure une institution incontestée. Tel est le périmètre temporel de ce chapitre premier, qui entend analyser la prégnance de l'institution du secret au fondement de la négociation internationale, au moment même où celle-ci apparaît.

Afin d'explorer, du point de vue de la science politique, l'invention de l'ambassade et la légitimité du secret lors de la Renaissance, l'œuvre de Machiavel constitue un point d'entrée fructueux (section 1). Puis sera analysé l'essor de la négociation internationale, devenue « continue » au cours du XVII<sup>e</sup> siècle, à travers les ouvrages d'ambassadeurs emblématiques de l'époque (section 2). À l'instar du précurseur *Ambaxiatorum brevilogus* de Bernard de Rosier (1436), puis du *De legato* d'Ottavio Maggi (1596), de nombreux écrits d'ambassadeurs, « variantes des traités du parfait homme de cour »<sup>5</sup>, concourent à la compréhension des usages de la diplomatie<sup>6</sup>. Ces textes décrivent les trois fonctions de l'ambassadeur : représenter son Prince, c'est-à-dire son État, auprès d'un gouvernement étranger ; observer ce qui se déroule dans son pays de résidence, ou, selon le mot de Wicquefort, être « un espion honorable »<sup>7</sup> ; la troisième fonction étant de négocier. Or ces trois fonctions

---

5. FUMAROLI Marc [2000], « La diplomatie de l'esprit », in BÉLY Lucien (dir.), *L'Europe des traités de Westphalie. Esprit de la diplomatie et diplomatie de l'esprit* (Paris : Presses universitaires de France) p. 9.

6. La coutume ainsi construite sera en partie codifiée par la convention de Vienne du 16 avril 1961 ; FRY Michael, GOLDSTEIN Erik, LANGHORNE Richard (dir.) [2002], *Guide to International Relations and Diplomacy* (Londres : Continuum), pp. 555-556. Par simplicité et pour éviter des répétitions, le mot « diplomatie » pourra être utilisé dans ce chapitre, bien que son usage ne soit attesté qu'à partir de 1790.

7. WICQUEFORT Abraham de [1681], *L'ambassadeur et ses fonctions* (La Haye : J. et D. Steuche, 1681) ; rééd. sous la dir. d'Alain Lempereur (Paris-Cergy, ESSEC IRÉNE, 2003), p. 6 et p. 97.

n'entretiennent pas le même rapport avec le secret (section 3). Il faudra donc analyser en détail comment, dans ce paradigme incontesté du secret, l'office de l'ambassadeur se partage entre l'ombre et la lumière. L'ombre désigne l'univers du secret – celui que l'ambassadeur-négociateur doit préserver au bénéfice de son maître, comme celui qu'il doit percer chez le Prince qui l'accueille. La lumière renvoie en revanche au monde de l'apparence, celui de la Cour où l'ambassadeur remplit sa seconde fonction : celle de représenter son maître avec éclat aux yeux de tous.

## SECTION 1

### LE MOMENT MACHIAVÉLIEN<sup>8</sup>, OU LA LÉGITIMATION DU SECRET

L'œuvre<sup>9</sup> de Nicolas Machiavel (1469-1527) est fondamentale pour l'étude de la négociation : non seulement parce que l'auteur du *Prince* fut lui-même employé à des missions diplomatiques<sup>10</sup>, qui plus est à une époque où l'Italie invente le système des ambassades permanentes, mais surtout parce que sa pensée forme une matrice essentielle en science politique<sup>11</sup>. Eclairée par son contexte historique (1.1.), l'étude de la pensée politique de Machiavel (1.2.) permet de dégager une conception de la négociation caractérisée par l'autonomie du Prince et la préoccupation constante du secret, qu'il s'agisse du sien – qu'il faut s'efforcer de préserver – ou de celui des autres – qu'il faut tâcher de percer. En découle une légitimation de la dissimulation dans l'action politique (1.3.), dont Machiavel perçoit qu'elle reste fonction du régime constitutionnel (1.4.).

#### 1.1. L'Italie à la fin du xv<sup>e</sup> siècle : un « chapitre nouveau de l'histoire universelle »<sup>12</sup>

- 
8. Nous empruntons l'expression à POCOCK John G. A. [1975], *The Machiavellian Moment : Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition* (Princeton : Princeton University Press).
  9. MACHIAVEL Nicolas [1952], *Œuvres complètes*, dir. Edmond Barincou (Paris : Gallimard, coll. « La Pléiade »), 1639 p. Les références sont données dans cette édition, avec la mention : *Œuvres complètes*.
  10. *Ibidem*, « Biographie », pp. 13-31. Cf. aussi SKINNER Quentin [1981], *Machiavelli* (Oxford : Oxford University Press), pp. 3-6.
  11. Cf. en particulier, les analyses de LEFORT Claude [1972], *Le travail de l'œuvre. Machiavel* (Paris : Gallimard) et de MANENT Pierre [1977], *Naissance de la politique moderne. Machiavel, Hobbes, Rousseau* (Paris : Payot). En anglais, cf. STRAUSS Leo [1969], *Thoughts on Machiavelli* (Washington, D.C. : Washington Paperbacks), et l'éd. fr. dir. par Michel-Pierre Edmond, *Pensées sur Machiavel* (Paris : Payot, 1982).
  12. HAUSER Henri, RENAUDET Augustin [1938], *Les débuts de l'âge moderne : la Renaissance et la Réforme* (Paris : F. Alcan).

Dans plusieurs pays d'Europe, le système féodal achève de céder le pas à des États nationaux. Princes territoriaux et grands seigneurs se soumettent à des monarques dont le pouvoir ira croissant. À partir de 1485, la monarchie des Tudor domine l'Angleterre ; la couronne de France se consolide sous Charles VII puis Louis XI, qui soumet un à un les grands féodaux ; en Espagne, le mariage de Ferdinand d'Aragon et d'Isabelle de Castille permet l'unification du pays, consacrée par la victoire de Grenade en 1492 ; Maximilien I<sup>er</sup> conforte l'Empire germanique. À mesure que ces États dressent leurs ambitions les unes contre les autres s'étiolent l'unanimité de l'Occident chrétien qui prévalait lors des croisades. Pour la France, l'Espagne et l'Empire, « l'Italie est le champ clos de leurs tournois, et la prime du vainqueur »<sup>13</sup>.

L'œuvre de Machiavel n'est pas séparable de ce contexte historique singulier<sup>14</sup> et de l'expérience directe qu'en a eu son auteur<sup>15</sup>. Machiavel entre dans la vie adulte au moment où le décès de Laurent de Médicis le Magnifique (1492), qui dirigeait la République de Florence, puis le début de la guerre entre Naples et Milan (1494) et l'invasion française ouvrent une période de troubles extrêmes dans une Italie alors divisée en une vingtaine de républiques, marquisats, duchés et États pontificaux.

En 1498, Machiavel est élu secrétaire à la deuxième chancellerie de Florence, qui fait office de ministère de l'Intérieur. Il y acquiert une réputation d'efficacité qui lui vaut la confiance des Dix, le comité conduisant la politique étrangère de la république florentine. À ce poste, il eut notamment à rédiger de nombreuses instructions pour des ambassadeurs ; c'est dans l'une d'entre elles – « Lettre à Raffaello Girolami à l'occasion de son départ pour l'Espagne auprès de l'Empereur »<sup>16</sup>, cf. *infra* – qu'il développe brièvement mais explicitement sa réflexion sur le métier d'ambassadeur. En outre, il mena lui-même plusieurs missions diplomatiques à travers l'Italie, en France (en 1500, demeurant près de six mois auprès de Louis XII, puis en 1504 et

---

13. « Biographie », in *Œuvres complètes, op. cit.*, p. 13.

14. HAMILTON Keith, LANGHORNE Richard [1995], *The Practice of Diplomacy. Its Evolution, Theory and Administration* (Londres et New York : Routledge), pp. 30-35.

15. Dans une lettre à son ami Francesco Vettori datée du 10 décembre 1513, Machiavel souligne : « Quant à l'ouvrage [*Le Prince*], si seulement on le lisait, on verrait que les quinze années que j'ai vouées au soin des affaires de l'État, je ne les ai ni dormies ni jouées » ; in *Œuvres complètes, op. cit.*, p. 1437. Ainsi, comme les autres auteurs auxquels ce chapitre fait référence, l'œuvre de Machiavel entend conjuguer la réflexion et l'expérience acquise dans l'action.

16. *Œuvres complètes, op. cit.*, pp. 1456-1460. Les *Œuvres complètes* mentionnent mais ne reproduisent pas un *Memento* à un autre ambassadeur en partance, toujours en 1522 : cette lettre « descend au plus menu détail d'une ambassade », où il est traité « du cérémonial d'usage » avec « une minutie divertissante ».

1510) et en Allemagne (1507-1508)<sup>17</sup>. Malgré l'appui de la France, Florence tombe sous la pression conjuguée des dissensions intérieures et des assauts de la « Sanctissime Ligue », réunissant la Papauté, Venise et l'Espagne.

Une fois la République florentine abattue en 1512, Machiavel, torturé puis condamné à l'exil intérieur, entreprend de rédiger un ouvrage, *De principatibus*, dont il résume l'objet ainsi : « ce que c'est que la souveraineté, combien d'espèces il y en a, comment on l'acquiert, comment on la garde, comment on la perd »<sup>18</sup>. Après cet ouvrage, consacré aux principautés, viendront *Les Discours sur la première Décade de Tite-Live*, consacrés aux Républiques, puis les *Histoires florentines*.

Pour aider à comprendre le moment machiavélien, Francesco Guicciardini (1483-1540) sera également évoqué : Machiavel fut tout à la fois son contemporain, son compatriote, son correspondant épistolaire, son ami et son collègue dans la fonction diplomatique. En janvier 1512, alors que l'encore jeune Guicciardini est envoyé par Florence comme ambassadeur en Espagne, ses instructions lui sont données par Machiavel lui-même. Tout au long de sa carrière, il accumula des maximes et de brèves observations, rassemblées dans un volume, les *Ricordi*<sup>19</sup>. Homme d'action avant tout, il ne se soucia pas de les organiser en un système.

## 1.2. La négociation dans la pensée politique de Machiavel

L'apport majeur de l'œuvre de Machiavel réside dans la séparation de la politique et de la morale en deux sphères distinctes<sup>20</sup>. Cette première « vague de la modernité »<sup>21</sup> marque une rupture conceptuelle avec l'ordre politique du Moyen-Age, dominé par les valeurs chevaleresques, elles-mêmes adossées au christianisme. Cet ordre fondait le contrôle de la monarchie non sur des institutions assurant un partage du pouvoir,

---

17. Les documents issus des missions diplomatiques de Machiavel ont été rassemblés en langue anglaise dans les troisième et quatrième tomes des œuvres complètes publiées par DETMOLD Christian [1882], *The Historical, Political, and Diplomatic Writings of Niccolo Machiavelli* (Boston : J. R. Osgood), 4 t.

18. « Lettre à Francesco Vettori », in *Œuvres complètes*, *op. cit.*, p. 1436.

19. GUICCIARDINI Francesco [1965], *Maxims and Reflections of a Renaissance Statesman (Ricordi)*, dir. Nicolai Rubinstein (New York : Evanston) ; les références sont données dans cette édition. Les 221 *Ricordi* sont identifiés par un numéro précédé d'une lettre qui correspond à une des séries retrouvées, la « C » étant la plus achevée. Cf. également BERRIDGE G. F. (dir.) [2000], *Guicciardini's Ricordi : Counsels and Reflections of Francesco Guicciardini* (Leicester : Allandale). En français, GUICCIARDINI Francesco [1988], *Avertissements politiques (1512-1530)*, trad. de l'italien et présentés par Jean-Louis Fournel et Jean-Claude Zancarini (Paris : Editions du Cerf). Parmi ces 221 réflexions, une cinquantaine sont relatives à la diplomatie.

20. TENZER Nicolas [1994], *Philosophie politique* (Paris : Presses Universitaires de France), pp. 82-83.

21. Selon l'expression de STRAUSS [1969], *op. cit.*

mais sur des principes moraux supposés limiter le pouvoir dévolu à un seul homme. Dans cet esprit, de nombreux ouvrages dressaient le portrait du souverain idéal, respectant les valeurs de la chevalerie et menant un gouvernement modéré : *Les Miroirs des Princes*, *La Cité de Dieu*, *l'Institutio Principis Christiani* d'Erasmus (1516) et *l'Instruction des Princes* de l'humaniste Guillaume Budé (1519)<sup>22</sup>.

Cet ordre qui fondait la politique sur la morale chrétienne, Machiavel estime qu'il s'est défait sous ses yeux avec la chute de Florence, dominée par une « barbare tyrannie »<sup>23</sup> alors même qu'elle était au zénith culturel, financier et commercial de toute l'Europe. Non seulement il constate les effets de la force armée, mais il conteste que de tels souverains idéaux puissent exister dans le monde réel. Autre aspect concourant à la dissolution de cet ordre : la corruption de l'Eglise, éclatante depuis Sixte IV et Alexandre VI, qui le fait s'interroger sur la coutume diplomatique qui consistait à accompagner les signatures de traités de cérémonies religieuses supposées en garantir la mise en œuvre<sup>24</sup>. Aussi Machiavel décrit-il comme suit le sort du prince qui réglerait effectivement sa conduite sur la morale idéalisée de l'ordre ancien :

Celui qui laissera ce qui se fait pour cela qui se devrait faire, il apprend plutôt à se perdre qu'à se conserver ; car qui veut faire entièrement profession d'homme de bien, il ne peut éviter sa perte parmi tant d'autres qui ne sont pas bons<sup>25</sup>.

Une lecture superficielle laisserait penser que le Prince machiavélien, délaissant l'idéal pour s'en tenir aux nécessités du réel, a tout loisir d'être immoral ou mauvais. Au contraire, Machiavel définit l'exigeante raison d'être de la politique : le Prince doit avant tout établir une Cité, c'est-à-dire assurer la stabilité d'une organisation collective, seule à même de permettre le bien commun. Dans une Italie alors divisée en une vingtaine d'entités politiques, toutes plus instables les unes que les autres et par conséquent proies fragiles des impérialismes français et espagnol, Machiavel accorde la première importance à la stabilité de la souveraineté. C'est bien sous la contrainte de cette fin que Machiavel écrit : « Aussi est-il nécessaire au prince qui se veut conserver, qu'il apprenne à pouvoir n'être pas bon, et d'en user et n'user pas selon la nécessité »<sup>26</sup>.

Dans le système machiavélien, pour parvenir à cette fin, le pouvoir peut s'exercer de plusieurs façons : par la loi – « propre aux hommes » –, par la force ou par la ruse

---

22. ROUX-LANIER Catherine [1986], *Le Prince*, édition commentée (Paris : Bordas), pp. 113-114.

23. *Le Prince*, XXVI, in *Œuvres complètes*, op. cit., p. 371.

24. ANDERSON [1993], op. cit. pp. 15-16.

25. *Le Prince*, XV, in *Œuvres complètes*, op. cit., p. 335.

26. *Ibidem*.

qu'incarnent respectivement, dans la célèbre métaphore, le lion et le renard. Pour Machiavel, « comme la première [la loi] bien souvent ne suffit pas, il faut recourir à la seconde [la force] »<sup>27</sup> : le Prince doit donc se faire « centaure » pour utiliser la loi – sa part humaine –, la force et la ruse – ce que Machiavel appelle « faire la bête ».

Cela vaut à l'intérieur de l'État, pour en assurer la stabilité, mais aussi pour les relations entre États, donc en diplomatie. En cette matière, Machiavel souligne l'importance de la force sous sa forme extrême, la guerre : « Un Prince donc ne doit avoir autre objet ni autre penser ni prendre autre matière à cœur que le fait de la guerre et l'organisation et discipline militaire »<sup>28</sup> ; ou encore : « il ne doit jamais ôter sa pensée de l'exercice de la guerre »<sup>29</sup>. C'est à la fois pour cette rupture conceptuelle entre politique et morale et pour l'accent mis sur le pouvoir de contrainte comme mode privilégié de relations entre États que E. H. Carr, qui théorisa le paradigme réaliste en relations internationales, voit en Machiavel « le premier réaliste », son inspirateur et celui, plus tard, de Georg Schwarzenberger et Hans Morgenthau<sup>30</sup>.

Dans cette pensée qui accorde un tel primat à la contrainte, notamment par le recours à la force, quelle est la place laissée à la négociation, et selon quelle conception ?

### ***1.2.1. La place de la négociation : seconde, mais non secondaire***

La négociation n'occupe pas le devant de la scène politique. Il est d'ailleurs révélateur que Machiavel ait rédigé un *Art de la guerre*<sup>31</sup>, et non un art de la négociation. S'il fut envoyé en missions diplomatiques à quelques reprises, il fut surtout le concepteur de la défense de Florence, l'instigateur de sa milice et *de facto* son ministre de la guerre à partir de décembre 1506. En revanche, Machiavel n'a pas expressément écrit sur la négociation, hormis la « Lettre à Raffaello Girolami » sur laquelle il conviendra de revenir.

---

27. *Le Prince*, XVIII, in *Œuvres complètes*, *op. cit.*, p. 341.

28. *Ibidem*, XIV, p. 332. Ce qui donne, dans une traduction plus « moderne » : « Les princes doivent donc faire de l'art de la guerre leur unique étude et leur seule occupation ; c'est là proprement la science de ceux qui gouvernent. [...] Oui, je le répète : c'est en négligeant cet art qu'on perd ses États, et c'est en le cultivant qu'on les conquiert », ROUX-LANIER [1986], *op. cit.*, p. 60.

29. *Ibidem*, p. 333.

30. CARR E. H. [1939], *The Twenty Years Crisis* (Londres : Macmillan) ; SCHWARZENBERGER Georg [1951], *Power Politics : A Study of International Society*, 2<sup>nd</sup> éd. (Londres : Stevens) ; MORGENTHAU Hans J. [1948], *Politics Among Nations : The Struggle for Power and Peace*, 5<sup>ème</sup> éd. rév. (New York : A. A. Knopf, 1978), pp. 146-50 et 529-58.

31. In *Œuvres complètes*, *op. cit.*, pp. 721-910 ; rédigé après *Le Prince*, en parallèle des *Discours sur la première Décade de Tite-Live*, et avant les *Histoires florentines*.

D'ailleurs, pour Berridge, si Machiavel avait dû écrire un opus sur la diplomatie, il « aurait probablement ressemblé [...] au long chapitre sur les conspirations dans le livre troisième des *Discours [sur la première Décade de Tite-Live]* »<sup>32</sup>. Il est intéressant de constater que ce livre troisième, qui aurait pu inspirer un ouvrage sur la négociation, constitue tout entier un hymne au secret : comment le conserver, comment le percer. Machiavel y démontre combien le secret est essentiel à une conjuration mais aussi, au-delà, à toute entreprise politique ambitieuse. Il marque aussi sa fragilité extrême : « Le secret gardé par un grand nombre de conjurés est un vrai miracle »<sup>33</sup>. En miroir et comme en réponse aux conseils donnés à l'ambassadeur pour espérer percer le secret, Machiavel donne cette fois des clés pour espérer le conserver, et d'abord celui-ci : « La prudence consiste à ne s'ouvrir à personne »<sup>34</sup>.

Aux yeux de Machiavel, selon Berridge, « skill in the art of war was more important to the state than anything, including skill in diplomacy »<sup>35</sup>. Dans l'absolu, seule la force permet au Prince d'assurer sa conservation sans contestation ; mais rarement dispose-t-il de toute la puissance nécessaire, et c'est la raison pour laquelle il lui faut associer l'astuce du renard à la force du lion. Aussi Machiavel reconnaît-il que, en général, « la ruse sert plus que la force » pour « s'élever d'une condition médiocre à la grandeur »<sup>36</sup>. Elle est seconde dans l'ordre de l'esprit, mais certainement pas secondaire dans l'ordre du réel.

C'est dans ce rôle privilégié alloué à la ruse que la conception machiavélienne de la négociation trouve sa place. La négociation, processus économe de moyens, pourra pallier le manque de force, le cas échéant. Le secret y joue un rôle central : il s'agira d'abord pour l'ambassadeur de percer des secrets et, pour le Prince, de dissimuler ses actes.

### ***1.2.2. Le rôle de l'ambassadeur : percer le secret***

Machiavel assigne plusieurs fonctions à l'ambassadeur résident : encourager le prince auprès de qui il est envoyé à poursuivre des politiques favorables à son maître, faire obstacle aux entreprises des diplomates de puissances rivales, soumettre des

---

32. BERRIDGE *et alii* [2001], *op. cit.*, p. 24.

33. *Discours sur la première Décade de Tite-Live*, livre troisième, VI, in *Œuvres complètes*, *op. cit.*, p. 622.

34. *Ibidem*, p. 626.

35. BERRIDGE *et alii* [2001], *op. cit.*, p. 11.

36. *Discours sur la Première Décade de Tite-Live*, livre second, XII, in *Œuvres complètes*, *op. cit.*, p. 546.

avis à son maître et défendre la réputation de ce dernier. Pour y parvenir, la préoccupation majeure de l'ambassadeur est d'obtenir de l'information. Aux yeux de Machiavel, ce qui vaut pour la guerre – « la victoire [...] restera à celui qui sera le premier informé de l'état dans lequel se trouve son ennemi »<sup>37</sup> – vaut aussi pour l'activité diplomatique : celui qui disposera des meilleures informations aura une chance de forcer la Fortune en sa faveur. C'est bien le besoin croissant d'avoir une information complète sur des réalités évoluant très vite de l'alliance à l'animosité, et vice-versa, qui justifie l'installation en résidence de l'ambassadeur. D'ailleurs les États puissants, moins en demande de ces informations, sont plus lents à adopter la formule que les cités italiennes<sup>38</sup>.

C'est d'abord pour cette raison que Machiavel était convaincu de l'intérêt des ambassades en résidence permanente : « only permanent residence could provide the time required to gain knowledge and influence »<sup>39</sup>. L'autre raison principale était que la Fortune pouvant rapidement changer de sens, il était primordial qu'un agent déjà présent dans la cour en question puisse aussitôt en saisir les opportunités.

Obtenir de l'information, c'est-à-dire percer les secrets du Prince auprès duquel l'ambassadeur est envoyé : cette préoccupation majeure est confirmée dans la « Lettre à Raffaello Girolami ». Machiavel, arguant d'avoir « quelque expérience de ce genre d'affaires », y délivre – « non par présomption mais par affection » – des conseils qui permettent de préciser sa conception de l'action diplomatique et du rôle de l'ambassadeur. Obtenir des renseignements fiables apparaît d'entrée comme la clef :

Les cours des princes abondent toujours en chercheurs de nouvelles de toute espèce, toujours en éveil pour happer les on-dit qui circulent. [...] il est fort à propos de se faire l'ami de tous ces gens-là pour pouvoir tirer de chacun d'eux ce qu'il sait, [car] le fait que l'un d'eux ne saura pas, l'autre le saura, mais la plupart du temps, tous savent tout<sup>40</sup>.

Le bon ambassadeur doit donc s'efforcer d'avoir accès aux audiences, pour entendre ce qui s'y dit, et de gagner « l'oreille du prince », pour lui transmettre des messages. Pour réussir à obtenir de l'information, Machiavel donne plusieurs instructions à son ambassadeur. D'abord quant à son comportement personnel, qui doit être dirigé par le souci « d'acquérir du prestige » et une réputation personnelle d'intégrité, « en se comportant en homme de bien, libéral et adroit, et non pas en homme avare, double face, qui pense une chose et en dise une autre ». Contrairement à ce que la vulgate a

---

37. *Discours sur la Première Décade de Tite-Live*, livre troisième, XVIII, p. 662.

38. ANDERSON [1993], *op. cit.*, pp. 5-9.

39. BERRIDGE *et alii* [2001], *op. cit.*, p. 22.

40. « Lettre à Raffaello Girolami à l'occasion de son départ pour l'Espagne auprès de l'Empereur », in *Œuvres complètes*, *op. cit.*, pp. 1457-58.



retenu de Machiavel, son ambassadeur n'est donc pas un maître de duplicité, au contraire :

Ce point-là est fort important, car je connais des hommes qui, tout sagaces qu'ils fussent, ont perdu la confiance du prince par leur duplicité au point de ne plus pouvoir par la suite négocier avec lui ; s'il faut à tout prix, comme il arrive parfois, dissimuler quelque chose en ses propos, il convient de le faire avec assez d'art pour que la chose n'apparaisse<sup>41</sup>.

Mais constatant les faiblesses naturelles des hommes – « ils sont ingrats, changeants, dissimulés, ennemis du danger, avides de gagner ; tant que tu leur fais du bien, ils sont tout à toi »<sup>42</sup> – Machiavel invite l'ambassadeur à en jouer, pour gagner de l'influence et de l'information. D'autres moyens de glaner de l'information sont plus triviaux : tenir bonne table, inviter au jeu. Enfin, Machiavel souligne la réciprocité intrinsèque à l'échange de l'information : « celui qui veut que les autres lui confient ce qu'ils savent doit confier aux autres ce qu'il sait lui-même, car le bon moyen d'avoir des nouvelles, c'est d'en donner »<sup>43</sup>.

Toujours parce que l'information obtenue est la clef, il faut savoir la transmettre au prince : Machiavel donne des conseils relatifs à la meilleure façon de rédiger les dépêches. Pour la même raison, Machiavel souligne ailleurs la nécessité qu'il y a à donner aux agents en poste auprès de cours étrangères les moyens de communiquer de façon rapide et sûre avec leur prince : utiliser des messagers dédiés, plutôt que de confier des dépêches à d'autres moyens – Postes royales en France, voyageurs, marchands – moins sûrs du point de vue de la confidentialité. De tels messagers évitaient de perdre du temps à chiffrer puis déchiffrer les dépêches.

La préoccupation du secret à percer trouve son écho dans les développements, controversés, que Machiavel consacre à la dissimulation et à la ruse.

### **1.3. La prudence du Prince ou la dissimulation légitimée**

En opposition frontale avec la tradition féodale, fondée sur le respect de la parole donnée, Machiavel décrit un Prince prudent qui n'a que faire de tenir sa parole si cela va à l'encontre de son intérêt. De plus, toute évolution du contexte ayant provoqué un engagement fait disparaître celui-ci. Aussi :

le sage Seigneur ne peut garder sa foi si cette observance lui tourne à rebours, et que les causes qui l'ont induit à promettre soient éteintes. [...] Et jamais un Prince n'a eu défaut d'excuses légitimes pour colorer son manque de foi ; et s'en pourraient alléguer infinis

---

41. *Ibidem*, p. 1457.

42. *Le Prince*, XVII, p. 339.

43. « Lettre à Raffaello Girolami », in *Œuvres complètes*, *op. cit.*, p. 1458.

exemples du temps présent, montrant combien de paix, combien de promesses ont été faites en vain et mises à néant par l'infidélité des Princes, et qu'à celui qui a mieux su faire le renard, ses affaires vont mieux<sup>44</sup>.

Mais Machiavel semble ultérieurement rompre avec ce propos : dans les *Discours sur la Première Décade de Tite-Live*, il estime la ruse « très honorable à la guerre », « détestable partout ailleurs » : « je ne célèbre pas ici la ruse qui consiste à rompre la foi jurée et les traités conclus ; cette ruse-là peut bien vous valoir quelquefois un État ou un royaume, elle ne vous vaudra jamais la gloire »<sup>45</sup>.

D'où une controverse : Berridge s'appuie sur les *Discours* pour conclure que Machiavel faisait grand cas de la parole donnée, d'autres s'en tiennent à la thèse dessinée dans *Le Prince*<sup>46</sup>. Deux aspects semblent proposer une issue à la controverse. D'une part, une distinction s'impose : ce que le Prince peut s'autoriser, son ambassadeur ne peut le faire ; la lecture de la « Lettre à Raffaello Girolami » le confirme. D'autre part, Machiavel souligne constamment la supériorité de l'apparence sur la réalité des qualités prêtées au Prince : « il n'est donc pas nécessaire à un Prince d'avoir toutes les qualités [...], mais bien il faut qu'il paraisse les avoir »<sup>47</sup>, esquissant une ligne de partage ténue entre le fait d'avoir une réputation de parole, et le fait de savoir – quand il le faut – y manquer. C'est ce que semble souligner Machiavel quand il écrit, toujours dans les *Discours*, que la ruse « est d'ailleurs moins à blâmer lorsqu'elle est aussi bien menée à couvert », c'est-à-dire sans porter atteinte à la réputation d'intégrité<sup>48</sup>.

Sur ce point Guicciardini, le contemporain de Machiavel, n'est pas moins équivoque. Certes, il écrit que « si par la tromperie l'on peut faire émerger de belles choses, trop souvent la réputation de tromperie ruine les chances de parvenir à ses fins »<sup>49</sup>. Mais il soutient ailleurs que la tromperie peut être nécessaire et, cyniquement, il formule ainsi l'intérêt majeur qu'il y a à tenir sa parole : celui de pouvoir, si l'intérêt l'impose, trahir avec d'autant plus de facilité que « votre réputation de n'être pas trompeur rendra votre parole plus aisée à croire »<sup>50</sup>. Ce n'est pas pour rien que Guicciardini est réputé avoir le premier introduit la notion de *ragione di stato*, ou raison d'État.

---

44. *Le Prince*, XVIII, pp. 341-42.

45. *Discours*, livre troisième, XL, in *Œuvres complètes*, p. 706.

46. BERRIDGE *et alii* [2001], pp. 14-15, s'oppose ainsi à la thèse, qu'il cite, de MEINECKE Friedrich [1924], *Machiavellism : The Doctrine of Reason d'État and its Place in Modern History*.

47. *Le Prince*, XVIII, p. 342.

48. *Discours*, livre second, in *Œuvres complètes*, *op. cit.*, p. 548.

49. « Considérations », n° XIII, p. 113, cité par BERRIDGE *et alii* [2001], *op. cit.*, p. 42.

50. C104, notre traduction, cité par BERRIDGE *et alii* [2001], *op. cit.*, p. 43.

Sans trancher la controverse sur la parole donnée, ce dernier aspect de la pensée de Machiavel intéresse directement la problématique du secret et de la transparence. En effet, à travers sa réflexion sur les qualités réelles et les qualités apparentes, Machiavel théorise la dissimulation et légitime le recours au secret. D'ailleurs la ruse, à laquelle il accorde tant d'importance, « désigne abstraitement l'art de dissimuler » dans le sens que lui donne le français à partir de 1360<sup>51</sup>. Machiavel constate que le peuple ne s'intéresse qu'aux apparences, c'est-à-dire aux résultats concrets de la conduite du Prince, non à la réalité des actes qui ont produit ces résultats. Ainsi, qu'un Prince « se propose pour son but de vaincre, et de maintenir l'État : les moyens seront toujours estimés honorables et loués de chacun ; car le vulgaire ne juge que de ce qu'il voit et de ce qu'il advient ; or en ce monde il n'y a que le vulgaire ; et le petit nombre ne compte point [...] »<sup>52</sup>. Puisque le peuple s'intéresse plus au bien-être et à la stabilité qu'à la vérité, la dissimulation se justifie. Machiavel réalise donc un renversement par rapport à l'idéal platonicien : il ne s'agit plus de sortir de la caverne et de ses ombres, mais d'assumer qu'il est dans l'intérêt même du peuple de recourir à la dissimulation et au secret.

Le caractère légitime de la dissimulation à laquelle recourt le Prince pour protéger ses actes du regard d'autrui se trouve renforcé par un argument presque technique, si l'on analyse la lettre du texte original<sup>53</sup>. Dans l'édition originale du *Prince*, le substantif *stato* apparaît à 114 reprises ; mais ce n'est qu'à sept ou huit reprises que l'État est le sujet d'un verbe, c'est-à-dire considéré comme un acteur à part entière. Dans la plupart des autres cas, l'État est un complément d'objet, ce qui signifie qu'il subit ce que d'autres – et d'abord le Prince – lui font : l'acquérir, le conserver, l'exploiter, le perdre. Dans cette conception politique, le Prince prime donc sur l'État, et n'a de compte à rendre à quiconque de son action sous réserve que ses effets servent *in fine* la stabilité de l'État.

Au terme de cette analyse se dessine une conception de la négociation façonnée par l'époque et la pensée de Machiavel : préoccupée de secret, qu'il faut s'attacher à préserver ou au contraire à percer, légitimant la dissimulation et le secret au profit d'un prince dont l'autonomie est assumée. L'analyse des *Ricordi* de Guicciardini confirme ce point : « Le secret est utile au prince à un point incroyable. Non

---

51. REY Alain (dir.) [1998], *Le Robert – Dictionnaire historique de la langue française* (Paris : Le Robert), « RUSE ».

52. *Le Prince*, XVIII, p. 343.

53. Cet argument est présenté par ROSSBACH Stefan [1996], « Niccolo Machiavelli », polycopié, conférence, University of Kent, Canterbury, 23 janvier 1996.

seulement ses plans peuvent être empêchés ou dérangés s'ils sont connus, mais de plus, l'ignorance de ces plans maintient les hommes dans la crainte et avides d'observer chacun de ses mouvements »<sup>54</sup>. La dissimulation et le secret, essentiels vis-à-vis de tout tiers, s'imposent aussi à l'égard de l'autre négociateur : « J'ai appris la plus avantageuse façon de négocier en toutes choses : ne révélez jamais immédiatement le point ultime jusqu'où vous seriez prêt à aller. Restez-en au contraire à l'écart, laissez-vous tirer vers lui pas à pas, de façon réticente »<sup>55</sup>.

Guicciardini ajoute une configuration particulière : le souverain doit-il mettre son ambassadeur dans le secret de ses intentions ? Dans le deuxième de ses *Ricordi*, Guicciardini envisage deux options. « Certains princes confient à leurs ambassadeurs toutes leurs intentions secrètes, et leur dévoilent les buts qu'ils souhaitent atteindre dans leurs négociations avec les autres princes » ; à l'inverse, « d'autres [princes] estiment préférable de ne dévoiler à leur ambassadeur que ce qu'ils souhaitent faire croire à l'autre prince »<sup>56</sup>. Berridge rappelle les avantages et les inconvénients que Guicciardini voit dans chaque approche. En faveur de la seconde, l'ambassadeur sera d'autant plus convaincant qu'il est intimement persuadé de présenter l'opinion de son maître ; surtout, il sera dans l'incapacité de dévoiler un secret, puisqu'il n'en a pas connaissance. Mais cette approche a son inconvénient : compte tenu du caractère mouvant du réel, il est impossible de donner à l'ambassadeur des instructions suffisamment détaillées pour répondre à toutes les circonstances. Comment le mandataire peut-il s'adapter à une situation imprévue, et savoir quel parti prendre, s'il ne sait la destination réellement souhaitée par son prince ? Le temps d'échange des dépêches était tel que l'ambassadeur ne pouvait rapidement solliciter de nouvelles instructions. De plus, un ambassadeur auquel son prince ne dit pas toute la vérité est susceptible de s'en rendre compte à terme, perdant ainsi confiance en son prince et celui-ci voyant son crédit diminuer.

Guicciardini semble donc accorder sa préférence à la première approche, celle où le secret du Prince est connu de son propre ambassadeur, mais sous trois réserves qui relativisent cette préférence. Tout d'abord, dans une version antérieure des *Ricordi*, Guicciardini écrivait carrément : « Quiconque, prince ou particulier, qui souhaite faire usage d'un ambassadeur ou d'un représentant afin de faire accroire un mensonge par autrui, doit d'abord tromper cet ambassadeur », lequel sera ainsi

---

54. GUICCIARDINI, *op. cit.*, B48. Des avis similaires apparaissent dans quatre *Ricordi* de la version finale : C49, C88 (issu du B48), C103, C184.

55. *Ibidem*, C132.

56. *Ibidem*, C2, notre traduction, cf. BERRIDGE *et alii* [2001], *op. cit.*, p. 36.

beaucoup plus efficace dans sa mission que s'il se savait en train de mentir<sup>57</sup>. Ensuite, cette approche vaut pour l'ambassadeur en résidence, attaché à maintenir sa crédibilité dans la durée, mais pas forcément pour l'envoyé ponctuel. Enfin, il souligne que le Prince ne doit accorder une telle confiance qu'à des ambassadeurs « prudents, honnêtes, bien disposés à son égard, bien entretenus, afin qu'ils n'aient aucune raison de dépendre d'autres ». Au total, Guicciardini suggère que ce partage du secret entre le Prince et son ambassadeur n'était certainement pas fréquent.

#### 1.4. Légitimité du secret selon le régime politique

S'inscrivant sur ce point dans une tradition ancienne, remontant à Aristote comme à Cicéron, Machiavel s'est intéressé aux classifications de régimes politiques. *Le Prince* se consacre aux royaumes ou principautés – le gouvernement d'un seul – tandis que les *Discours sur la Première Décade de Tite-Live* étendent l'analyse à la République – ce qu'il appelle le gouvernement par les lois. Machiavel explore l'incidence du type de régime sur les thèmes analysés ici – secret, dissimulation, tromperie.

Concernant la dissimulation et la tromperie, Machiavel se demande, du Prince ou de la République, « lequel des deux est plus fidèle », c'est-à-dire celui auquel « on peut se fier davantage », celui que l'on peut croire sur parole, notamment pour ce qui concerne la mise en œuvre des traités.<sup>58</sup> « Après avoir tout mûrement balancé », Machiavel pense la République plus digne de confiance, non seulement parce que le respect des lois, donc des traités, y est en général plus élevé, mais aussi parce qu'en raison de sa constitution, le système de décision y est plus complexe, donc plus lent : « la lenteur de ses mouvements lui fera mettre plus de temps à se déterminer, et par conséquent, elle vous sera moins promptement infidèle »<sup>59</sup>.

Quant au secret, ce même chapitre des *Discours* illustre d'un exemple historique que le secret est plus difficile à garantir dans la République que dans la principauté<sup>60</sup>. À Athènes, « Thémistocle annonça dans une assemblée qu'il avait un projet extrêmement utile à la république, mais qu'il ne pouvait dire tout haut, parce que son succès dépendait absolument du secret » ; ne pouvant se décider sans connaître le projet, « le peuple d'Athènes nomma Aristide pour en prendre connaissance » et lui faire rapport. Ce processus fut lent ; surtout, le projet en question fut jugé des plus

---

57. B24, notre traduction, cité par BERRIDGE *et alii* [2001], *op. cit.*, p. 44, note 23.

58. *Discours*, livre premier, LIX, in *Œuvres complètes*, *op. cit.*, pp. 506-08.

59. *Ibidem*, p. 507.

60. Cf. aussi in STRAUSS [1969], *op. cit.*, p. 257.

avantageux pour la République, mais « contraire à la bonne foi » : « à l’instant tout le peuple le rejette ».

Que le secret soit plus facile à garantir dans les principautés que dans les républiques, compte tenu de l’influence plus grande dont le peuple y dispose, est également noté par Guicciardini<sup>61</sup>. Cette remarque, dont tout mène à penser qu’elle était partagée par Machiavel, est révélatrice de la part d’un homme d’État aussi soucieux du secret que l’était Guicciardini. Toutefois, à l’époque, elle vaut surtout sur le plan spéculatif, puisque des Républiques similaires à celles de la Grèce antique n’existent pratiquement pas en Europe. Mais elle offre la première référence à une configuration politique singulière d’où émergera, plus de deux siècles plus tard, la contestation du secret et la préoccupation de transparence<sup>62</sup>.

Pour l’heure, à travers l’Europe, princes et monarques affermissent leur pouvoir personnel, qu’ils détiennent directement de Dieu. Ils gèrent en personne leurs relations extérieures, avec un cercle restreint de conseillers, souvent dans l’ombre : par exemple, tant François I<sup>er</sup> que Charles Quint disposaient d’un comité secret dédié aux affaires étrangères<sup>63</sup>. Dans les régimes absolutistes qui se dessinent, « le pouvoir du souverain s’exprimait d’abord dans une société des princes, ses “collègues” », souligne Bély<sup>64</sup>. Le monarque agit comme « prince souverain, empereur dans son royaume pour reprendre la définition médiévale »<sup>65</sup>. C’est entre eux que se tisse et se généralise un système d’ambassadeurs permanents. Dans le cadre politique défini lors du moment machiavélien, ce système permet aux négociations de se déployer tout au long du XVII<sup>e</sup> siècle, au point de devenir « continues », selon le terme du cardinal de Richelieu.

## SECTION 2

### LES « NÉGOCIATIONS CONTINUELLES » DU « GRAND SIÈCLE » À TRAVERS SIX TÉMOINS

Avec Richelieu sera d’abord interprété le nouveau contexte diplomatique qui résulte de la généralisation du système de l’ambassadeur en résidence (2.1.). Puis seront

---

61. Élément cité par BERRIDGE *et alii* [2001], *op. cit.*, p. 15, à partir de *L’Histoire de Florence* de Guicciardini.

62. Sur ce point, cf. le chapitre II.

63. SATOW [1917], *op. cit.*, § 3.5., p. 13.

64. BÉLY Lucien [1990], *Espions et ambassadeurs au temps de Louis XIV* (Paris : Fayard), p. 9.

65. *Ibidem*, p. 84.

présentés six diplomates ayant marqué, du début du XVII<sup>e</sup> au début du XVIII<sup>e</sup> siècles, la réflexion sur la négociation internationale (2.2.). L'analyse de leurs travaux permettra d'étudier, dans la section 3, le délicat équilibre que l'ambassadeur doit trouver entre l'ombre et la lumière.

## 2.1. Richelieu et les « négociations continues »

Richelieu<sup>66</sup> représente pour Satow « in a sense the father of French diplomacy »<sup>67</sup>. Il a laissé, outre des *Mémoires*, un *Testament politique* qui constitue selon Berridge « the clear and authentic voice of the diplomatic system of early modern Europe »<sup>68</sup>. Remarqué par Marie de Médicis lors des États généraux de 1614 auxquels il participait en tant qu'évêque de Luçon, Richelieu fut nommé secrétaire d'État chargé de la Guerre et des Affaires étrangères en 1616, puis fait cardinal en 1622. Il fut nommé Premier ministre de Louis XIII en 1624 et le demeura jusqu'à sa mort en 1642. Richelieu destinait son *Testament politique* à Louis XIII, comme un manuel de conduite politique. L'ouvrage fut donc conçu pour demeurer secret, en tout cas discret, et le resta en effet jusqu'à sa première édition publique en 1688<sup>69</sup>. Sa première partie offre une relation du début du règne de Louis XIII, tandis que la seconde fait œuvre de réflexion sur l'action politique et ses méthodes. On y comprend combien Richelieu s'est attaché à restaurer l'autorité de la France – alors menacée par l'encerclement des Habsbourg d'Espagne et d'Autriche – en rétablissant celle du roi – menacée par les grands princes et par l'emprise des Huguenots sur une partie du pays. Son objectif fut de conforter l'unité de la France dans un équilibre des puissances chrétiennes en Europe<sup>70</sup>.

Le *Testament politique* nous intéresse en particulier car le sixième chapitre de sa seconde partie est dédié aux négociations. Si Richelieu ne refuse jamais la raison d'État, s'il reconnaît le rôle clef de la force – notamment maritime – et si « son gouvernement a été, de façon croissante, un gouvernement de guerre »<sup>71</sup>, Richelieu concevait la guerre comme un dernier recours, l'*ultima ratio regis* gravé sur les canons royaux. Sa méthode se fonde avant tout sur ce qu'il appelle « les négociations

---

66. MOUSNIER Roland [1992], *L'homme rouge ou la vie du cardinal de Richelieu* (Paris : R. Laffont) ; HILDESHEIMER Françoise [2004], *Richelieu* (Paris : Flammarion).

67. SATOW [1917], *op. cit.*, § 1.13., p. 7.

68. BERRIDGE *et alii* [2001], *op. cit.*, p. 82.

69. D'abord édité à Amsterdam, l'ouvrage fut longtemps considéré apocryphe. Aujourd'hui, les *Mémoires* comme le *Testament politique* sont considérés comme une compilation fidèle, réalisée par des proches de Richelieu après sa mort ; cf. BERRIDGE *et alii* [2001], *op. cit.*, p. 73.

70. MALETTKE Klaus [2000], « Le concept de sécurité collective de Richelieu et les traités de paix de Westphalie », in BÉLY [2000], *op. cit.*, pp. 55-66.

71. MOUSNIER [1992], *op. cit.*, p. 757.

continuelles », dont il prévoit de façon explicite qu'elles puissent se tenir « ouvertement ou secrètement » et dont il souligne avec vigueur et constance l'intérêt. Richelieu en pose d'abord l'utilité, révélée par son expérience de vingt années au sommet de l'État, avant de les définir :

Les États recevant tant d'avantages des négociations continuelles, lorsqu'elles sont conduites avec prudence, qu'il n'est pas possible de le croire si on ne le sait par expérience. J'avoue que je n'ai connu cette vérité que cinq ou six ans après que j'ai été employé dans le maniement des affaires. Mais j'en ai maintenant tant de certitude que j'ose dire hardiment que négociier sans cesse, ouvertement ou secrètement, en tous lieux, encore même qu'on n'en reçoive pas un fruit présent et que celui que l'on peut en attendre à l'avenir ne soit pas apparent, est chose du tout nécessaire pour le bien des États<sup>72</sup>.

L'empereur analyse l'objectif implicite que recouvrent ces « négociations continuelles » :

Ce qui est remarquable dans son approche, c'est qu'il [Richelieu] détache la négociation des enjeux de fond et de substance (*ce que l'on négocie*), d'autres dimensions cachées essentielles, à savoir celles de relation (*avec qui on négocie*) et de processus de négociation (*comment on négocie*), dimensions qui sont jugées fondamentales aujourd'hui. Plutôt que d'attendre que d'autres utilisent nos voisins pour nous nuire, Richelieu préconise la préemption par le processus de prise de contact et la création d'une relation gratuite. Il sera toujours temps ensuite de reprendre contact sur le fond, si cette démarche s'avère nécessaire pour nos intérêts<sup>73</sup>.

Ainsi, en ce XVII<sup>e</sup> siècle où les nations d'Europe s'épuisent par la guerre, la négociation s'affirme pourtant peu à peu comme une méthode d'action et un outil pour l'homme d'État. C'est à celui qui saura le mieux en user. La négociation apparaît à Richelieu comme une autre arme, pouvant faire pencher, par le jeu des alliances, l'équilibre des pouvoirs en sa faveur<sup>74</sup>. L'enjeu est tel que Richelieu en a fait une clef de voûte de sa politique ; concluant à propos du principe des « négociations continuelles », il écrit : « Je puis dire avec vérité avoir vu de mon temps changer tout à fait de face les affaires de la France et de la chrétienté, pour avoir, sous l'autorité du roi, fait pratiquer ce principe jusqu'alors absolument négligé en ce royaume »<sup>75</sup>. Elle finira par s'imposer au début du XVIII<sup>ème</sup> siècle, siècle que le duc de Saint-Simon a décrit comme « celui des négociations, en même temps celui où régnait entre les souverains une défiance réciproque, leurs ministres bannissant la bonne foi et se croyant habiles autant qu'ils savaient le mieux tromper »<sup>76</sup>.

---

72. RICHELIEU Cardinal de [1688], *Testament politique*, éd. par Françoise Hildesheimer (Paris : Société de l'Histoire de France, 1995), Ch. 6, « Qui fait voir qu'une négociation continue ne contribue pas peu au bon succès des affaires », pp. 265-272.

73. CALLIERES [1716] *op. cit.*, p. 70, n. 7.

74. HILDESHEIMER Françoise [2000], « Guerre et paix selon Richelieu », in BÉLY, *op. cit.*, pp. 31-54.

75. RICHELIEU [1688], *ibidem*.

76. SAINT-SIMON, duc de, *Mémoires*, tome XXXIV, p. 242, cité par BÉLY [1990], *op. cit.*, p. 12.



La négociation continuelle exige autant qu'elle consacre un système de représentation permanente, par le truchement d'ambassadeurs en résidence. Elle permet en particulier la poursuite d'une mission déjà identifiée par Machiavel comme essentielle : percer le secret d'autrui, tout en veillant à protéger celui dont on est dépositaire. L'apparition puis la généralisation de ce système s'accompagnent d'une production littéraire tâchant de définir les qualités de l'ambassadeur, de cerner les règles de son métier et, pour les textes les plus achevés, de comprendre les transformations des relations internationales. C'est à ce matériau qu'il faut puiser, en choisissant des témoins pertinents.

## 2.2. Six témoins pour le « *Grand Siècle* »

Le XVII<sup>e</sup> siècle connaît une profusion exceptionnelle d'ouvrages portant sur la négociation internationale, qu'il s'agisse des traditionnelles relations de missions à l'étranger<sup>77</sup> ou d'ouvrages suscités par l'émergence de la figure de l'ambassadeur, consécutive à la généralisation de la diplomatie en résidence comme mode normal de relations entre États<sup>78</sup>. Grabar ne dénombre pas moins de 176 ouvrages de ce type, publiés entre 1625 et 1700, dont une centaine en latin<sup>79</sup>. Si cette quantité témoigne de l'intérêt pour le champ, elle n'est pas gage de qualité. Pour Mattingly, en substance, la plupart de ces ouvrages se réduisent à des platitudes particulièrement triviales<sup>80</sup>. La majorité échoue en effet à saisir la spécificité de la nouvelle action diplomatique qui se fait jour, son sens profond quant à l'équilibre des puissances en Europe et les responsabilités qu'elle place entre les mains de l'ambassadeur.

Reste que certaines de ces œuvres ont traversé les siècles et sont régulièrement sollicitées par les praticiens et les chercheurs pour éclairer l'activité diplomatique, guider le travail des négociateurs et, au-delà, comprendre le contexte politique de l'époque. C'est ce que tentent les développements suivants, pour analyser l'équilibre du secret et de la transparence à l'âge classique. Outre le *Testament politique* de Richelieu, déjà cité, et sans méconnaître d'autres travaux, nous avons en particulier

---

77. Lempereur [2002] cite les principales dans la bibliographie clôturant son édition de l'ouvrage de François de Callières, pp. 214-221.

78. Sur la période antérieure, et d'un point de vue britannique : BEHRENS B. [1936], « Treatises on the Ambassador Written in the Fifteenth and Early Sixteenth Centuries », *English Historical Review*, vol. 51, pp. 616-27.

79. GRABAR Vladimir E. [1918], *De Legatorum jure tractatum catalogus completus ab anno MDCXXV usque ad annum MDCC* (Dorpat), cité par ANDERSON [1993], *op. cit.*, p. 45. Ce genre littéraire connaissait un succès grandissant : entre 1681, année de la parution de l'ouvrage de Wicquefort, et 1700, une trentaine de titres paraissent.

80. MATTINGLY [1965], *op. cit.*, p. 8.

exploré l'œuvre de six personnalités : Hotman, Mazarin, Wicquefort, Rousseau de Chamoy, Callières et Pecquet.

Cette sélection répond d'abord à une préoccupation chronologique. Il a semblé important de sélectionner des auteurs couvrant le « Grand Siècle » : soit du début du XVII<sup>e</sup> siècle – où se généralisent les ambassades permanentes – jusqu'aux lendemains du décès de Louis XIV – où l'Europe, épuisée par les guerres et s'ouvrant aux Lumières, se prend à rêver d'une « paix perpétuelle »<sup>81</sup> – en passant par le moment diplomatique fondamental de l'époque : la fin de la guerre de Trente Ans (1618-1648) qui marque, avec les traités de Westphalie, l'essor d'un nouveau système de relations internationales en Europe.

Ensuite, le choix répond au souci de réunir les textes les plus significatifs de la période, compte tenu de leur apport sur le fond. Ce repérage a été facilité par les appréciations positives portées sur ces écrits par des ouvrages devenus classiques – en particulier ceux de Satow<sup>82</sup> et Nicolson<sup>83</sup> en Grande-Bretagne, ou de Plantey<sup>84</sup> en France –, mais aussi par les explorations de chercheurs contemporains attentifs à la profondeur historique de leur travaux – Berridge, Lempereur, Keens-Soper notamment. Pour importants qu'ils soient, ces « textes premiers de la négociation », selon l'expression de Lempereur, n'ont pour la plupart pas été réimprimés en français depuis un, deux voire quatre siècles. Produire une analyse originale de ces textes injustement oubliés constituait une raison supplémentaire de les choisir.

Sélectionnés pour l'intérêt de leur œuvre, ayant l'avantage de couvrir la période, trois de ces auteurs sont français, rejoints par un Lausannois, un Italien – mais qui « exerça » surtout en France – et un Hollandais. Cette répartition peut se justifier par le fait que durant le « Grand Siècle », la monarchie absolue de Louis XIV domine les affaires politiques de l'Europe, la culture française rayonne, le français est la langue de la diplomatie<sup>85</sup> – le Hollandais Wicquefort n'écrit-il pas son monumental ouvrage directement en français ? De l'avis de Keens-Soper, « by that time French diplomatic method had become the model for all Europe, and to the extent that between them Wicquefort and Callières formulated its outlook, their treatises represent the

---

81. *Le Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe* de l'abbé de Saint-Pierre paraît en 1713 ; cf. son analyse au chapitre II, section 1.1.

82. SATOW [1917], *op. cit.*

83. NICOLSON Harold [1939], *Diplomacy* (Washington, D. C. : Institute for Study of Diplomacy, 1988).

84. PLANTEY Alain [1994], *La Négociation internationale au XXI<sup>e</sup> siècle* (Paris : Editions du CNRS, 2002).

85. ANDERSON [1993], *op. cit.*, pp. 100-01.

diplomatic theory of the *ancien régime* »<sup>86</sup>. L'émergence d'une vue distinctement française sur la diplomatie a servi de modèle au reste de l'Europe<sup>87</sup>.

Chacune de ces six personnalités fut le témoin, et souvent l'acteur, d'un moment politique particulier au cours de ce long XVII<sup>e</sup> siècle. Dans un premier temps, nous présentons brièvement ces témoins, en soulignant la spécificité de leur réflexion, puis, dans la section suivante, nous utiliserons leurs œuvres pour analyser la place du secret dans la négociation.

### **2.2.1. Un précurseur : Hotman**

Situé en amont de la paix de Westphalie, Jean Hotman de Villiers vécut à la charnière de deux usages diplomatiques : il fut un analyste précurseur de l'ambassadeur en résidence, mais n'en mesura pas encore complètement l'essor<sup>88</sup>. Né à Lausanne en 1552, disparu en 1636, il disposait d'une expérience européenne : il fut un temps enseignant à Oxford, puis conseiller du comte de Leicester avant d'être celui du roi de Navarre, enfin mena pour Henri IV des missions diplomatiques, en Suisse notamment. Hotman traversa un temps singulier pour l'État : sur le plan intérieur, les guerres de religion déchirent la France à partir de 1562 et le massacre de Wassy, jusqu'à l'Edit de Nantes qui rétablit en 1598 « la paix du dedans ».

Démarre alors une période de reconstruction de l'État : elle sert de toile de fond à l'expérience de Hotman qui publie, en 1603, *De la charge et dignité de l'ambassadeur*<sup>89</sup>. L'ouvrage reste profondément classique dans sa facture : il se focalise sur les qualités que doit réunir l'ambassadeur ; il puise abondamment ses exemples dans l'Antiquité et n'hésite pas à faire des emprunts à des écrits contemporains<sup>90</sup>. Mais il trouve sa modernité dans le fait qu'il fut le premier ouvrage traitant de l'ambassadeur en général à être publié directement en français<sup>91</sup>.

### **2.2.2. L'artisan de la paix de Westphalie : Mazarin**

---

86. KEENS-SOPER in BERRIDGE *et alii* [2001], *op. cit.*, p. 93.

87. *Ibidem*, p. 109.

88. BÉLY Lucien [2001], « La polémique autour de *l'Ambassadeur* de Jean Hotman : culture et diplomatie au temps de la paix de Lyon », *Cahiers d'histoire*, t. 46, pp. 327-354.

89. HOTMAN DE VILLIERS Jean [1604], *De la charge et dignité de l'ambassadeur*, rééd. sous la dir. d'Alain Pekar Lempereur (Paris-Cergy, ESSEC IRÉNE, 2003), ronéo. Les références sont données dans cette version. L'ouvrage n'a plus été imprimé en français depuis 1604.

90. ANDERSON [1993], *op. cit.*, p. 26.

91. Les œuvres antérieures, par exemple celles du cardinal d'Ossat ou du Président Jeannin, ne sont pas des traités généraux, mais plutôt des mémoires ou des relations de missions passées. Cf. la bibliographie de LEMPEREUR [2002], *op. cit.*

Ce que nous savons d'ordinaire de Mazarin, rappelle Umberto Eco, « c'est le Dumas de *Vingt ans après* qui nous l'a appris »<sup>92</sup> : un sinistre individu, odieux et manipulateur, couard et dissimulateur. La réalité mérite un plus juste bilan<sup>93</sup>. Giulio Mazarini (1602-1661) fut un diplomate de carrière, démarrant la sienne en 1626 au service du Pape. En 1630, lors de négociations à Lyon, il rencontre Richelieu qui le gagne à la cause de la France. En 1639, appelé par Richelieu qui l'estime comme le meilleur connaisseur des affaires européennes, le diplomate entre officiellement au service du roi de France, Louis XIII. À la mort de celui-ci, Mazarin est nommé premier ministre par Anne d'Autriche, régente de Louis XIV. Critiqué sur la scène intérieure – de la « cabale des Importants » jusqu'à la Fronde –, Mazarin a en revanche accumulé les succès diplomatiques au service de la France : il est l'artisan du traité de Münster – où il aurait même dû diriger la délégation en personne, s'il n'avait été entre temps nommé premier ministre – qui mena à la paix de Westphalie en 1648 et qui consacra l'influence de la France sur l'Europe continentale<sup>94</sup> –, il imposa à ses conditions la paix à l'Espagne par le traité des Pyrénées en 1659.

Mazarin a laissé un *Bréviaire des politiciens*, qui ne peut cependant que lui être attribué. Il s'agit vraisemblablement d'une anthologie de maximes, prononcées ou ayant pu l'être par le cardinal. Quoiqu'il en soit, ce texte, paru en latin en 1684 chez un éditeur de Cologne, soit près d'un quart de siècle après la mort de son auteur présumé, a connu une vaste diffusion à travers l'Europe grâce à plusieurs traductions et rééditions. L'auteur ne s'adresse pas à un négociateur ou à un ambassadeur en particulier. Il parle à l'homme de pouvoir, souvent lui-même confronté à un pouvoir plus grand. Le négociateur répond à cette définition : il se trouve en interdépendance avec d'autres personnes investies de pouvoir, souvent supérieur au sien ; il est en général l'agent d'un personnage puissant, « maître » au nom duquel il négocie et avec qui il entretient une relation qui intéresse de près l'auteur du *Bréviaire*.

L'ouvrage s'ouvre, et se clôt, sur « deux grands principes [...] : simule et dissimule »<sup>95</sup>. Ceci évoque deux autres bréviaires contemporains : celui de Torquato Accetto, *Della dissimulazione onesta*<sup>96</sup>, et celui de Baltazar Garcian, *L'homme de*

---

92. In MAZARIN Cardinal Jules [1684], attribué au, *Bréviaire des politiciens*, tr. par François Rosso et présenté par Umberto Eco (Paris : Arléa, 1996), p. 7.

93. DULONG Claude [1999], *Mazarin* (Paris : Perrin).

94. DULONG Claude [2000], « Mazarin et le gouvernement de la France », in BÉLY, *op. cit.*, pp. 181-187.

95. MAZARIN [1684], *op. cit.*, p. 13 puis p. 123.

96. ACCETTO Torquato [1647], *Della dissimulazione onesta* (Turin : Einodi, 1996) ; *De l'honnête dissimulation*, tr. fr. par Mireille Blanc-Sanchez, (Paris : Verdier).

*cour*<sup>97</sup>. Dans les deux cas, souligne Umberto Eco, « la question n'était pas de savoir comment causer des dommages mais comment ne pas en subir » de la part des puissants, par un usage habile de la dissimulation<sup>98</sup>. Pour l'auteur du *Bréviaire*, la dissimulation reste une protection ; mais en soulignant aussi comment percer l'apparence d'autrui, et donc surprendre son secret, il ajoute à sa réflexion un caractère offensif. Vraisemblablement inspiré par une pratique – que ce soit celle de Mazarin ou celle(s) d'un ou plusieurs personnage(s) de cour de son époque –, l'ouvrage décrit un mode d'action qui se confond avec une façon d'être, tout entier gouverné par le paradigme du secret, omniprésent : comment le protéger, comment le percer, comment vérifier que quelqu'un, capable de le conserver, est donc digne de confiance.

Ce faisant, Mazarin ou l'auteur réel du *Bréviaire* tire les conclusions tactiques et comportementales de la stratégie définie lors du moment machiavélien. C'est une mise en pratique concrète du secret, une application avec moult détails, parfois comiques. Le tout forme un traité de l'apparence, cette facette visible que chacun donne de lui-même ; elle est donc en même temps le paravent qui permet à chacun de préserver son secret vis-à-vis d'autrui : comment façonner et protéger son apparence, à travers des tactiques de simulation et de dissimulation. Comment, aussi, démasquer celle des autres.

### **2.2.3. Le tournant dans la réflexion : Wicquefort**

Abraham de Wicquefort (1606-1682)<sup>99</sup> traverse le XVII<sup>e</sup> siècle et en observe de près le cœur diplomatique : les congrès de Westphalie en 1648. Épuisés par la guerre de Trente Ans, les monarques d'Europe s'efforcent d'organiser leur coexistence par les voies de la négociation<sup>100</sup>. Né en Hollande, Wicquefort a évolué sa vie durant dans les milieux diplomatiques sans jamais accéder aux premières places : il fut notamment, de 1626 à 1658, le représentant à Paris de l'Électeur de Brandebourg-Prusse. De retour en Hollande, il est accusé en 1675 d'avoir vendu des secrets d'État aux Anglais, puis emprisonné. Il occupe sa détention à rédiger, en français, *L'ambassadeur et ses fonctions*, qui paraît pour la première fois en deux volumes, en

---

97. GARCIA Balthazar [1647], *L'Homme de cour* (Paris : Ed. Ivrea, 1993).

98. MAZARIN [1684], *op. cit.*, p. 9.

99. KEENS-SOPER Maurice [1996], *Abraham de Wicquefort and Diplomatic Theory* (Leicester : Centre for the Study of Diplomacy).

100. BÉLY Lucien [1992], *Les Relations internationales en Europe (XVII<sup>e</sup> – XVIII<sup>e</sup> siècles)* (Paris : PUF).

1680 puis 1681<sup>101</sup>. C'est alors le plus important des ouvrages sur la pratique diplomatique telle qu'elle émerge des congrès de Westphalie<sup>102</sup>.

Par rapport à la profusion d'ouvrages soulignée *supra*, Wicquefort introduit une rupture. Son analyse se démarque nettement des textes antérieurs pour deux raisons. D'une part, les travaux précédents restaient inscrits dans la tradition du *Miroir des Princes*, décrivant un idéal de conduite n'entretenant plus aucun lien avec la réalité concrète du métier d'ambassadeur : Wicquefort se reconnaît dans le réalisme de Machiavel où il voit la source première de la diplomatie<sup>103</sup>. D'autre part, selon l'usage humaniste, ces ouvrages faisaient un recours constant à des exemples tirés de l'Antiquité, ce qui les empêche, selon Wicquefort, de comprendre le monde réel et contemporain qui les entoure. Wicquefort rejette en particulier le titre le plus connu de l'époque, *Le parfait ambassadeur*, publié en français en 1662 à partir de l'ouvrage rédigé en 1620 par l'Espagnol Zuniga de Vera, *El Embajador*<sup>104</sup>.

Wicquefort est le premier à prétendre décrire les fonctions et les qualités de l'ambassadeur non à partir d'un standard idéal, mais en partant du réel. À l'appui de ses démonstrations, le matériau dans lequel il puise ses exemples n'est plus tiré de l'Antiquité, mais de l'analyse – prodigieuse d'érudition et de précision – des multiples traités, dépêches, instructions et lettres diplomatiques dont il a pu avoir connaissance. De son contemporain Mazarin, pourtant si peu apprécié sur la scène intérieure, Wicquefort écrit qu'il est « le meilleur négociateur du monde »<sup>105</sup>. Ce travail de recension et d'analyse des traités existants confère à l'ouvrage une portée presque anthologique.

Les analyses menées par Wicquefort confirment combien la diplomatie de son temps s'organise selon le schéma pensé un siècle plus tôt lors du moment machiavélien. La conduite effective des princes entre eux est dominée par la raison d'État et son corollaire, le secret. Cela vaut en particulier pour le respect des traités :

---

101. WICQUEFORT Abraham de [1681], *L'ambassadeur et ses fonctions* (La Haye : J. et D. Steuche, 1681) ; rééd. de la seconde partie sous la dir. d'Alain Pekar Lempereur (Paris-Cergy, ESSEC-IRÉNÉ, 2003), ronéo. Les références sont données dans cette version. L'ouvrage n'a plus été imprimé en français depuis 1730.

102. « The most densely recounted profile of the ambassador ever composed », selon Keens-Soper, in BERRIDGE *et alii* [2001], *op. cit.*, p. 89. A la fin du règne de Louis XIV, lorsque Torcy, ministre des Affaires étrangères, crée une académie pour y former les diplomates, il inclut l'ouvrage de Wicquefort dans le curriculum.

103. BERRIDGE *et alii* [2001], *op. cit.*, p. 7.

104. ZUNIGA Vera y [1642], *Le parfait ambassadeur*, tr. de l'espagnol par le sieur Lancelot, Leyde, 1709. Cf. KEENS-SOPER, in BERRIDGE *et alii* [2001], *op. cit.*, p. 90.

105. WICQUEFORT [1681], *op. cit.*, p. 69.

les princes ne font point de traité sinon [qu']avec cette condition tacite qu'ils ne l'observeront que tant qu'ils pourront le faire sans préjudice de leurs intérêts. [...] La raison à cela est que les princes ont une obligation envers leurs sujets qui est sans comparaison plus forte que celle dans laquelle ils entrent par alliance, quelque étroite qu'elle puisse être<sup>106</sup>.

Qu'on en juge encore à l'aune de cette référence à Machiavel :

il faut avouer que les princes n'observent les traités que tant qu'il leur plaît : c'est l'intérêt ou le caprice, et non la bonne foi, qui conduit leurs actions. La cire et le parchemin ne lient pas plus fortement qu'une chaîne de paille et on se fait gloire d'enchérir sur tout ce que le Politique Florentin dit des plus pernicieuses maximes des plus méchants hommes. Ce n'est pas mon dessein de parler ici des intentions et des sentiments des Princes mais seulement de la manière qu'ils ont de faire les traités par leurs ambassadeurs<sup>107</sup>.

#### **2.2.4. Un professionnel : Rousseau de Chamoy**

On sait moins de choses de Louis Rousseau de Chamoy, sinon qu'il était français, ambassadeur sous Louis XIV, et qu'il mena des missions en Allemagne à compter de 1701, en particulier à Ratisbonne où se réunissait la Diète. Ancien secrétaire du ministre d'État Pomponne, il lui dédie en 1697 *L'idée du parfait ambassadeur*<sup>108</sup>. Au départ, cet opuscule n'avait pas vocation à être publié, puisqu'il était destiné à un général en partance pour Londres en tant qu'ambassadeur<sup>109</sup>.

Rousseau de Chamoy n'entretient donc ni la prétention quasi encyclopédique de Wicquefort, ni l'ambition théorique de Callières, mais poursuit simplement le projet – intéressant en soi – de présenter concrètement l'activité professionnelle, au quotidien ou presque, d'un ambassadeur. C'est à ce titre qu'il est retenu.

#### **2.2.5. La synthèse du siècle de Louis XIV : Callières**

François de Callières (1645-1717) fut employé à des missions diplomatiques sous le règne de Louis XIV<sup>110</sup>. 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). Callières partage avec Wicquefort l'expérience des envoyés « de second rang » : comme lui, il est convaincu que l'essentiel de la négociation se fait

---

106. *Ibidem*, pp. 122-123.

107. *Ibidem*, p. 123.

108. ROUSSEAU DE CHAMOY Louis [1697], *L'idée du parfait ambassadeur*, rééd. sous la dir. d'Alain Pekar Lempereur (Paris-Cergy : ESSEC-IRÉNÉ, 2003), ronéo. L'ouvrage n'a plus été imprimé en français depuis 1912 (Paris : Pédone, préface de M. L. Delavaud).

109. KEENS-SOPER Maurice [2001], « Callières », in BERRIDGE *et alii*, *op. cit.*, p. 118.

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

par eux, dans l'ombre, et non par les ambassadeurs d'apparat. 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*<sup>111</sup>.

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. Sous le règne du Roi-Soleil, les guerres n'ont presque jamais cessé. 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 »<sup>112</sup>. 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 »<sup>113</sup>.

Ainsi, l'ouvrage de Callières innove en ce qu'il s'éloigne de l'ambassadeur et de ses fonctions pour interroger la signification de l'activité diplomatique dans le système européen<sup>114</sup>. Callières est convaincu d'un point : il ne peut y avoir de monarchie universelle rassemblant l'Europe sous une férule unique, mais il y aura toujours une pluralité d'États dont aucun ne peut l'emporter sur tous les autres, tous étant condamnés à coexister. À ses yeux, et l'on doit souligner la modernité du propos, « tous les États dont l'Europe est composée ont entre eux des liaisons et des commerces nécessaires qui font qu'on peut les regarder comme les membres d'une même république »<sup>115</sup>. Ces États doivent donc organiser entre eux, au moindre coût, une coexistence. La diplomatie est l'instrument de cette nécessité. Aussi Callières ouvre-t-il son essai avec ces mots : « Tout prince chrétien doit avoir pour maxime principale de n'employer la voie des armes pour soutenir et faire valoir ses droits qu'après avoir tenté et épuisé celle de la raison et de la persuasion »<sup>116</sup>.

---

111. CALLIERES [1716], *op. cit.* ; l'ouvrage n'avait plus été imprimé en français depuis 1766. Cf. aussi KEENS-SOPER H. M. A., SCHWEIZER Karl W. [1983], *François de Callières : The Art of Diplomacy* (Leicester : Leicester University Press).

112. *Ibidem*, cité par Lempereur, p. 25.

113. *Ibidem*, p. 23.

114. KEENS-SOPER Maurice [1973], « François de Callières and Diplomatic Theory », *The Historical Journal*, XVI, 3, pp. 485-508.

115. CALLIERES [1716], *op. cit.*, p. 67.

116. *Ibidem*, pp. 61-62.



À l'appui de sa démonstration, Callières, comme Wicquefort, tourne le dos à l'Antiquité comme source d'exemples<sup>117</sup>. Mais si Wicquefort frôlait l'encyclopédie, Callières vise la synthèse. L'ouvrage est bref, mais dense. *De la manière de négocier avec les souverains* rencontre un succès immédiat et jouit d'une réputation dans l'Europe entière tout au long du XVIII<sup>e</sup> siècle<sup>118</sup>. Par la suite, trois grands diplomates, et penseurs de la diplomatie, ont loué les qualités de l'ouvrage : Satow, qui en 1917 qualifia l'ouvrage de « mine of political wisdom »<sup>119</sup> ; A. F. White, qui jugea l'ouvrage si utile et si pertinent qu'il en traduisit en anglais une version abrégée<sup>120</sup> ; enfin Harold Nicolson, qui estimait l'ouvrage de Callières comme « the best manual of diplomatic method ever written »<sup>121</sup>.

### 2.2.6. L'ambition théorique : Pecquet

Prenant la suite de Callières, Antoine Pecquet (1704-1762) publie en 1737 son *Discours sur l'Art de négocier*<sup>122</sup>, par lequel il entend faire partager une conviction similaire : la négociation est essentielle à la grandeur d'une nation et de son prince. D'abord parce que « presque tout est négociation dans la vie » : « Les hommes ont fait, pour ainsi dire, de l'usage de la société, une espèce de négociation continuelle »<sup>123</sup>. Surtout, la négociation est essentielle à la France parce que le règne belliqueux de Louis XIV, en laissant le pays exténué, a souligné les limites de l'action militaire. 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 ainsi le premier à réfléchir explicitement à l'émergence d'une « société indépendante » de diplomates, c'est-à-dire à l'institution d'un corps<sup>124</sup>.

---

117. « Un homme engagé dans les emplois publics doit considérer qu'il est destiné pour agir et non pas pour demeurer trop longtemps enfermé dans son cabinet, que sa principale étude doit être de s'instruire de ce qui se passe parmi les vivants, préférablement à tout ce qui s'est passé chez les morts », *ibidem*, p. 106.

118. KEENS-SOPER, in BERRIDGE *et alii* [2001] *op. cit.*, p. 106.

119. SATOW [1917], *op. cit.*, p. x de la première édition ; cf. aussi § 44-1 et les extraits reproduits en français, pp. 442-445 de l'édition de 1979.

120. CALLIÈRES François de, *The Practice of Diplomacy*, introduction de A. F. Whyte (Londres : Constable and Co Ltd. ; Boston et New York : Houghton Mifflin, 1919).

121. NICOLSON Harold [1954], *The Evolution of Diplomatic Method* (Londres : Cassel), p. 62.

122. PECQUET Antoine [1737], *Discours sur l'art de négocier* (Paris : Nyon Fils) ; rééd. sous la dir. d'Alain Lempereur (Paris-Cergy : ESSEC IRÉNÉ, 2003), ronéo. Les références sont données dans cette version. L'ouvrage n'a plus été imprimé en français depuis 1738.

123. *Ibidem*, p. 8. Pecquet reprend l'idée des « négociations continuelles » chères au cardinal de Richelieu.

124. « Le corps des ministres étrangers dans un pays forme une espèce de société indépendante dont les membres vivent entre eux proportionnellement pour l'intimité, à la manière dont leurs souverains sont ensemble, mais toujours avec politesse et honnêteté, même quand les maîtres sont en guerre. Conduits par des intérêts différents et souvent opposés, ils ont cependant tous un

Proche de Callières par l'inspiration politique, il s'en éloigne par l'approche théorique. Pecquet débuta sa carrière d'administrateur en tant que commis au sein du ministère des Affaires étrangères, dont il fut un temps le secrétaire général du Conseil, puis il exerça d'autres fonctions<sup>125</sup>. La préoccupation de Pecquet est de bâtir une théorie générale, qui s'appliquerait en particulier à la négociation diplomatique, notamment à la charge de ministre résident à l'étranger. Par rapport à Callières, Pecquet élargit le propos au-delà de la seule diplomatie<sup>126</sup>. Il construit une hiérarchie de la difficulté en négociation, allant du plus simple – « la conduite des affaires particulières » – au plus complexe – la conduite des affaires publiques entre États distincts, plus encore lorsque le négociateur est en résidence, devant traiter en permanence des sujets toujours plus nombreux<sup>127</sup>. Il y a peu d'exemples dans son *Discours* et l'ouvrage gagne en généralité ce qu'il perd en caractère concret.

L'ambition de Pecquet est celle du théoricien, qui assume l'impossibilité pratique, la dimension abstraite du modèle qu'il dessine. Il emprunte, avant l'heure, une démarche weberienne en construisant un idéaltype du négociateur<sup>128</sup> :

Pour être un négociateur parfait, il faudrait être né sans aucun défaut, soit du cœur, soit de l'esprit. Et comme cette perfection est au-dessus de l'homme, on n'expliquera ce qui sera nécessaire pour former un négociateur parfait qu'afin que ceux qui se détermineront à cet état puissent d'après ce tableau juger de la distance plus ou moins grande qui les en séparerait<sup>129</sup>.

Ce portrait parfait – que Pecquet reconnaît *in fine* comme « quelque effrayant »<sup>130</sup> – peut sembler constituer une rechute vers les travers dénoncés par Wicquefort. Il n'en reste pas moins que le *Discours sur l'Art de négocier* de Pecquet constitue une synthèse intéressante, originale parce qu'elle est le fait d'un homme de pensée qui s'affirme comme tel, et comme le siècle des Lumières qui s'annonce en sera riche.

---

objet commun, qui consiste à connaître le pays où ils sont et à faire réussir les vues qui leur sont confiées », *ibidem*, p. 79.

125. Keens-Soper (in BERRIDGE *et alii* [2001], *op. cit.*, p. 119), décrit Pecquet comme « an official with long experience of foreign affairs ». Cela peut être nuancé : après tout, il n'a que 33 ans lorsque paraît son livre. *L'Encyclopédie des gens célèbres*, publiée par M. Delandine en 1822, consacre une notice à Pecquet : « un homme d'esprit très-cultivé, et qui s'était consacré à la politique, à la philosophie, à la littérature et à la morale ». Son *Discours sur l'art de négocier* est le premier de ses ouvrages, mais il reste le seul qui soit consacré à la diplomatie.

126. COLSON Aurélien [2003], « Le *Discours sur l'art de négocier* d'Antoine Pecquet », contribution au colloque « Aux sources de la négociation européenne : les penseurs français de la diplomatie à l'âge classique », organisé par ESSEC IRÉNÉ, Quai d'Orsay, 18 juin 2003, actes à paraître.

127. PECQUET [1737], *op. cit.*, p. 9.

128. Sur la démarche de l'idéaltype, cf. le chapitre IV, section 1, qui l'utilise.

129. *Ibidem*, p. 24.

130. *Ibidem*, p. 90.

C'est en puisant aux œuvres de ces négociateurs que la section suivante tâche d'éclairer la place et le rôle du secret dans l'office de l'ambassadeur.

### SECTION 3

#### L'OFFICE DE L'AMBASSADEUR, ENTRE OMBRE ET LUMIÈRE

La mission de l'ambassadeur est double : tel est le constat que partagent les auteurs consultés. D'une part, l'ambassadeur est le représentant public de son Prince ; cette fonction lui impose de paraître, d'être dans la lumière de la Cour, pour souligner avec éclat le statut et la dignité de son maître. Mais, d'autre part, l'ambassadeur doit « négocier les affaires » que le Prince lui confie ; cette fonction requiert quant à elle de la discrétion et repose sur le maintien du secret.

Wicquefort souligne cette ambivalence. Après avoir défini de façon générale le rôle de l'ambassadeur<sup>131</sup>, il annonce ainsi le propos de la seconde partie de son ouvrage : « Dans ce peu de lignes vous trouverez les deux premières fonctions de l'ambassadeur qui y est représenté comme *un messenger de paix* d'un côté et comme *un espion honorable* de l'autre »<sup>132</sup>. Rousseau de Chamoy confirme la coexistence de ces deux fonctions chez l'ambassadeur : « ministre public » – le qualificatif importe : un ministre est un *serviteur* qui n'a pas forcément vocation à paraître en public –, il est « choisi par un Prince, ou un État souverain pour aller en son nom vers un autre État souverain, *négocier les affaires* qu'il lui commet, et *y représenter sa personne* en vertu des Lettres de créance, des pleins pouvoirs et des instructions dont il le charge »<sup>133</sup>. Les deux rôles doivent être d'autant mieux distingués dans l'office de l'ambassadeur que, comme le souligne Pecquet : « Aujourd'hui, c'est un point de politique d'avoir des ministres résidents dans les cours *même où l'on n'a rien à négocier*. De là naît la nécessité qu'un ministre ait tous les talents propres à la société »<sup>134</sup>, puisqu'il devra user la majeure partie de son temps à représenter son Prince.

---

131. Ce rôle « consiste à entretenir la bonne correspondance entre les deux princes, à rendre les lettres que son maître écrit au prince auprès duquel il réside, à en solliciter la réponse, à observer tout ce qui se passe en la Cour où il négocie, à protéger les sujets et à conserver les intérêts de son maître », WICQUEFORT [1681], *op. cit.*, p. 5.

132. *Ibidem*, p. 6 ; le soulignement est de Wicquefort.

133. ROUSSEAU DE CHAMOY [1697], *op. cit.*, p. 6, nous soulignons.

134. PECQUET [1737], *op. cit.*, p. 11, nous soulignons.

Bien que liées l'une à l'autre dans la personne de l'ambassadeur, ces deux fonctions renvoient à deux registres différents, l'un participant de l'apparence et de la lumière, l'autre de l'ombre et du secret. Ainsi se noue une tension entre nécessité de discrétion et obligation de paraître. Il faut savoir servir les deux fonctions, mais sur des scènes différentes<sup>135</sup>. Le négociateur se trouve donc tiraillé entre deux mondes, l'obscurité des cabinets où s'instruisent les affaires, et la lumière de la cour où se jaugent les dignités, chacun de ces environnements renvoyant à des qualités et des comportements bien distincts mais également utiles à l'ambassadeur :

si le grand usage du monde ne suffit pas pour rendre les hommes propres à la négociation publique, il leur peut au moins donner, pour y réussir, quelque sorte d'avantage sur ceux qui ne sont pas sortis de l'obscurité du cabinet et qui doivent par conséquent être éblouis du grand jour lorsqu'ils commencent à représenter sur le théâtre du monde<sup>136</sup>.

De même, Hotman insistait sur les deux usages de la parole dans l'office de l'ambassadeur : d'une part la rhétorique de large auditoire, adaptée au monde et à la pleine lumière, d'autre part l'art plus subtil de la conversation, essentiel en privé, dans « le murmure des cabinets et couloirs »<sup>137</sup>.

La fonction de représentant, qui place l'ambassadeur dans la lumière (3.1.), est analysée avant celle de négociateur, qui fait sentir à celui-ci l'utilité du secret (3.2.). Puis seront rassemblées et organisées les réflexions relatives à la fragilité du secret, donc aux voies de sa préservation (3.3.), et enfin, en miroir, l'intérêt qu'il y a à percer le secret d'autrui (3.4.).

### **3.1. L'ambassadeur-représentant où la nécessité de paraître dans la lumière**

Intéressons-nous d'abord à la fonction de représentation et à la nécessité qui lui est attachée, celle de paraître dans la lumière. L'ambassadeur est le représentant de son souverain. Expression tangible de sa gloire et de sa puissance, il doit par conséquent être *illustre*, c'est-à-dire paré d'éclat. À cette fonction de représentation participe le statut reconnu aux ambassadeurs. D'où l'importance accordée au protocole, aux préséances, à la reconnaissance, au rang, à la place accordée lors des cérémonies publiques, à l'ordre des signatures sur les documents officiels, aux rituels et aux cérémoniaux<sup>138</sup>. Wicquefort donne plusieurs exemples de querelles relatives aux

---

135. Cette idée de « scènes » différentes sera utilisée au chapitre V, section 2.1.

136. PECQUET [1737], *op. cit.*, p. 10

137. HOTMAN DE VILLIERS [1604], *op. cit.*, introduction, p. 21.

138. ELIAS Norbert [1974], *La Société de cour* (Paris : Calmann-Lévy).

titres et aux honneurs<sup>139</sup>, tandis que Callières consacre son chapitre X aux « Cérémonies et civilités qui se pratiquent entre les ministres étrangers ».

Wicquefort y insiste en particulier et c'est même avec cette fonction qu'il ouvre la seconde partie de son ouvrage, directement consacrée aux rôles de l'ambassadeur : « L'ambassadeur ne négocie pas toujours ; c'est à dire qu'il ne doit pas faire l'ambassadeur partout et en toutes les rencontres »<sup>140</sup>. Le reste du temps, l'ambassadeur est en représentation et c'est pourquoi, souligne Wicquefort,

il doit être un peu comédien, j'y ajoute ici que, peut-être dans tout le commerce du monde, il n'y a pas un personnage plus comique que l'ambassadeur. En effet, il n'y a point de comédie où les acteurs ne paraissent moins ce qu'ils sont que les ambassadeurs dans la négociation, et il n'y en a point qui y représentent de plus importants personnages. [...] Dans les assemblées de cérémonie, il ne peut pas quitter son rang sans crime : même à table, où il étale un échantillon de la grandeur et de la magnificence de son prince, il peut le représenter de quelque façon.

Plus loin, Wicquefort emploie même le mot « opéra »<sup>141</sup>. Trois décennies plus tard, Callières confirme qu'un « ambassadeur ressemble en quelque manière à un comédien, exposé sur le théâtre aux yeux du public pour y jouer de grands rôles »<sup>142</sup>.

Cette fonction de représentation est déterminante dans le choix des ambassadeurs. Apparaître dans la lumière suppose des qualités particulières, bien distinctes de celles qui seront nécessaires à l'usage du secret. Après d'autres, Rousseau de Chamoy établit une liste des qualités nécessaires à l'ambassadeur<sup>143</sup>, dans laquelle figurent, en bonne place, trois atouts qui servent directement la fonction de représentation. Des richesses, tout d'abord, qui

peuvent encore beaucoup contribuer à rendre recommandable [l'Ambassadeur]. La dépense qu'elles le mettent en état de faire impose et plaît au public, qui, ne connaissant l'Ambassadeur que par le dehors, juge de son mérite par la magnificence de sa table et de son train. Elle attire chez lui des personnes de toutes sortes de conditions et de caractères, et il peut faire un bon usage de ce commerce, s'il est habile<sup>144</sup>.

---

139. Cf. par exemple, pp. 138-139, la controverse de 1635 sur le titre – « illustres » ou « hauts et puissants » – par lequel qualifier les États des Provinces-Unies, donc leurs représentants.

140. WICQUEFORT [1681], *op. cit.*, p. 3.

141. *Ibidem*, p. 143. Pour autant, Wicquefort n'en conclut pas qu'il suffit d'un « comédien » efficace pour faire un ambassadeur compétent : « J'exclus aussi de l'ambassade tous ces prétendus ambassadeurs qui ne sont propres que pour le théâtre et que l'on conduit comme des personnages muets dans une comédie ou une farce », p. 4.

142. CALLIÈRES [1716], *op. cit.*, p. 79.

143. Dans cette liste figurent en première place « la fidélité » – « vertu que l'on suppose comme une chose certaine dans le sujet choisi » –, puis « l'expérience », « l'éloquence », « la probité », « la connaissance des langues étrangères », « l'usage du monde, une observation exacte de sa religion, la science de l'histoire et quelque connaissance du droit », ROUSSEAU DE CHAMOY [1697], *op. cit.*, pp. 19 sq.

144. *Ibidem*, pp. 22-23. On comprend que c'est l'ambassadeur, et non le Prince, qui prend en charge l'essentiel de ces dépenses ; d'ailleurs Rousseau de Chamoy, tout en soulignant les intérêts

En particulier, « on a toujours regardé comme une dépense nécessaire, et conforme à la dignité et au rang d'Ambassadeur, celle de tenir table »<sup>145</sup>. « La naissance », ensuite : « il est utile à un Ambassadeur d'être d'une naissance et d'un nom illustres », car cela :

lui attire la vénération du peuple et la familiarité des grands, dont il peut faire un bon usage, et cet avantage lui donne un air d'assurance qui le fait agir et parler plus hardiment qu'il ne ferait autrement, au lieu qu'un Ambassadeur d'une naissance commune, n'étant considérable qu'à cause de son rang et de son mérite, qu'il faut donner le temps de connaître, il ne peut éviter d'avoir sur tout cela des mesures et des égards à observer qui le rendent plus retenu et moins hardi. Ainsi l'on peut dire qu'entre deux sujets d'un mérite égal, il paraît juste de préférer celui qui est d'une qualité distinguée à celui qui est d'une naissance ordinaire<sup>146</sup>.

Même s'il est évident dans son esprit qu'un grand nom apportera de l'éclat public au représentant du Prince, Rousseau de Chamoy nuance cette « qualité » en pensant à la seconde fonction – de négociation – de l'ambassadeur :

il n'est pas moins véritable que le bien des affaires demande souvent que, la qualité n'étant pas une condition essentielle à un Ambassadeur, on préfère le plus habile quoique de moindre naissance au plus noble moins habile<sup>147</sup>.

Enfin viennent les « qualités du corps », qui soutiennent celles de l'esprit :

La première idée que donne la bonne mine est d'être accompagnée d'esprit et de mérite. Une belle physionomie impose au public. Elle fait d'abord naître la prévention, et dans un homme bien fait un médiocre mérite l'emporte souvent sur un plus grand qui n'est pas secondé de ces dons extérieurs de la nature. On n'a aucune peine à attribuer de l'esprit à un homme qui se présente bien et qui a une démarche noble et un port vénérable<sup>148</sup>.

Ces qualités trouvent une utilité évidente dans la fonction de représentation, tournée vers l'apparence et la lumière. Elles peuvent justifier le choix de tel ambassadeur et l'aideront dans cette première fonction.

Mais cette présence dans la lumière, au bénéfice de la dignité de son maître, est défavorable à la seconde fonction de l'ambassadeur : négociateur. Hotman semblait déjà le regretter : « aussi [l'ambassadeur] est-il en lieu si éminent que ses actions ne

---

attachés à la charge d'ambassadeur – « des avantages si considérables qu'on ne doit pas s'étonner que tant de personnes de différentes professions pensent à ces emplois et n'oublient rien pour les obtenir » (p. 15) – prévenait aussi de « la dépense » à laquelle cette charge expose son titulaire.

145. *Ibidem*, p. 45. Même si Rousseau de Chamoy reconnaît que « les plus grandes affaires ne sont pas toujours faites par ceux qui avaient un équipage plus magnifique et une meilleure table » (p. 23), il donne toute son importance à cette « diplomatie des petits fours », qui consiste à multiplier le cercle des connaissances pour travailler la relation et favoriser l'échange d'informations.

146. *Ibidem*, p. 23.

147. *Ibidem*, pp. 23-24.

148. *Ibidem*.

peuvent être cachées, quelque peine qu'il y rende »<sup>149</sup>. Un siècle plus tard, pour Pecquet, les « postes distingués » conservent le même inconvénient : celui d'exposer leurs occupants au regard de tiers :

Les places qui mettent en évidence ont cet inconvénient que les hommes y paraissent tôt ou tard tels qu'ils sont et qu'ils ne peuvent presque rien dérober aux yeux du public de leurs défauts intérieurs. Ils sont examinés de trop près et par trop d'Argus intéressés à les connaître pour échapper à leurs recherches<sup>150</sup>.

Or la négociation ne saurait se tenir dans cette lumière : « ce n'est pas dans les audiences publiques que se fait le fort de la négociation. Elles ne consistent le plus souvent qu'en cérémonies et ne servent qu'à faire un compliment ou, au plus, à faire quelque déclaration au prince ou à en tirer une »<sup>151</sup>.

Cette conviction de Wicquefort provient de son expérience personnelle : il estime que les ministres « du second rang », parce qu'ils ne sont pas placés sous les feux de la rampe, peuvent plus aisément mener des intrigues et des négociations discrètes<sup>152</sup>.

Callières partage très exactement cette conclusion :

La qualité d'ambassadeur entraîne avec elle beaucoup d'embarras à cause du grand train dont il faut que les ambassadeurs soient accompagnés, des cérémonies et des rangs qu'ils sont obligés d'observer, de leurs entrées, de leurs audiences publiques et de toutes leurs démarches qui les exposent sans cesse à la vue du public et les font observer de trop près<sup>153</sup>.

Pour échapper aux Argus qui le cernent, l'ambassadeur doit se préoccuper constamment du secret et apprendre tant à préserver le sien qu'à percer celui d'autrui. Telle est la règle du jeu diplomatique, au point que Dewerpe note « un état de réciprocité généralisée de la conquête et de la défense du secret »<sup>154</sup>.

### 3.2. L'ambassadeur-négociateur ou la préoccupation de l'ombre et du secret

« Le secret est l'arme de la négociation »<sup>155</sup> : cette thèse, nettement affirmée par Callières, est partagée par tous les auteurs consultés. Le vocabulaire en témoigne : dans ces œuvres, « secret », actions « secrètes » ou menées « secrètement » comptent

---

149. HOTMAN [1603], *op. cit.*, p. 68.

150. PECQUET [1737], *op. cit.*, p. 28.

151. WICQUEFORT [1681], *op. cit.*, p. 31.

152. KEENS-SOPER, in BERRIDGE *et alii* [2001], *op. cit.*, p. 103, n. 8.

153. CALLIÈRES [1716], *op. cit.*, p. 200. À ce problème stratégique peut s'ajouter un obstacle logistique : « Il faut d'ordinaire moins de temps à un envoyé [secret] pour conclure l'affaire dont il est chargé qu'à un ambassadeur pour préparer son équipage. Il y a eu souvent des ambassadeurs d'Espagne qui après avoir été nommés, emploient plusieurs années à se disposer à partir », p. 200.

154. DEWERPE Alain [1994], *Espion – Une anthropologie historique du secret d'État contemporain* (Paris : Gallimard, coll. « Bibliothèque des histoires »), p. 42.

155. CALLIÈRES [1716], *op. cit.*, p. 185.

parmi les termes les plus récurrents. Dans la seule seconde partie de l'ouvrage de Wicquefort, le substantif « secret » apparaît à 46 reprises, à comparer avec « négociation » (138 fois) ou « réputation » (32). Dans *De la manière de négocier*, Callières utilise à 28 reprises le mot « secret », et 12 fois l'adjectif ou l'adverbe qui en découlent, à comparer par exemple avec un des mots clefs de ce livre, « passion », qui apparaît à 32 reprises<sup>156</sup>. Enfin, dans l'ouvrage de Pecquet, où « négociation » apparaît 41 fois et « négociateur » 12 fois, « secret » ne connaît pas moins de 28 occurrences ; pour donner un autre critère de comparaison : « réputation », aspect auquel Pecquet accorde la plus grande importance, apparaît 14 fois, soit deux fois moins.

Ainsi, le paradigme du secret dont le moment machiavélien a vu la formalisation fournit à tous le cadre naturel dans lequel évolue l'ambassadeur. De Hotman à Pecquet, semble-t-il, nul ne conteste le secret et nul ne doute qu'il forme, vis-à-vis de tiers, le meilleur allié de l'ambassadeur-négociateur.

Pecquet consacre au secret une section complète, intitulée « Combien le secret est nécessaire pour le succès des affaires »<sup>157</sup>. Comme toute action politique, une négociation peut être mise en péril parce que des tiers en auront eu vent :

l'observation du secret a de tout temps été estimée, comme elle est en effet l'âme des grandes affaires, parce qu'il n'y a aucune sorte de projet que l'on puisse former dont quelque puissance n'ait intérêt d'empêcher ou de suspendre l'exécution. La connaissance du secret lui en fournit les moyens ou lui laisse le temps d'en chercher, en sorte que quiconque manque au secret détruit son ouvrage en même temps qu'il l'édifie<sup>158</sup>.

Avant lui, Callières avait argumenté ce point dans le même sens : le secret est indispensable car « il est aisé de faire échouer les plus grandes entreprises lorsqu'on les découvre dès leur naissance »<sup>159</sup>. Celui qui s'éloigne de cette règle de secret le fait à son détriment, relevait déjà Hotman : « Il me faudrait une rame de papier pour conter les inconvénients qui sont arrivés par telles indiscretions et le péril qu'ont courus ceux qui ne peuvent commander à leur langue. Je dirai seulement avec un ancien : celui qui sait bien parler sait aussi quand il faut se taire »<sup>160</sup>. La rupture du secret n'est pas seulement dommageable pour la négociation, elle porte aussi atteinte à l'ambassadeur qui n'a pas su la prévenir : « On peut bien profiter de la révélation

---

156. Sur l'importance des passions chez Callières, cf. l'introduction de l'éd. dir. par Lempereur, p. 38.

157. PECQUET [1737], *op. cit.*, p. 35-37.

158. *Ibidem*, p. 35.

159. CALLIÈRES [1716], *op. cit.*, p. 69.

160. HOTMAN [1603], *op. cit.*, p. 72. Ou encore : « Il n'y a rien qui plus nuise à sa réputation [de l'ambassadeur] que le parler indiscret », p. 71. Par contraste, c'est toute l'importance de *l'écoute* qui apparaît, à la fois pour glaner de l'information et éviter de révéler celle dont on dispose.



d'un secret et s'en applaudir, mais on méprise celui qui le révèle par légèreté et l'on déteste celui qui le trahit par infidélité ou par intérêt »<sup>161</sup>.

C'est pourquoi le négociateur gagne à dissimuler son action vis-à-vis de tiers. Dans le droit fil de Machiavel, Mazarin prévenait : « Même s'ils sont parfaitement justifiés, ne dévoile rien de tes projets politiques »<sup>162</sup>, *a fortiori* s'ils ne le sont pas. Pour Pecquet, « il y a des affaires qu'on ne peut, ni ne doit jamais développer aux yeux du public »<sup>163</sup>. Ce même impératif justifie, aux yeux de Callières, qu'il « y [ait] des traités qu'on appelle secrets, parce que l'exécution et la publication en demeurent quelque temps suspendues. Il y a aussi des traités publics, auxquels on joint des articles secrets »<sup>164</sup>.

Intense et partagée, la préoccupation du secret est de surcroît pérenne, naturellement tout au long de la mission de l'ambassadeur, mais encore bien avant son départ comme bien après son retour. En amont de la carrière de l'ambassadeur, la préoccupation du secret forme déjà une contrainte lors de sa formation. À celle-ci doivent d'abord contribuer des contacts avec les futurs mandants de l'ambassadeur :

que les secrétaires d'État leur permettent [aux futurs envoyés] de fréquenter leurs bureaux, et que, dans la vue de leur donner les premières teintures des affaires étrangères, on ne fit point de difficulté de les y faire même travailler et de leur donner ainsi connaissance de ce qui se pourrait se savoir *sans péril du secret*. [Ainsi,] 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*<sup>165</sup>.

Doit ensuite contribuer à cette formation le contact précoce avec le terrain, toujours sous la contrainte du secret : Rousseau de Chamoy recommande d'« envoyer toujours avec les ambassadeurs un certain nombre de jeunes gens de qualité auxquels ils auront ordre de *faire part de tout ce qu'ils pourront leur dire de leurs affaires sans conséquence* »<sup>166</sup>.

Concernant le déroulement même des missions diplomatiques, Wicquefort cite de multiples exemples où un ambassadeur ou sa délégation exigent explicitement de

---

161. PECQUET [1737], *op. cit.*, p. 37.

162. MAZARIN [1684], *op. cit.*, p. 55. Ou une variante, plus loin : « Quand tu as à cœur d'obtenir quelque chose, que nul ne le découvre avant que tu ne l'aies effectivement obtenu », p. 121.

163. PECQUET [1737], *op. cit.*, p. 31.

164. CALLIÈRES [1716], *op. cit.*, p. 175.

165. ROUSSEAU DE CHAMOY [1697], *op. cit.*, p. 17 ; nous soulignons.

166. *Ibidem*.

mener les discussions « en particulier » avec le prince, ou « en secret »<sup>167</sup> : les rendez-vous secrets du Président Jeannin, la mission secrète du Cardinal Dossat (c'est-à-dire d'Ossat) en Italie pour évoquer avec le pape l'absolution d'Henri IV<sup>168</sup>, l'ordre secret donné au Père Joseph, conseiller et confesseur de Richelieu, « de conclure le traité de Ratisbonne de toutes les manières »<sup>169</sup>, ou encore « le traité secret » de 1606 entre l'Espagne et les archiducs Habsbourg pour régler la succession de l'Empire<sup>170</sup>.

De même, pour Callières, « la plupart des grandes affaires ont été conclues par des ministres envoyés secrètement »<sup>171</sup>. Il évoque le rôle du secret dans trois des plus importantes négociations de son temps. Tout d'abord, « la paix de Münster, l'une des plus difficiles et des plus universelles qui ait été traitée, n'a pas été le seul ouvrage de tant d'ambassadeurs qui y ont travaillé. Un confident du duc Maximilien de Bavière envoyé secrètement à Paris en régla les principales conditions avec le cardinal de Mazarin »<sup>172</sup>. De même, « la paix des Pyrénées a été conclue par les deux premiers ministres de France et d'Espagne sur le traité qui avait été fait à Lyon, entre le cardinal de Mazarin et [don Antoine] Pimentel, envoyé secret du roi d'Espagne »<sup>173</sup> ; c'est l'épisode dit de « l'île des Faisans », appelée aussi l'île de la conférence, aujourd'hui condominium franco-espagnol, où se tinrent des négociations durant quatre mois<sup>174</sup>. Enfin, Callières cite la paix de Ryswick, à laquelle il fut directement employé : « Et la paix de Ryswick a été traitée et résolue par des négociations secrètes, avant que d'être conclue en Hollande en l'année 1697 »<sup>175</sup>.

Toujours lors du traitement des affaires, le souci du secret décourage le recours à des médiateurs. Wicquefort cite le comte de Servien – qui servait Richelieu – se plaignant de « ces médiateurs qui se tuaient à ne rien faire » (un nonce et un ministre de Venise tâchant de rapprocher les points de vue à Münster entre Français, Espagnols et Autrichiens) : « on avait remarqué que les secrets dont on avait fait confidence aux médiateurs avaient été publiés par eux en des lieux éloignés, au préjudice des intérêts de la Couronne »<sup>176</sup>.

---

167. WICQUEFORT [1681], *op. cit.*, cf. p. 33 ;

168. *Ibidem*, p. 59.

169. *Ibidem*, p. 184.

170. *Ibidem*, p. 156.

171. CALLIÈRES [1716], *op. cit.*, p. 200.

172. *Ibidem*, p. 200.

173. *Ibidem*, p. 201.

174. MAZARIN Cardinal Jules [1745], *Lettres du cardinal Mazarin où l'on voit le secret de la négociation de la paix des Pyrénées ; et la relation des conférences qu'il a eues pour ce sujet avec dom Louis de Haro, ministre d'Espagne* (Amsterdam : Z. Chastelain).

175. CALLIÈRES [1716], *op. cit.*, p. 201.

176. WICQUEFORT [1681], *op. cit.*, p. 113.

Le secret peut concerner non seulement le fond mais son dépositaire lui-même : pour Pecquet, « Les princes ont quelquefois autant de raison d'État de cacher leurs véritables confidants que leur secret même »<sup>177</sup>. Dans cet esprit, le prince peut être amené à faire exception à la règle qui veut qu'il ne soit représenté que par « des gens de condition » : « Autre chose est, quand il est question de commissions secrètes et uniquement d'affaires. Alors il ne faut chercher que l'expérience et les talents et d'ailleurs un homme obscur attire moins l'attention des curieux et dérobe bien plus sûrement sa marche »<sup>178</sup>. Cette obligation ne s'éteint donc pas avec la mission : « C'est même souvent manquer au secret que de laisser connaître après coup qu'on en a été le dépositaire »<sup>179</sup>.

En effet, la préoccupation du secret perdure au retour de l'ambassadeur, lorsque celui-ci doit rendre compte à son prince. Wicquefort rappelle le conseil de Philippe de Commines<sup>180</sup> :

le prince ne doit point souffrir que son ambassadeur fasse son rapport en public mais qu'il doit se le faire faire à lui seul ou en la présence de peu de personnes, de peur que les mauvaises nouvelles dont ils peuvent être porteurs n'intimident le Conseil ou n'épouvantent le peuple. Il y ajoute que le prince doit avertir son ministre de ce qu'il veut qu'il soit publié et de ce qu'il doit répondre à ceux qui lui parleraient du succès de sa négociation. [...] [Aujourd'hui,] il n'y a point de souverain qui ne veuille que son ambassadeur lui fasse rapport de la négociation à lui seul, bien que toutes ses dépêches lui aient été communiquées et qu'il ne puisse pas ignorer ce qui s'y est passé<sup>181</sup>.

Même au-delà de ce compte-rendu fait au mandant par son mandataire, l'obligation de secret demeure en raison du statut particulier de cette information :

Les connaissances qu'un ministre a acquises dans le cours de sa mission ne sont point un bien qui lui appartienne ; *c'est le bien de son maître*, puisqu'elles ne peuvent avoir d'usage ni d'application qu'aux affaires générales et le ministre hors d'emploi doit *toujours les voiler aux yeux du public, comme un sanctuaire où tout est sacré*<sup>182</sup>.

Ce passage est essentiel, car il permet de qualifier le statut dont bénéficie cette information durant la période qui nous intéresse, et qui fonde la légitimité de ce secret. L'information secrète dont l'ambassadeur est le dépositaire a une valeur singulière parce que le Prince en est le seul destinataire : le secret « des particuliers »

---

177. PECQUET [1737], *op. cit.*, p. 35.

178. *Ibidem*, pp. 82-83.

179. *Ibidem*, p. 35.

180. Philippe de Commines (ou Commynes), historien français (v. 1445 - 1511, fut envoyé par Louis XI mener des négociations, notamment auprès de Laurent le Magnifique ; il fut un temps ambassadeur à Venise.

181. WICQUEFORT [1681], *op. cit.* p. 186.

182. PECQUET [1737], *op. cit.*, p. 89 ; nous soulignons.

– « on est le maître de divulguer un secret qui n'intéresse que soi » – n'est pas du même ordre que le secret « en matières publiques » :

ce secret qui nous est confié n'est point à nous, c'est un dépôt qui doit sans cesse être sacré à nos yeux. C'est un bien dont nous ne pouvons faire usage *qu'avec la permission du maître* et plus il est précieux par l'objet même du secret, plus nous devons être attentifs à ne le point compromettre<sup>183</sup>.

Le secret est donc d'autant moins contesté que toute l'information relative à la négociation s'apparente à une propriété *privée* et personnelle du Prince, la personne du souverain se confondant avec celle de l'État. La notion de *publicité* – et *a fortiori* de transparence – n'est pas seulement absente du champ de travail des diplomates de l'époque : l'ériger en injonction constituerait une aberration. Pecquet poursuit ainsi :

Le public ordinairement curieux sans utilité pour l'État taxera peut-être cette délicatesse de scrupule ridicule et de secret inutile, au lieu de respecter une discrétion dont la probité et l'amour de l'État sont les principes, mais un ministre doit se défendre intérieurement d'un piège contraire aux devoirs de son état et d'autant plus dangereux que l'amour-propre et l'envie de paraître, après y avoir conduit insensiblement, font trouver une satisfaction apparente à y être tombé<sup>184</sup>.

On le voit : encore en 1737, année où écrit Pecquet, rien n'est plus étranger aux usages de la négociation que la publicité et l'injonction de transparence, tant le secret, organisé au bénéfice du Prince et légitimé par « la probité » et « l'amour de l'État », reste le paradigme normal de l'action politique, donc de la négociation. C'est pourquoi tout doit être fait pour le protéger.

### **3.3. Préserver des tiers le secret de la négociation**

Le paradigme du secret dans lequel évolue alors la négociation trouve de multiples traductions. Il emporte d'abord des conséquences pour l'ambassadeur lui-même (3.3.1.), amené à se retirer de la lumière à laquelle le contraint sa première fonction de représentation (3.3.2.) ; le secret pèse aussi sur l'entourage de l'ambassadeur, sans lequel celui-ci ne peut accomplir son office (3.3.3.). Cet office s'inscrit dans une relation mandant-mandataire qui exige un flux d'informations dans les deux sens : se pose alors la question de l'écrit comme vecteur de cette information et du maintien de sa confidentialité (3.3.4.).

#### ***3.3.1. Une responsabilité personnelle de l'ambassadeur***

---

183. *Ibidem*, p. 35.

184. *Ibidem*, p. 89.

L'impérative préservation du secret pèse d'abord sur les épaules de l'ambassadeur-négociateur. Dans le *Bréviaire des politiciens*, Mazarin a dessiné les principales voies pour préserver le secret vis-à-vis de tiers : ne rien dévoiler, tout dissimuler, et déguiser le reste. Ces recommandations valent pour le négociateur : « Ne dévoile en aucun cas les secrets que [ton maître] t'a confiés, tu perdras son estime » ; « Garde pour toi ce que tu sais et feins l'ignorance » ; « Farde ton cœur comme on farde un visage. Que les mots que tu prononces, les inflexions mêmes de ta voix participent du même déguisement » ; ou encore : « Fais en sorte que nul ne connaisse jamais ni ton avis véritable sur une affaire, ni jusqu'à quel point tu es renseigné, ni ce que tu désires, ce dont tu t'occupes et ce que tu crains »<sup>185</sup>.

La dissimulation doit être constante : outre « tes erreurs », « ta colère », « dissimule aussi tes sentiments, et même n'hésite pas à feindre des sentiments contraires », conseille Mazarin. Pour ne pas se trahir, le négociateur cultive à dessein une apparence : « Sache que tu apparaîtras tel qu'au préalable tu te seras façonné intérieurement »<sup>186</sup>. Ainsi, lorsque l'auteur du *Bréviaire* écrit : « Connais-toi toi-même », il n'a pas en tête la recherche d'une vérité intime. Il s'agit de cerner tout ce qui, dans le caractère, la conversation, l'aspect physique, la démarche, le regard, les écarts de langage, concourt à construire l'image offerte à autrui. Car c'est cette apparence, plus que la réalité des qualités ou des défauts, qui importe – l'auteur du *Bréviaire* s'inscrit ici dans le propos de Machiavel.

Fidèle à sa théorie de l'équilibre, Pecquet est plus mesuré. À ses yeux, préserver le secret exige du tact :

Il y a pourtant un juste milieu entre l'exacte observation du secret et une réserve outrée qui conduit à faire des mystères déplacés et inutiles. Ce dernier défaut qui suppose peu de discernement et un jugement faible est commun parmi ceux qui n'ayant point l'usage des affaires craindraient de passer pour les auteurs de la nouvelle la plus indifférente et n'oseraient pour ainsi dire pas à midi avouer qu'il est jour dans leur pays.

Ce « ridicule mystère » n'emporte que des effets négatifs. Il faut donc « saisir le juste milieu », ce qui est difficile au novice ; mais à tout prendre, il est préférable que celui-ci « se fasse une première loi d'être exact observateur du secret »<sup>187</sup>. Préserver le secret exige du négociateur une nouvelle série de qualités personnelles. Le secret doit devenir comme une seconde nature.

L'habitude du secret est donc une qualité nécessaire à un ministre. Je dis l'habitude, parce qu'on ne devient pas en un moment capable du secret et qu'on ne sait se taire sur

---

185. MAZARIN [1684], *op. cit.*, respectivement p. 36, p. 65, p. 84, et p. 124.

186. *Ibidem*, respectivement p. 71 et p. 75.

187. PECQUET [1737], *op. cit.*, respectivement p. 36 et p. 37.

les grandes choses que quand on a appris à s'observer sur les moindres<sup>188</sup>. Pour y parvenir, on doit se mettre de bonne heure dans la tête ce principe, qu'il ne faut jamais parler sans nécessité ou sans convenance et que les choses qu'on regarde comme absolument indifférentes ne peuvent le plus souvent être dites sans quelque inconvénient<sup>189</sup>.

Du point de vue moral, poursuit Pecquet, « l'importance du secret emporte la nécessité d'une grande pureté dans les mœurs. Ainsi la sobriété et la continence sont encore deux vertus nécessaires au négociateur »<sup>190</sup>. Il fait un éloge de la tempérance, confirmant la recommandation plus ancienne de Hotman, qui rappelait la tactique de « Bonosus [empereur de Rome en 280], lequel enivrait ordinairement les ambassadeurs étrangers pour apprendre leurs secrets. [...] Et à la vérité le vin et le secret sont choses incompatibles »<sup>191</sup>.

Certains traits de personnalité et de caractère deviennent des torts du point de vue du secret. De toute évidence, « les hommes dont la vie est dominée par les plaisirs du vin ou de la chair sont quasiment incapables de garder un secret : les uns sont esclaves de leurs maîtresses, les autres, après boire, ne peuvent s'empêcher de parler à tort et à travers », prévient Mazarin<sup>192</sup>. Mais ce sont aussi les ressorts intimes de l'âme humaine qui méritent d'être explorés. Le négociateur doit se méfier des passions et des « effets d'une vivacité démesurée », laquelle « nous conduit à l'indiscrétion et ce défaut tient en garde et alarme ceux qui pourraient nous confier des choses utiles »<sup>193</sup>. Bien d'autres traits menacent le secret : l'indiscrétion, la vanité, l'envie de paraître, la légèreté, l'intérêt :

on manque au secret par des principes plus répréhensibles, s'il se pouvait, que l'indiscrétion même. Communément on ne dit pas son secret par le seul plaisir de le dire, quoiqu'un mouvement de vanité et l'envie de paraître instruit ne rompent quelquefois que trop facilement les liens de notre langue. Plus ordinairement c'est l'esprit de légèreté ou quelque intérêt particulier qui font manquer au secret. Dans ces deux cas, on est incapable du ministère public ; dans le premier, parce que tout ministre doit peser ses paroles et leur juste valeur avec la même attention qu'il donne aux paroles qu'il entend et dans le second, parce qu'il est infidèle à son devoir et qu'il sacrifie à ses avantages particuliers un bien qui, comme on l'a dit, ne lui appartient point<sup>194</sup>.

La capacité à préserver le secret constitue par conséquent un critère fort du choix de l'ambassadeur. Pour Callières, « la nature des affaires qu'il y a à traiter doit encore être fort considérée dans le choix des sujets que l'on y emploie. Si c'est une affaire

---

188. Cette gradation est relevée par Simmel dans son étude des sociétés secrètes ; cf. chapitre V, section 3.2.1.

189. PECQUET [1737], *op. cit.*, p. 35.

190. *Ibidem*, p. 37.

191. HOTMAN [1603], *op. cit.*, p. 70.

192. MAZARIN [1684], *op. cit.*, p. 22.

193. PECQUET [1737], *op. cit.*, p. 29.

194. *Ibidem*, p. 36 ; ces aspects demeurent pertinents aujourd'hui : cf. les exemples donnés au chapitre V.

secrète, un particulier habile et sans éclat est beaucoup plus propre à la faire réussir »<sup>195</sup>.

### 3.3.2. *Se retirer de la lumière*

La préoccupation du secret pèse sur le comportement de l'ambassadeur même dans ses fonctions de représentation. Le point de vue de Mazarin est extrême ; à la question de savoir quand paraître en public, il répond : « le moins souvent possible de préférence », avant de recommander : « En toute circonstance où tu peux être surveillé, parle le moins possible »<sup>196</sup>. Ainsi, cultiver ses relations au sein de la Cour doit toujours se faire sous contrainte du secret : Rousseau de Chamoy souligne que l'ambassadeur doit « se rendre familier dans les maisons de distinction, où l'on est informé et où l'on parle de ce qui se passe dans le monde. Il doit y dire ce qu'il en sait lui-même et raisonner sur les affaires courantes sans blesser son secret »<sup>197</sup>. La table de l'ambassadeur se trouve elle aussi sous la tension du secret :

entre tant de gens qui viennent chez lui sous prétexte de lui faire honneur, il s'y en mêle qui, d'eux-mêmes ou par ordre, n'y vont que pour épier et rapporter ses discours et ses actions. Il est ainsi obligé d'être chez lui même sur ses gardes contre ces surprises, et il doit avoir un grand soin de ne rien dire, et même de paraître ne rien faire, que ce qu'il voudra bien qu'on sache<sup>198</sup>.

Le négociateur est invité à se méfier des audiences publiques, qui empêchent tout secret à l'égard de tiers :

Dans sa première audience, comme elle n'est ordinairement que de cérémonie, et que tous les courtisans peuvent entendre ce qu'il y dira, il n'y parlera qu'en termes généraux du sujet de son ambassade, et s'il est chargé d'affaires à traiter qui demandent le secret, il n'en dira aucune chose, et il se contentera des termes d'amitié [...], à moins qu'il n'ait un ordre express ou qu'il ne croit de l'intérêt de son maître d'y insinuer certains sentiments dont il est à propos que le public soit informé.

Au contraire, il

réservera pour des audiences particulières les affaires qu'il aura à négocier, et si même elles sont d'une longue discussion, il remarquera si le Prince se plaît, ou non, à entrer dans ce détail, et, en ce cas, ou il les traitera directement avec lui-même, ou il lui demandera des commissaires ; mais il évitera surtout les fréquentes audiences publiques [...]<sup>199</sup>.

D'ailleurs, si les affaires le justifient, une rencontre en secret peut même précéder la première audience publique : « souvent même il voit incognito le Prince et les Ministres, avant sa réception, lorsque les affaires le demandent ou que son équipage

---

195. CALLIÈRES [1716], *op. cit.*, pp. 199-200.

196. MAZARIN [1684], *op. cit.*, respectivement p. 39 et p. 73.

197. ROUSSEAU DE CHAMOY [1697], *op. cit.*, p. 40.

198. *Ibidem*, p. 46.

199. *Ibidem*, p. 38 pour ces deux citations.

n'est pas encore prêt. Il a ensuite son audience publique, dans laquelle il rend au Souverain sa Lettre de créance »<sup>200</sup>.

Si cette retenue à l'égard des audiences publiques ne suffit pas, Rousseau de Chamoy souligne l'intérêt qu'il y a à dissocier momentanément la fonction de négociation de la personne de l'ambassadeur. Il part du constat suivant, dont il a été vu *supra* que Wicquefort comme Callières le partageaient : si les ambassadeurs sont « traités et reçus avec plus d'éclat et de cérémonie », il n'en va pas de même pour ce qu'on appelle « les ministres du second ordre » : plénipotentiaires, envoyés, résidents, agents, secrétaires d'ambassade, consuls. Ces « ministres du second ordre », même s'ils sont aussi « personnes publiques », sont plus libres de leurs mouvements, car moins observés :

non seulement il n'y a point d'affaires qu'ils [les ministres du second ordre] ne puissent négocier en son nom [celui du Prince] et de sa part, mais on peut même dire que souvent elles sont plus tôt ou plus facilement conclues par leur entremise que par celle des Ambassadeurs, parce qu'ayant moins de mesures à observer, ils sont plus en état d'agir sans conséquence et de ne pas perdre les moindres occasions favorables à leur négociation, au lieu que le rang et la dignité du caractère obligent toujours l'Ambassadeur à des égards qui l'empêchent souvent de faire de certaines démarches qui contribueront beaucoup au succès de ses affaires<sup>201</sup>.

Callières recommande le même procédé plus nettement encore : « quand il y a des affaires à négocier, il y faut un homme et non pas une idole », personnalité dont la gloire ou le statut focalisent les regards de tiers, « à moins qu'on ne [lui] donne un habile collègue qui ait le secret de la négociation et tout le soin de la conduire, pendant que l'homme de grande qualité et ignorant prend sur lui le soin de figurer par une grande table et par un magnifique équipage »<sup>202</sup>. La tension entre les deux fonctions de l'ambassadeur, en raison de leurs attirances opposées pour la lumière et pour l'ombre, est ici bien mise en évidence.

Si même les ministres du second ordre ne peuvent jouir de toute la discrétion souhaitée, on peut recourir à des envoyés secrets : « Il semble aussi qu'on pourrait mettre au rang des agents et ambassadeurs ceux qui sont envoyés en un état pour y traiter secrètement »<sup>203</sup>. Rousseau de Chamoy rappelle qu'il est possible d'avoir recours à « ceux dont les souverains se servent encore », dont le trait principal est d'être des personnages plus discrets – secrets, même – que ses représentants publics.

---

200. *Ibidem*, p. 36.

201. *Ibidem*, p. 7.

202. CALLIÈRES [1716], *op. cit.*, p. 96.

203. HOTMAN [1603], *op. cit.*, pp. 47-48.



Les Princes se servent quelquefois encore, en leurs affaires dans les pays étrangers, de gens sans caractère, et le plus souvent inconnus, comme de moines, de marchands<sup>204</sup>, de voyageurs et même d'officiers prisonniers. Il y a telles conjonctures où c'est un bon moyen de faire, à tout hasard, de certaines ouvertures dont on a peu d'espérance, ou dans lesquelles il n'est pas à propos de paraître prendre assez de part pour en charger un homme revêtu d'un caractère public, que ces personnes n'ont point.

C'est une diplomatie parallèle qui se déploie, pouvant préparer le terrain avant de passer le relais à la diplomatie officielle.

Le Prince hasarde moins son honneur et sa parole dans ces voies indirectes, par la liberté qui lui reste toujours de les désavouer, ou même de témoigner qu'il les ignore, et souvent elles n'ont pas laissé de donner lieu à entamer de grandes affaires qui ont quelquefois été suivies d'une négociation publique et d'un heureux succès<sup>205</sup>.

Dans le même esprit, Callières rappelle que « les religieux sont quelquefois propres à porter des paroles secrètes et importantes par la facilité qu'ils ont à s'introduire auprès des princes ou de leurs ministres, sous d'autres prétextes »<sup>206</sup>. Si la mission l'exige, ces envoyés secret peuvent jouir des mêmes prérogatives et protections que leurs homologues officiels :

Il y a des envoyés secrets qui n'ont que des audiences particulières des rois ou autres souverains avec qui ils traitent et qui doivent jouir de la même sûreté que les envoyés publics et être reconnus pour ministres, lorsqu'ils ont rendu les lettres de créance de leurs maîtres, qui leur en donnent la qualité<sup>207</sup>.

### ***3.3.3. Le secret et l'entourage***

Les qualités personnelles de l'ambassadeur et sa capacité à se retirer opportunément de la lumière ne suffisent pas à préserver le secret s'il ne prend toutes précautions relatives à ses proches, ces « entourages fragiles » comme les décrit Bély : secrétaires, domestiques, compagnons et familiers<sup>208</sup>. Hotman prévenait déjà : « Il est vrai qu'il doit bien aviser à qui il se fie : car certains de compagnons veulent devenir maîtres et co-rivaux et ayant pris connaissance des affaires et du secret de la charge n'en usent pas toujours discrètement, et ainsi lui font plus de mal que de bien, de fâcherie que de soulagement »<sup>209</sup>. Aussi, confirme Pecquet, « les grands ministres

---

204. Nicolas Mesnager (1658-1714), grand négociant international, fut un envoyé précieux pour Torcy. Son statut de marchand lui assurait la discrétion et son expérience trouva à s'employer dans les missions diplomatiques qui lui furent confiées. Son crédit était tel qu'il fut l'un des trois plénipotentiaires de Louis XIV au traité d'Utrecht ; cf. BÉLY [1990], *op. cit.*, pp. 576-595.

205. ROUSSEAU DE CHAMOY [1697], *op. cit.*, p. 10 pour ces deux citations.

206. CALLIÈRES [1716], *op. cit.*, p. 189.

207. *Ibidem*, p. 111.

208. BÉLY [2002], *op. cit.*, pp. 120-121.

209. HOTMAN [1603], *op. cit.*, p. 68.

ont-ils toujours eu pour maxime de n'avoir point de confident lorsqu'ils pouvaient s'en passer et de ne les multiplier que le moins qu'il était possible »<sup>210</sup>.

Cela vaut d'abord pour le choix des secrétaires, auxquels revient le soin « de tenir bon registre, garder fidèlement les minutes, chiffres et autres papiers d'importance (lesquels néanmoins seront toujours mieux sous la clef du maître [...]) »<sup>211</sup>. Comme si cela allait de soi, aucun de ces auteurs ne relève l'étymologie du mot : le secrétaire est pourtant bien celui « qui participe à des conseils secrets » en tant que scribe, un « confident », une « personne discrète sachant garder les secrets »<sup>212</sup>. Mais tous soulignent l'indispensable discrétion de ce premier cercle entourant l'ambassadeur : « Le silence, la fidélité et le secret doivent régner dans toute secrétairerie et le ministre ne peut y veiller trop attentivement. Ceux qui se destinent à cet état ont besoin d'être plus vertueux que d'autres »<sup>213</sup>. Pour Rousseau de Chamoy, l'ambassadeur « n'en doit prendre qu'un auquel il confie ses affaires secrètes, et, s'il en a d'autres, ce ne doit être que pour les affaires moins importantes et pour soulager le premier. Le secret est ainsi plus assuré, et s'il arrive qu'on en découvre quelque chose il sait à qui s'en prendre »<sup>214</sup>.

Ce souci de secret impose de limiter le recours à des interprètes : « Il serait donc à souhaiter qu'ils apprissent les langues vivantes, afin de n'être pas exposés à l'infidélité ou à l'ignorance des interprètes et d'être délivrés de l'embarras de les introduire aux audiences des princes et de leur faire part des secrets importants »<sup>215</sup>.

L'impératif du secret revient même à propos « de la femme de l'ambassadeur » : pour Rousseau de Chamoy, « la faiblesse et l'inconstance qu'on attribue à la plupart des femmes, leur penchant à trop parler, le luxe et la dépense que leur suite entraîne avec elles, pourraient faire croire que les ambassadeurs feraient mieux de la laisser en leur pays ». Mais d'un autre côté, reconnaît-il, « s'il y a des femmes indiscrettes, il s'en trouve aussi de prudentes et capables de secret ; et c'est à l'Ambassadeur à connaître le génie de la sienne et à ne s'ouvrir à elle qu'autant qu'il l'en trouve capable »<sup>216</sup>.

---

210. PECQUET [1737], *op. cit.*, p. 35.

211. HOTMAN [1603], *op. cit.*, p. 61.

212. REY [1998], *op. cit.*, « SECRETAIRE », t. 3, p. 3435.

213. PECQUET [1737], *op. cit.*, p. 54.

214. ROUSSEAU DE CHAMOY [1697], *op. cit.*, pp. 32-33.

215. CALLIÈRES [1716], *op. cit.*, p. 105.

216. ROUSSEAU DE CHAMOY [1697], *op. cit.*, p. 34. Rousseau de Chamoy reconnaît qu'une « femme peut être d'un grand secours à un Ambassadeur pour ses affaires domestiques auxquelles il n'a pas toujours le temps de donner ses soins »... Ces préjugés machistes ont

Pour reconnaître si un proche, épouse ou secrétaire d'ambassade, est digne de secret, Mazarin livre quelques astuces pratiques, utilisant des ressorts psychologiques. Par exemple : « Tu pourras aisément juger de la capacité d'un homme à garder un secret à ce qu'il ne te dévoilera pas les secrets d'autrui sous couvert d'amitié ». Ou encore :

Voici comment t'assurer que quelqu'un saura garder tes secrets. Choisis d'abord un homme à qui tu feras une confiance sous le sceau du secret. Puis fais-en autant avec un deuxième. Ensuite, mets-en un troisième au courant de ton petit stratagème, charge-le de réunir les deux autres et de faire allusion, au cours de la conversation, au secret que tu leur as confié. Tu pourras ainsi juger de leur caractère et voir lequel te trahira le premier.

Celui des deux qui restera coi, conclut Mazarin, « tu pourras en confiance faire de lui ton secrétaire »<sup>217</sup>. Moins tactique et plus institutionnelle est la recommandation de Callières : plutôt que de laisser chaque ambassadeur choisir, plus ou moins bien, ses secrétaires, il serait plus sûr que ceux-ci soient pris en charge par l'État : « Les secrétaires d'ambassade choisis et payés par le roi serviraient à mettre en sûreté le secret de la négociation, qui est souvent livré à de mauvais sujets, parce que les ambassadeurs ne font pas la dépense nécessaire pour s'attacher des hommes sûrs et capables de bien les servir »<sup>218</sup>.

### 3.3.4. *Instructions et dépêches : les lettres et le chiffre*

L'office de l'ambassadeur s'inscrit dans une relation de mandant à mandataire. Le Prince communique ses instructions à son ambassadeur, lequel en retour lui rend compte de l'avancée de sa mission ou de toute information susceptible de nourrir sa réflexion : lettres et dépêches sont ainsi échangées tant que dure l'ambassade. Dès le milieu du XVI<sup>e</sup> siècle, il semble acquis dans la plupart des puissances que les ambassadeurs doivent écrire à leur mandant une fois tous les deux ou trois jours<sup>219</sup>. Ainsi, synthétise Bély, « la substance de la diplomatie internationale passait dans ces fleuves épistolaires qui formaient la correspondance quotidienne des diplomates »<sup>220</sup>. Dans ce nécessaire aller et retour d'information, le support écrit devient un enjeu central du point de vue du secret et de sa préservation<sup>221</sup>.

---

persisté jusqu'à l'époque contemporaine : ce n'est qu'en... 1972 que la France fut représentée par une femme à l'étranger, à Panamá.

217. MAZARIN [1684], *op. cit.*, respectivement pp. 23-24 et p. 28.

218. CALLIÈRES [1716], *op. cit.*, p. 151. Ce souci de professionnalisme a inspiré la création par Torcy, en 1712, d'une Académie politique destinée à former les futurs secrétaires d'ambassade, mais qui ne fonctionna que jusqu'en 1719, date de la disgrâce de Torcy.

219. ANDERSON [1993], *op. cit.*, pp. 20-21.

220. BÉLY [1990], *op. cit.*, p. 142.

221. HAMILTON, LANGHORNE [1995], *op. cit.*, pp. 75-76.

Ces écrits sont indispensables au mandataire : « l'instruction », définit Callières, « est un écrit qui contient les volontés principales du prince ou de l'état qui en charge son négociateur, afin qu'il y ait recours pour soulager sa mémoire et pour régler sa conduite »<sup>222</sup>. Bély rappellent que les instructions dictaient à l'ambassadeur « ses paroles, ses gestes et ses actes, et [lui] fixaient sa marge d'indépendance »<sup>223</sup>. Elle servent aussi de garantie pour l'ambassadeur, notait Hotman : « l'ambassadeur doit désirer que sa charge lui soit baillée par écrit, quand l'affaire qu'il va traiter est de grande conséquence ou que le sujet en est odieux »<sup>224</sup>. Wicquefort leur consacre une section entière – « Des lettres et des dépêches », section X de la seconde partie – où il donne des indications pour les classer, les adapter aux attentes du Prince, en termes de régularité, de forme comme de contenu, et bien sûr veiller à leur confidentialité. Car ces instructions, lettres et dépêches, compte tenu de leur contenu, doivent impérativement être maintenues secrètes : « Cet écrit doit être secret et est fait seulement pour celui qui en est chargé », insiste Callières<sup>225</sup>.

Or de fortes contraintes matérielles pèsent sur ces échanges d'informations. L'allongement des ambassades, désormais en résidence, et la multiplication des affaires font que le recours à des messagers dédiés ne peut plus qu'être ponctuel et réservé aux informations les plus stratégiques<sup>226</sup>. Pour tout le reste, la lettre écrite reste le support essentiel. Ces lettres transitent par les systèmes des postes, auxquels les États accordent une grande importance : Louis XI était parvenu à s'assurer le monopole des relations étrangères, contre ses grands féodaux, notamment en contrôlant le système postal<sup>227</sup> ; sous Louis XIV, le ministre des Affaires étrangères Torcy détenait toujours la surintendance des Postes. Bély décrit le fonctionnement des postes pour le Grand Siècle<sup>228</sup>. Formant une « véritable toile d'araignée couvrant l'Europe occidentale », les postes sont opérées par des fermiers au nom de l'État. Le système repose sur un accord tacite et réciproque entre les nations, renforcé par la Convention postale passée en 1674 entre Louvois et le Saint-Empire<sup>229</sup> : elle pose en principes l'inviolabilité des correspondances et le libre passage des courriers, chaque puissance s'engageant à acheminer les lettres à bon port, le plus rapidement possible,

---

222. CALLIÈRES [1716], *op. cit.*, p. 145.

223. BÉLY [1990], *op. cit.*, p. 116.

224. HOTMAN [1603], *op. cit.*, p. 84.

225. CALLIÈRES [1716], *op. cit.*, p. 145.

226. ANDERSON [1993], *op. cit.*, p. 21-22. Naturellement, le messager était lui-même déguisé en marchand ou en étudiant pour éviter d'être repéré, et les missives les plus importantes pouvaient être confiées à deux voire trois messagers simultanément, empruntant des routes différentes.

227. *Ibidem*, p. 5.

228. BÉLY [1990], *op. cit.*, pp. 136-162.

229. STERN Jacques [1997], *La Science du secret* (Paris : Odile Jacob), p. 41.

et sans rompre leur confidentialité. Formellement, ces principes ne devaient pas être remis en cause en temps de guerre.

Ils n'avaient pas besoin de l'être, car même en temps de paix ils n'étaient pas respectés, du moins pour ce qui concerne la confidentialité : chacune des grandes puissances européennes cherche à lire les correspondances de ses voisines en créant ce que l'on appelle alors des « cabinets noirs » – le *Secret Office* à partir de 1653 en Angleterre, le *Geheime Kabinets-Kanzlei* des Habsbourgs de Vienne<sup>230</sup>. Les gérants des postes sont corrompus et transformés en espions. Les lettres diplomatiques sont repérées, décachetées, lues ou déchiffrées, copiées, puis recachetées et envoyées à leur destinataire<sup>231</sup>. Bély donne l'exemple de la ville de Celle (Zell), nœud postal de la France vers les pays du Nord : les courriers venant de France y étaient ouverts et déchiffrés par un « cabinet noir », au point que « Londres et La Haye étaient plus rapidement avertis des décisions de Versailles que les ambassadeurs français dans les pays nordiques »<sup>232</sup>.

Pour préserver le secret de leurs écrits, les ambassadeurs et leurs mandants multiplient les parades. Celles-ci se rangent en trois tactiques distinctes. La première consiste à protéger le message grâce à son support. Mais il n'est plus question, comme au Moyen-Age, de sanctifier la missive au moyen d'un sceau ; non seulement le refus moral de rompre le cachet d'autrui a disparu avec le moment machiavélien, mais on sait désormais reconstituer les cachets de cire en prenant au préalable leur empreinte dans un alliage à base de mercure. L'époque prend donc le contre-pied et cherche à protéger le secret de la lettre diplomatique par l'anonymat de son enveloppe. En effet, le flot croissant de missives paralyse les « cabinets noirs » : l'ouverture systématique devient impossible. L'astuce consiste donc à masquer le destinataire réel de la lettre, en envoyant celle-ci à des correspondants anodins. Par exemple, les ambassadeurs français en Hollande et en Angleterre adressaient leurs missives à « M. Le Brun, banquier rue Bourtibourg à Paris », et devaient trouver sur leur lieu de mission des prête-noms n'attirant pas l'attention des services de poste<sup>233</sup>.

La deuxième tactique renvoie à la stéganographie : cacher le message lui-même, quand bien même son support serait découvert<sup>234</sup>. C'est le recours aux encres sympathiques, qui ne se révèlent que sous l'effet d'un réactif chimique connu du seul

---

230. HAMILTON, LANGHORNE [1995], *op. cit.*, pp. 122-124.

231. STERN [1997], *op. cit.*, p. 42.

232. BÉLY [1990], *op. cit.*, p. 140.

233. *Ibidem*, p. 157.

234. STERN [1997], *op. cit.*, pp. 21-24.

réciendaire. Le lait ou le jus de citron sont les encres sympathiques les plus simples. La grille de Cardan était un autre procédé stéganographique : le rédacteur disposait d'une fine plaque de métal, ajourée de cases rectangulaires à travers lesquelles il écrivait les caractères du message secret ; puis, retirant la plaque, l'émetteur complétait la page avec un texte anodin intégrant les caractères du message secret ; recevant la lettre, le réciendaire y appliquait la même plaque ajourée pour faire apparaître les seuls caractères voulus et lire le message.

La dernière tactique relève de la cryptographie à proprement parler : on ne cherche plus à cacher le message, on le rend incompréhensible par les tiers. C'est la grande affaire du chiffre : « outil essentiel du diplomate », « le chiffre était la méthode ordinaire de contrer les curieux des cabinets noirs »<sup>235</sup>. Le chiffre permet à l'émetteur de coder un texte, à son réciendaire de le décoder, et empêche tous les tiers de le comprendre. « Comme le secret est l'arme de la négociation, on a inventé l'art d'écrire avec des caractères inconnus »<sup>236</sup>, souligne Callières. La capacité à coder et décoder un texte pour le rendre incompréhensible à des tiers fascine les contemporains. Pour Wicquefort, « On peut dire que le chiffre (c'est ainsi que l'on appelle la manière secrète d'écrire parce que, le plus souvent, on se sert de ces caractères de l'arithmétique moderne qui ont été apportés des Indes) est une espèce de magie »<sup>237</sup>. Les cryptographes se transmettant leurs secrets de père en fils, ce sont des dynasties de spécialistes du secret qui accompagnent les cours d'Europe : les Rossignol ont servi Louis XIII et Louis XIV, les Wallis les rois d'Angleterre, ou encore les Argenti auprès des papes.

Rousseau de Chamoy décrit plus concrètement le recours au chiffre :

La plus grande partie, ou du moins ce qu'il y a d'important dans les unes et dans les autres [instructions et dépêches] doit être chiffré, et l'on donne pour cela un Chiffre à l'Ambassadeur avant son départ. Il doit de même avoir des Chiffres avec les Ambassadeurs et les autres Ministres du Roi dans les pays étrangers avec lesquels il a correspondance de lettres. [...] Et tout ce que l'usage tolère pour la commodité, c'est de faire servir le même Chiffre à deux [ambassadeurs] au plus<sup>238</sup>.

Aussi sophistiqué soit-il, le chiffre avait ses inconvénients. D'abord celui d'être vulnérable à la trahison. Mazarin recommande de choisir personnellement « un langage codé » et de transcrire le message de sa propre main<sup>239</sup>. Ensuite, coder ou

---

235. BÉLY [1990], *op. cit.*, pp. 154-155.

236. CALLIÈRES [1716], *op. cit.*, p. 185.

237. WICQUEFORT [1681], *op. cit.*, p. 104.

238. ROUSSEAU DE CHAMOY [1697], *op. cit.*, p. 52.

239. MAZARIN (1684), *op. cit.*, pp. 45-46. Suivant cette recommandation de Mazarin, Torcy s'occupait de chiffrer lui-même les lettres les plus secrètes, note in BÉLY [1990], *op. cit.*, p. 155.

décoder les dépêches grâce à des tables de correspondances ou des formules mathématiques prenait du temps. Il n'était pas rare qu'une négociation soit suspendue car une dépêche n'avait pas fini d'être déchiffrée. Percer le code de l'adversaire pouvait être très long, au point que l'information n'avait plus grande utilité une fois obtenue : par exemple, après six mois d'efforts, lorsque le mathématicien François Viète<sup>240</sup> parvint à transmettre à Henri IV les informations militaires contenues dans une lettre interceptée, le roi de France avait déjà remporté la bataille concernée<sup>241</sup>.

Face à ces difficultés, une ultime parade consistait à produire délibérément de fausses instructions : « Il arrive aussi qu'on fasse quelquefois de deux sortes d'instructions, une qu'on appelle *ostensive*, c'est-à-dire faite pour être montrée et une *secrète* qui contient les véritables intentions du prince ou de l'état qui la donne »<sup>242</sup>. Les plus secrètes des instructions ne seront pas écrites mais resteront verbales : « il y a beaucoup d'occasions dans lesquelles, par excès de précaution, des ordres principaux ne sont donnés que verbalement »<sup>243</sup>. Même réunis en congrès, les ambassadeurs hésitent à travailler par écrit, de crainte que des tiers n'en prennent connaissance. À Utrecht en 1713, Louis XIV interdit à ses plénipotentiaires de négocier au moyen de mémoires : « Ce qu'on écrit auparavant et qui devient public donne lieu à des critiques plus propres à aliéner les esprits qu'à les concilier. Evitez donc, s'il est possible, de répondre par écrit »<sup>244</sup>.

### 3.4. Percer le secret d'autrui

L'impératif qu'a l'ambassadeur de protéger son propre secret se double d'un autre : percer le secret d'autrui, et ce en usant de plusieurs voies.

Cet impératif fait de l'ambassadeur, pour ce qui le concerne, un « espion honorable » selon la formule d'Abraham de Wicquefort : « une des principales fonctions de l'ambassadeur est de faire *l'espion* », estime-t-il, assumant qu'un des objets de son livre soit de prodiguer des conseils « pour réussir dans le métier d'espion »<sup>245</sup>. « Car servir d'espion honorable, ce n'est pas seulement un moyen sûr de pénétrer le secret mais aussi de faire donner aux affaires le tour que son maître désire et qui

---

240. *Wiette*, écrit Wicquefort, *op. cit.*, p. 104.

241. STERN [1997], *op. cit.*, p. 26.

242. CALLIÈRES [1716], *op. cit.*, p. 145.

243. PECQUET [1737], *op. cit.* p. 52.

244. Cité par BÉLY [1990], *op. cit.*, p. 437.

245. WICQUEFORT [1681], *op. cit.*, respectivement p. 8 et p. 6.

s'accommode à ses intérêts »<sup>246</sup>. Callières le confirme : « Les deux principales fins d'un négociateur sont, comme il a été dit, d'y faire les affaires de son maître et d'y découvrir celles d'autrui », sachant qu'il « n'y a rien de plus capable de renverser un dessein important qu'un secret éventé bien à propos »<sup>247</sup>.

Si l'ambassadeur ne peut lui-même obtenir les informations nécessaires, il importe qu'il s'en donne les moyens en faisant appel à des spécialistes. Les espions répondent à l'insatiable besoin d'information des ambassadeurs et des envoyés, d'autant mieux que ceux-ci ne peuvent se permettre les actions ou les moyens des premiers. « Il arrive d'ordinaire dans les négociations ce qui arrive dans la guerre, que les espions bien choisis contribuent plus que toutes choses au bon succès des grandes entreprises »<sup>248</sup>. Espions par conviction politique ou par foi religieuse, dans une Europe divisée entre catholiques et protestants, mais aussi par « ambition ou par rancœur, par conviction ou par goût de l'argent »<sup>249</sup>, ce sont des auxiliaires indispensables.

Rousseau de Chamoy évoque très directement, pour déplorer qu'il ne soit pas plus fréquent, le recours à des « partisans secrets ». « Il serait d'une grande utilité qu'on s'applique avec plus de soin qu'on ne fait en France à avoir des Partisans secrets et des Pensionnaires dans les Cours étrangères, et c'est un avantage qu'on a fort négligé principalement dans ces derniers temps ». L'ambassadeur ne doit

rien négliger pour les conserver et il contribuera de tout son pouvoir à leur faire payer exactement leurs pensions. Il doit même tâcher d'en acquérir de nouveaux quand ce devra être à ses dépens : il n'y en a point de si petits qui ne puissent servir quelquefois utilement et qui ne soient capables de donner de bons avis qu'ils apprennent par des voies cachées et indirectes<sup>250</sup>.

Ainsi, l'ambassadeur doit tour à tour lutter contre la curiosité des espions, se faire lui-même espion – mais « honorable » – ou recourir à des agents en faisant office.

L'espion constitue donc une figure incontournable de l'époque. Mais si l'espion cherche à percer le secret d'autrui, il ne conteste en rien le paradigme du secret : en effet, personnage clandestin par excellence, sa propre existence est fondée sur ce même secret. Il monnaie auprès d'un Prince l'information qu'il obtient par des moyens détournés au détriment d'un autre Prince. Mais il ne cherche en aucun cas à diffuser publiquement cette information : cette transparence ôterait toute valeur

---

246. *Ibidem*, p. 97.

247. CALLIÈRES [1716], *op. cit.*, p. 170 et p. 82.

248. *Ibidem*, p. 81.

249. BÉLY [1990], *op. cit.*, p. 59 ; sur le recrutement et le profil des espions, cf. pp. 55-111.

250. ROUSSEAU DE CHAMOY [1697], *op. cit.*, pp. 53-54.



« marchande » à l'information qu'il détient. L'espion a donc un intérêt bien compris à la préservation voire au renforcement du paradigme du secret.

C'est la raison pour laquelle on ne peut totalement suivre la seconde partie de la définition de l'espion proposée par Dewerpe : « L'espion est celui qui découvre des secrets : il est en cela *l'agent de la révélation* »<sup>251</sup> : au contraire, sauf exception, l'espion ne révèle rien au grand jour, ni au public. Il fait bénéficier son commanditaire d'un secret qu'il découvre, mais cette information conserve son caractère confidentiel. Mieux, l'espion contribue directement au renforcement du paradigme du secret : la crainte de l'espionnage est telle que chacun multiplie les précautions pour préserver ses secrets, ce qui encourage en retour le recours à des agents pour dévoiler ceux d'autrui.

### **Conclusion – Le secret, institution légitime**

Milieu naturel de l'ambassadeur, à la fois impératif à préserver et cible à atteindre, le secret reste le paradigme incontesté de la négociation internationale depuis le moment machiavélien jusqu'à la paix d'Utrecht, c'est-à-dire tant que se construit puis se conforte en Europe le pouvoir absolu de monarques héréditaires, et ce quand bien même les représentants de ces princes rivalisent entre eux de faste et d'éclat. « Monde du doute, du soupçon, du mensonge, l'univers du secret s'opposait au monde de l'éclat, de la certitude apparente, de la cérémonie publique qui étaient la face solaire de la négociation »<sup>252</sup>. Cette légitimité de l'institution du secret admet cependant deux discussions de nature à la nuancer ou à la relativiser. La première, au niveau de l'individu, renvoie à la dimension morale du secret ; la seconde, à l'échelle de la nation, procède du type de régime constitutionnel.

### ***Secret et négociation : une « casuistique morale »***

En somme, c'est une pratique sophistiquée et assumée du secret qui apparaît. Auteurs et praticiens de l'époque soulignent sa légitimité, voire sa moralité, en le distinguant avec vigueur de la tromperie et de la fourberie. Ils s'efforcent d'articuler le recours, justifié, à ces tactiques avec le maintien, essentiel, de la réputation de l'ambassadeur. Au point que l'on voit apparaître dans ces textes rédigés par ou pour des ambassadeurs, selon la formule de Marc Fumaroli, « une véritable casuistique morale

---

251. DEWERPE [1994], *op. cit.*, p. 11, nous soulignons.

252. BÉLY [1990], *op. cit.*, p. 52.

de la négociation, avec ses degrés licites de vérité et de mensonge, de loyauté et de ruse ingénieuse, d'idéalisme et d'opportunisme »<sup>253</sup>. Sur un mode littéraire mais d'inspiration historique fidèle, le diplomate de carrière qu'était Francis Walder ne donne-t-il pas à son *Saint-Germain ou la négociation* cet incipit : « La vérité n'est pas le contraire du mensonge, trahir n'est pas le contraire de servir, haïr n'est pas le contraire d'aimer, confiance n'est pas le contraire de méfiance, ni droiture de fausseté »<sup>254</sup>.

C'est au premier chef la question du mensonge qui est posée. Pour Hotman, « il est vrai qu'il n'y a guère de charge publique où l'on mente davantage [...]. J'en ai vu [des envoyés] qui, par une habitude de mentir, de gens véritables devenaient en fin menteurs forts assurés »<sup>255</sup>. Hotman semble d'abord justifier ce recours au mensonge, puisant aux auteurs de l'Antiquité : « Le mensonge pour éviter un danger ne porte nuisance à personne, disait Diphilius. [...] Et Darius chez Hérodote : "Quand il est expédient de mentir, il faut mentir" »<sup>256</sup>. Les notions de *Pia fraus* – pieux mensonge – et de *Officium mendacium* – devoir de mensonge – sont mises en avant par Hotman. Mais ce dernier, puis les auteurs qui lui succèdent, souligne les limites du mensonge et le risque qu'il représente pour la réputation du négociateur : « Toutefois cette drogue est bien éventée et le menteur gagne ce point que, lors même qu'il dit vrai, l'on ne le croît point »<sup>257</sup>. À l'autre extrémité du siècle, Pecquet estime que « l'avantage que l'on croit avoir retiré de la fausseté n'a ni durée, ni réalité », car « un mensonge est comme l'hydre ; il reproduit sans cesse des mensonges nouveaux, parce que le premier pour se soutenir ou se cacher a besoin d'un second », et « de là une confusion générale dans les affaires »<sup>258</sup>.

Ainsi se dessine une ligne de partage entre la dissimulation – jugée légitime – et le mensonge brut, qu'il faut éviter car il décrédibilise son auteur : pour Wicquefort, « l'ambassadeur peut et doit être dissimulé et, bien loin d'être obligé de tout dire, son silence fait une partie de sa fidélité. Il peut taire une vérité qui serait préjudiciable au service de son prince mais il me semble qu'on ne peut jamais justifier le mensonge » ; car

si l'ambassadeur est assez malheureux pour perdre [sa réputation] et pour passer pour fourbe et menteur, il ne peut plus ni négocier ni paraître parce qu'il perd la confiance et le crédit, qui est le fondement de tout commerce qui se fait entre les hommes [...].

---

253. FUMAROLI Marc, « La diplomatie de l'esprit », préface, in BÉLY [2000], *op. cit.*, p. 9.

254. WALDER Francis [1958], *Saint Germain ou la négociation* (Paris : Gallimard), p. 11.

255. HOTMAN [1603], *op. cit.*, p. 79.

256. *Ibidem.*, pp. 81-82.

257. *Ibidem.*, p. 79.

258. PECQUET [1737], *op. cit.*, pp. 26-28.

L'ambassadeur n'est pas obligé de découvrir toutes ses pensées et il lui est permis, ou plutôt nécessaire, de les déguiser quelquefois ; mais je ne sais s'il lui est permis, en quelque occasion que ce soit, d'agir contre les principes de l'honneur, c'est à dire s'il peut détruire la vérité par le mensonge<sup>259</sup>.

Callières distingue quant à lui deux sortes de dissimulation :

L'une vicieuse, qui n'a pour but que de tromper, l'autre judicieuse, prudente et nécessaire, lorsqu'il s'agit de ne pas dire certaines vérités à ceux qui pourraient en faire un mauvais usage, ou de cacher à nos ennemis les desseins que nous formons pour nous mettre à couvert de leurs insultes et de leurs injustices<sup>260</sup>.

Pecquet, qui s'attache à construire une théorie morale de la négociation, cherche à placer la frontière entre maintien du secret et dissimulation d'une part, mensonge et fausseté d'autre part. « Savoir mettre à propos une barrière entre soi et les curieux est un acte de prudence et de sagesse, mais ce n'est point mentir ». Entre cette dissimulation et le mensonge, « la borne est aisée à franchir » : elle l'est toujours au détriment de l'ambassadeur, dès lors « objet de l'aversion et du mépris », ce qui « le rend au moins inutile aux intérêts de son maître » ; « La vérité et la probité sont donc les deux qualités les plus essentielles au succès du ministère public »<sup>261</sup>. La « dissimulation », elle, est permise dans un cadre strict :

Si la dissimulation, en matière d'affaires publiques, n'était que *l'art du silence sur les choses qu'il est important de taire* et celui de composer ses mouvements extérieurs pour n'être point découvert mal à-propos et sans nécessité, on pourrait l'admettre au nombre des talents du négociateur, parce que *la vérité n'oblige point à dire tout ce que l'on fait, ni à révéler son secret*, ni à détromper quelqu'un qui nous juge mal, mais seulement à ne rien dire qui ne soit point conforme à ce que l'on pense et par conséquent à ne jamais avancer un fait qui soit faux ni à nier un fait qui soit véritable<sup>262</sup>.

Même l'approche morale de Pecquet, en 1737, ne conteste pas le paradigme le secret : elle en souligne l'intérêt et se contente de réfléchir à la borne, « aisée à franchir » entre secret et mensonge ou entre secret et fausseté.

### ***Secret et régime constitutionnel***

Cette seconde discussion porte les prémisses de la contestation du secret qui sera étudiée au chapitre suivant. Dans l'univers institutionnel de la monarchie absolue, Pecquet reconnaît « un préjugé commun » – c'est-à-dire un point qui n'est pas contesté : « les princes, étant à l'abri d'une certaine recherche, sont peu scrupuleux à désavouer aux yeux du public ce qu'ils ont autorisé dans le secret »<sup>263</sup>. Ce qui revient

---

259. WICQUEFORT [1681], *op. cit.*, p. 63-64.

260. CALLIÈRES François de [1717], *De la science du monde et des connaissances utiles à la connaissance de la vie* (Paris : E. Gatineau), p. 213, cité par LEMPEREUR [2002], *op. cit.*, p. 43.

261. PECQUET [1737], *op. cit.*, pp. 27-29.

262. *Ibidem*, p. 27, nous soulignons.

263. *Ibidem*, p. 28.

à confirmer que le Prince, qui n'a de comptes à rendre qu'à Dieu, dispose de la plus grande liberté d'action en la matière, sans souci excessif pour l'état des esprits – on ne peut encore parler d'opinion publique.

Mais la domination du secret comporte des nuances selon le type de régime institutionnel, confirmant le *distinguo* établi par Machiavel et Guicciardini entre principautés et républiques. Wicquefort est le premier diplomate à le constater aussi concrètement : « Dans les royaumes et États où le souverain partage, en quelque façon, la connaissance et la disposition des affaires avec un premier ministre, avec son Conseil ou bien avec le sénat, l'ambassadeur fait aussi rapport à ceux qui ont part à la première autorité »<sup>264</sup>. C'est le cas en Angleterre, qui dispose d'une constitution au lendemain de la révolution de 1688 et où le poids de la Chambre des communes se trouve renforcé ; les négociateurs d'Utrecht doivent tenir compte de ce mandant multiforme, susceptible de revirement<sup>265</sup>. C'est plus net encore dans les « États populaires », comme le constate Wicquefort :

Les Républiques ont leurs conseils ou leurs assemblées où les ambassadeurs font leurs rapports. À Venise, ils le font d'ordinaire au collège ou au conseil de *Pregadi* et quelquefois, si l'affaire est importante, au Conseil des Dix. En Hollande, l'ambassadeur fait un rapport général et succinct dans l'assemblée des États Généraux ou, s'il a à dire quelque chose de particulier dont on doit ménager le secret, on lui donne des commissaires. Et comme on ne prend les ambassadeurs que dans le corps des États Généraux, l'ambassadeur fait aussi quelquefois rapport dans la province qui l'a député à l'assemblée générale<sup>266</sup>.

Précisément parce que le secret est ainsi fonction du régime institutionnel, son paradigme est appelé à être contesté dans l'époque nouvelle qui s'ouvre. La fin du règne épuisant de Louis XIV autorise les critiques d'un régime monarchique tout entier tourné vers la guerre ; au moment d'Utrecht paraît le *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe* de l'abbé de Saint-Pierre. Ces réflexions sur les moyens d'éviter la guerre et de garantir la paix ne peuvent laisser de côté une analyse critique de leur instrument principal, la négociation. Le tout s'inscrit dans un puissant mouvement de pensée, les Lumières, dont il convient à présent d'analyser l'impact sur l'institution du secret dans la négociation internationale.

---

264. WICQUEFORT [1681], *op. cit.*, p. 186.

265. BÉLY [1990], *op. cit.*, pp. 518-523.

266. WICQUEFORT [1681], *op. cit.*, p. 186.

## Chapitre II

### CONTESTATIONS DU SECRET, NAISSANCE DE LA PUBLICITÉ

*The day of conquest and aggrandizement is gone by; so is also the day of secret covenants entered into in the interest of particular governments and likely at some unlooked-for moment to upset the peace of the world.*

Woodrow WILSON<sup>1</sup>

*Pour si peu que l'on ait été responsable des intérêts de son pays à l'étranger, on se rend compte que le jour où il n'y aurait plus de secret dans la négociation il n'y aurait plus de négociation du tout.*

Jules CAMBON<sup>2</sup>

L'institution du secret, dont le chapitre premier a exploré l'ancrage historique et l'enracinement dans la tradition diplomatique, n'est pas restée incontestée. Pouvait-elle demeurer inchangée devant l'évolution, voire la disparition des structures et des idées politiques qui l'avaient vu naître ? Ce chapitre examine la contestation du secret par un principe nouveau : la publicité qui doit entourer l'action politique. Apparu dans le champ des idées, le principe de publicité constitue la matrice de la contestation croissante, cette fois dans les faits, du secret de la négociation internationale. L'essor de la publicité se joue lors de deux étapes clefs, mises en exergue dans les deux sections de ce chapitre.

- 
1. WILSON Woodrow [1918], « An Address to a Joint Session of Congress », 8 janvier 1918, in *Papers of Woodrow Wilson*, éd. par Arthur S. Link *et al.* (Princeton : Princeton University Press, 1984), t. XLV, p. 534.
  2. CAMBON Jules [1926], *Le Diplomate* (Paris : Hachette), pp. 32-33.

La publicité naît avec les Lumières, qui entendent que ce principe préside désormais aux négociations internationales (section 1). C'est à ces sources de la pensée politique qu'il faut remonter si l'on veut comprendre, aujourd'hui, les ressorts profonds de la contestation du secret. Sortir de l'ombre les négociations secrètes des princes : telle est l'ambition des révolutions qui concluent, d'abord aux États-Unis puis en France, le siècle des Lumières. Mais la force de la pensée des Lumières échoue à transformer véritablement la pratique de la négociation internationale. Là, comme dans d'autres champs, trouve à s'appliquer la thèse classique d'Arno Mayer relative à « la persistance de l'Ancien régime » jusqu'à la Grande Guerre, « début de l'acte final de la dissolution de l'Ancien régime en Europe »<sup>3</sup>. La fin de la Première guerre mondiale, précisément, inaugure la seconde étape de contestation du secret au nom du principe de publicité (section 2). Le président Wilson réalise alors une nouvelle synthèse idéologique à laquelle le règlement du conflit mondial offre une possibilité de mise en œuvre. Dans l'opposition entre secret et transparence, il y a bien « un moment wilsonien » comme il y a eu un « moment machiavélien ». Mais la permanence du paradigme réaliste et les effets d'inertie propre au système diplomatique maintiennent la prééminence du secret. Celui-ci, cependant, voit son périmètre se restreindre. Autant le processus de négociation demeure secret, autant son amont et son aval s'exposent peu à peu : en amont, la définition des objectifs de la politique étrangère n'appartient plus uniquement à l'exécutif ; en aval, les traités et accords résultant des négociations doivent être ratifiés et publiés.

## SECTION 1

### DE L'INSPIRATION DES LUMIÈRES

### AUX AMBITIONS RÉVOLUTIONNAIRES



« L'histoire des idées n'est pas indépendante de l'histoire générale et singulièrement politique »<sup>4</sup> : en témoignent en particulier, pour ce qui concerne le secret dans les négociations internationales, les filiations complexes qui rattachent la pensée des Lumières (1.1.) et les transformations politiques et institutionnelles précipitées par les révolutions de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle (1.2.). Il n'est pas question ici de présenter un exposé exhaustif de ces mouvements d'idées ; il s'agit de démontrer que le secret dans la négociation internationale trouve sa première contestation d'importance avec

- 
3. MAYER Arno J. [1981], *La persistance de l'Ancien régime. L'Europe de 1848 à la Grande Guerre*, trad. fr. (Paris : Flammarion, coll. « Champs », 1983), p. 22.
  4. RÉMOND René, « Postface », in ORY Pascal (dir.) [1987], *Nouvelle histoire des idées politiques* (Paris : Hachette), p. 767.

les Lumières. Pour établir ce point, sont analysés et mis en relation des aspects de l'œuvre d'auteurs sélectionnés – principalement Bentham, Bonnot de Mably, Kant, Montesquieu, Rousseau et Saint-Pierre. La restauration de 1815 met un coup de frein à cette première contestation, sans pouvoir l'interrompre (1.3.).

### **1.1. L'inspiration des Lumières et le rejet du secret monarchique**

Lors des Lumières<sup>5</sup>, dans ce mouvement d'échanges et d'idées qui irrigue le continent européen, une aspiration nouvelle pour la paix se fait jour et prend force (1.1.1.). Cette vision d'une « paix perpétuelle » – mise en cause plus ou moins explicite de la politique étrangère des souverains d'alors – suppose la limitation du pouvoir personnel dans ce champ ; elle trouve par conséquent à s'appuyer sur la critique constitutionnaliste de la monarchie absolue (1.1.2.). Par ailleurs se développe la conviction que la légitimité de l'action politique, de façon générale, a partie liée avec un principe nouveau de publicité, radicalement opposé à la tradition du secret (1.1.3.). Espérance de paix, limitation du pouvoir personnel, publicité du politique : ces trois dimensions sont synthétisées dans le champ diplomatique par Gabriel Bonnot de Mably, lequel fonde le rejet du secret monarchique dans la négociation internationale (1.1.4.).

#### ***1.1.1. L'espoir d'une paix universelle et perpétuelle***

À partir des guerres d'Italie (1494-1515), l'ordre politique européen s'avère fondamentalement guerrier, les conflits succédant les uns aux autres<sup>6</sup>. Après les guerres opposant la France et l'Autriche (1521-1559) viennent la guerre d'indépendance des Provinces-Unies (1566-1609), puis la guerre de Trente Ans (1618-1648). Les traités de Westphalie n'empêchent pas la guerre franco-espagnole (1648-1660), ni les conflits menés ensuite par Louis XIV : guerre de Dévolution (1667-1668), guerre de Hollande (1672-1678), guerre de la Ligue d'Augsbourg (1679-1697), conclue par le traité de Ryswick, sans compter les guerres menées au nord de l'Europe par la Suède (1655-1721). Le long règne de Louis XIV s'achève avec la guerre de Succession d'Espagne (1702-1714), que tente de régler le traité d'Utrecht, en 1713, mais auquel Philippe V d'Espagne ne se soumet qu'en 1720.

---

5. « Les Lumières, c'est la sortie de l'homme hors de l'état de tutelle dont il est lui-même responsable », a défini Kant in « Réponse à la question : qu'est-ce que les Lumières ? » ; KANT Emmanuel [1784], *Vers la paix perpétuelle*, éd. par Françoise Proust (Paris : GF Flammarion, 1991), p. 43.

6. BÉLY Lucien [1992], *Les Relations internationales en Europe xvii<sup>e</sup> – xviii<sup>e</sup> siècles*, 3<sup>ème</sup> éd. (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Thémis Histoire », 2001).

Cette suite ininterrompue de conflits armés, par l'épuisement des nations qu'elle provoque, nourrit réflexions et écrits cherchant à limiter le recours à la guerre et son intensité, pour ainsi conforter la paix. Plusieurs étapes retiennent l'attention. En 1625, Grotius publie *De Jure Belli ac Pacis*<sup>7</sup>. À la suite de la tradition chrétienne portée par Saint Augustin et Saint Thomas d'Aquin<sup>8</sup>, Grotius entend fonder juridiquement la doctrine de la guerre juste<sup>9</sup> : le *bellum justum* comprend d'une part le *jus ad bellum* encadrant le recours à la guerre, c'est-à-dire les conditions la justifiant ; d'autre part le *jus in bello* encadrant la conduite de la guerre, c'est-à-dire les principes limitant son intensité. L'entreprise juridique engagée par Grotius s'accompagne, au cours des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, d'autres démarches, parfois d'inspirations différentes. L'approche morale est représentée par Pierre Nicole, janséniste qui publie en 1671 un *Traité des moyens de conserver la paix avec les hommes* ; en 1693, William Penn, fondateur de l'État de Pennsylvanie dans la Nouvelle-Angleterre, rédige un *Essai sur la paix présente et future de l'Europe*<sup>10</sup>. Même un homme aussi informé de la chose militaire que Vauban, alors maréchal de France, rédige en 1706, un an avant sa mort, un *Projet de paix*<sup>11</sup>.

La réflexion sur la paix, ses avantages et les moyens d'en assurer la pérennité connaît un développement avec la publication, en 1713, du *Projet pour rendre la Paix perpétuelle en Europe* de l'abbé de Saint-Pierre (1658-1743), essayiste prolix influencé par Pascal et Descartes<sup>12</sup>. Son ouvrage, longuement mûri, paraît à Utrecht alors que vient de s'y négocier la paix. Ce n'est pas une coïncidence : au moment où l'Europe est épuisée par la récurrence de conflits, l'abbé de Saint-Pierre entend substituer « le Système de la Paix » à ce qui semble un système de la guerre. Son ouvrage propose de fonder, par un nouvel édifice juridique européen, une paix « perpétuelle » qui ne serait plus le bref temps de répit séparant deux conflits. Traduit

---

7. GROTIUS [1625], *Le Droit de la guerre et de la paix*, trad. par P. Pradier-Fodéré ; éd. par D. Alland et S. Goyard-Fabre (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Léviathan », 1999).

8. ELSHTAIN Jean Bethke (dir.) [1992], *The Just War Theory* (Oxford : Blackwell) ; WALZER Michael [1992], *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations* (New York : Basic Books).

9. BEER Francis A. [1986], « Just War », in *The World Encyclopedia of Peace*, 4 vol. (Oxford : Pergamon), p. 508.

10. Cité in SAINT-PIERRE Abbé de [1713], *Projet pour rendre la Paix perpétuelle en Europe*, présenté par Simone Goyard-Fabre (Paris : Garnier, coll. « Les classiques de la politique », 1981), p. 126.

11. BÉLY Lucien [1990], *Espions et ambassadeurs au temps de Louis XIV* (Paris : Fayard), p. 728.

12. L'édition originale paraît à Utrecht chez Antoine Shouten, en deux volumes, de 400 et 420 pages respectivement. Cette édition est reproduite en fac-similé dans l'édition dirigée par Simone Goyard-Fabre [1981], *op. cit.*, utilisée ici.



en anglais et en allemand, l'ouvrage est connu – souvent moqué pour son prétendu manque de réalisme – dans l'Europe entière.

Saint-Pierre conteste que l'équilibre des puissances dans le concert européen, notion fondamentale chez Richelieu et dominant le siècle qui précède<sup>13</sup>, favorise la paix. Il construit le procès de l'idée selon laquelle l'équilibre entre les deux principales puissances d'Europe, l'Autriche et la France, garantit la paix en Europe. Au contraire, « la constitution présente de l'Europe ne saurait jamais produire que des guerres presque continuelles »<sup>14</sup>.

Après l'établissement de cet équilibre qui aura coûté la vie à une infinité d'hommes et des sommes immenses aux Anglais, aux Hollandais, aux Portugais et aux autres alliés de la maison d'Autriche, où est l'impossibilité qu'une maison devienne en moins de cinquante ans la moitié plus faible que l'autre par les minorités, par les régences, par les guerres civiles, par les mauvaises lois, tandis que l'autre se fortifiera par les voies contraires ? Ce qui est déjà arrivé ne peut-il pas encore arriver ? [...] Rien n'est donc plus inconstant et plus difficile à maintenir que cet équilibre<sup>15</sup>.

Il n'y a donc, en fait de paix, que de brefs cessez-le-feu, des trêves vite brisées : « qui ne voit pas que dans le Système de l'Equilibre on ne trouve de sûreté que les armes à la main ? »<sup>16</sup>.

Non seulement cet équilibre est « inconstant », mais sa recherche par la voie des armes emporte un coût immense : suivant les prémices de l'économie politique tracés par Montchrestien<sup>17</sup>, Saint-Pierre essaie d'évaluer le coût de la guerre, tant pour le souverain que pour ses sujets<sup>18</sup>. En additionnant les manques à gagner du commerce, les dégâts aux provinces frontalières, enfin les dépenses militaires elles-mêmes, Saint-Pierre aboutit au total considérable de 150 millions de livres par an, capital qui, réinvesti dans l'économie nationale, produirait à son tour des revenus importants.

À ce coût immense, aux chocs sans fin des prétentions dynastiques et territoriales, Saint-Pierre compare les nombreux et importants avantages de la paix. Il opère là « un renversement des valeurs qui avaient fondé les souverainetés européennes – le roi guerrier –, et cette prudence annonçait les nouvelles générations, celle des princes

---

13. ANDERSON M. S. [1993], *The Rise of Modern Diplomacy, 1450-1919* (Londres, New York : Longman), pp. 149 sq. ; BÉLY [1990], *op. cit.*, pp. 702-703 ; FRY Michael G., GOLDSTEIN Erik, LANGHORNE Richard (dir.) [2002], *Guide to International Relations and Diplomacy* (Londres : Continuum), pp. 3-8.

14. SAINT-PIERRE [1713], *op. cit.*, t. 1, Premier discours, p. 3 du fac-similé (p. 135 de l'éd. de 1981).

15. *Ibidem*, pp. 43-44 (pp. 145-46).

16. *Ibidem*, p. 39 (p. 144).

17. MONTCHRESTIEN Antoine de [1615], *Traité d'économie politique* (Paris : Plon, 1889).

18. SAINT-PIERRE [1713], *op. cit.*, t. 1, Troisième discours, pp. 239 sq. (pp. 194 sq.).

éclairés »<sup>19</sup>. Y compris pour ce qui concerne la réputation du Prince, dont Saint-Pierre pense qu'il a plus à gagner en assurant la paix et la richesse de ses sujets qu'en vaine gloire militaire :

y a-t-il quelque espèce de gloire comparable à celle de faire du bien, un très grand bien, très durable, non seulement à un très grand nombre de personnes de toutes sortes de mérites, non seulement à tous ses sujets, mais encore à tous les peuples de la Terre, et de tous les siècles futurs ? Y a-t-il rien qui approche plus l'homme de la divinité ?<sup>20</sup>

En conséquence de quoi, Saint-Pierre propose un « Système de la Paix », en la forme d'une « Union européenne » décrite en douze « articles fondamentaux »<sup>21</sup>. Selon l'article 1<sup>er</sup>, les souverains européens créent une « société, une union permanente et perpétuelle » ; cette « société européenne ne se mêlera point du gouvernement de chaque État », respectant en particulier son régime, souveraineté héréditaire ou république (art. II). En outre, la répartition actuelle des territoires est irrémédiablement gelée, chacun acceptant d'abandonner ses prétentions à l'égard des autres souverains (art. III). Un « Sénat d'Europe », que Saint-Pierre verrait bien siéger à Utrecht, réunirait un représentant de chaque État européen, soit vingt-quatre dans la vision de l'auteur. En proposant de réunir de façon permanente les représentants d'États souverains, l'abbé de Saint-Pierre conçoit, avant tout le monde, un système diplomatique parlementaire – le « Sénat d'Europe » – et permanent – à la différence des congrès ponctuels de son temps. Il préfigure ainsi un mode nouveau de négociation internationale, dont la Société des Nations sera une première concrétisation (cf. section 2).

Dans cette réflexion au service de la paix, l'ouvrage de Saint-Pierre est suivi de nombreux autres, parmi lesquels *Le droit des gens* de Vattel<sup>22</sup>, ou l'*Essai* posthume du marquis d'Argenson *Pour la pacification universelle appliquée au temps courant* (1765)<sup>23</sup>. Parmi ces auteurs, une place particulière doit être accordée à Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), qui entreprit de résumer et de porter à la connaissance d'un plus large public l'œuvre de Saint-Pierre. C'est l'objet de son *Jugement sur le projet de paix perpétuelle de l'abbé de Saint-Pierre*<sup>24</sup>. Il y développe son intérêt pour la question (« Le projet de paix perpétuelle étant par son objet le plus digne d'occuper

---

19. BÉLY [1990], *op. cit.*, p. 708.

20. SAINT-PIERRE [1713], *op. cit.*, t. 1, Troisième discours, pp. 232-33 (p. 193).

21. *Ibidem*, pp. 284-357 (pp. 206-24). Modifiables uniquement à l'unanimité, ces articles sont complétés de huit « articles importants » pouvant quant à eux être révisés à la majorité des trois quarts.

22. VATTEL Emer de [1758], *Le droit des gens ou Principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains* (Londres : Apud Liberos Tutor).

23. Cité in SAINT-PIERRE [1713], *op. cit.*, pp. 126-28.

24. Cf. GUINERET Hervé [2004], *Jugement sur le projet de paix perpétuelle de l'abbé de Saint-Pierre – Rousseau* (Paris : Ellipses, coll. « Philo-textes »). Le texte de Rousseau est paru en 1782, après sa mort.

un homme de bien »), l'hommage rendu à Saint-Pierre (« cette âme saine uniquement attentive au bien public »), et souligne à la fois le manque de réalisme de l'auteur du *Projet* et l'importance de son texte.

Réalisez sa République européenne durant un seul jour c'en est assez pour la faire durer éternellement tant chacun trouverait par l'expérience son profit particulier dans le bien commun. Cependant ces mêmes princes qui la défendraient de toutes leurs forces si elle existait s'opposeraient maintenant de même à son exécution et l'empêcheront infailliblement de s'établir comme ils l'empêcheraient de s'éteindre. Ainsi l'ouvrage de l'Abbé de Saint-Pierre sur la paix perpétuelle paraît d'abord inutile pour la produire et superflu pour la conserver ; c'est donc une vaine spéculation, dira quelque lecteur impatient ; non, c'est un livre solide et pensé, et il est très important qu'il existe<sup>25</sup>.

À son tour, Emmanuel Kant, en 1793, dans la conclusion de *Théorie et praxis*, esquisse un projet de « fédération selon un droit des gens concerté en commun »<sup>26</sup>. Deux années plus tard, la paix ayant été signée entre la Prusse et la jeune République française, il publie *Vers la paix perpétuelle*<sup>27</sup>. Pour Kant, l'expression « paix perpétuelle » est un pléonasma : la paix ne peut qu'être perpétuelle, sinon elle désigne un simple cessez-le-feu. Ironique quant aux efforts de ses prédécesseurs pour fonder une telle paix<sup>28</sup>, Kant estime qu'elle ne peut qu'être instituée par le droit : si l'on s'en tient à une situation de fait, un rien peut rallumer la guerre ; il faut donc une institution juridique de la paix. En retour, la paix constitue la raison d'être et « la fin entière, ultime », du droit. En définissant en droit la paix comme un idéal normatif, Kant surmonte la critique habituelle du manque de réalisme qui a accompagné Saint-Pierre sa vie durant : en tant que norme de droit, la paix a vocation à modifier la réalité. De même qu'on ne peut reprocher « au droit d'être en parfaite cohérence avec le fait, parce que sa raison d'être est précisément de corriger et d'orienter le fait »<sup>29</sup>, il est illégitime de reprocher à l'idéal d'une paix perpétuelle de ne pas être présent dans le réel.

---

25. In GUINERET [2004], *op. cit.*, p. 15.

26. KANT Emmanuel [1793], *Théorie et praxis*, suivi de *La fin de toutes choses* et autres textes, introd., trad. et notes de Françoise Proust (Paris : Garnier Flammarion, 1994).

27. KANT Emmanuel [1795], *Vers la paix perpétuelle*, éd. par Françoise Proust (Paris : GF Flammarion, 1991). Cette édition offre une traduction récente, syntaxiquement plus proche du texte initial mais parfois obscure. Sera donc aussi citée à l'occasion la traduction de 1796, reprise dans LAUPIES Frédéric [2002], *Leçon sur le Projet de paix perpétuelle de Kant* (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Major »). *Vers la paix perpétuelle* comprend six « articles préliminaires », puis trois « articles définitifs », enfin deux suppléments et deux appendices.

28. « Jusqu'à présent on a toujours cité bonnement, pour justifier une déclaration de guerre, les Grotius, les Puffendorf, les Vattel et d'autres inutiles et impuissants défenseurs des peuples, quoique leur code, purement philosophique ou diplomatique, n'ait jamais eu et ne puisse jamais obtenir force de loi, puisque les États ne sont soumis à aucun pouvoir coercitif commun », cité in LAUPIES [2002], *op. cit.*, p. 45.

29. LAUPIES [2002], *op. cit.*, p. 31.

Pour Saint-Pierre, Rousseau ou Kant, un obstacle majeur à la paix réside dans la concentration du pouvoir entre les mains d'un seul homme. Cette conviction rencontre la critique constitutionnaliste de la monarchie absolue.

### *1.1.2. La contestation du pouvoir d'un seul*

Qu'ils se prononcent pour la République ou pour la séparation des pouvoirs dans le cadre de la monarchie, les penseurs des Lumières voient dans le pouvoir personnel un facteur favorable à la perpétuation de la guerre.

Dans son *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe*, Saint-Pierre respecte le régime constitutionnel des États. Mais il ne souligne pas moins la propension à la guerre des monarchies, propension qu'il estime moindre dans les républiques pour la raison suivante<sup>30</sup> :

Dans les résolutions des républiques, on a beaucoup d'égards aux intérêts des sujets. C'est que ce sont les sujets qui y décident de tout. Or le profit qui peut revenir d'une conquête à chaque sujet est si petit, si éloigné, si incertain en comparaison des subsides qui sont grands, certains et présents ; les biens des habitants des frontières sont exposés à de si grands ravages, les négociants font de si grosses pertes par l'interruption du commerce, qu'il n'est pas ordinaire que ces résolutions aillent plus loin qu'à conserver l'État et le commerce en son entier<sup>31</sup>.

Saint-Pierre en vient ainsi à critiquer le pouvoir d'un seul : dans les républiques, « le vrai intérêt de l'État y est plus ordinairement suivi que dans les Monarchies, où toutes les résolutions dépendent d'un seul esprit, qui pour l'ordinaire n'a pas dans son Conseil de contradicteurs à ses gages »<sup>32</sup>. Pour avoir aiguisé plus encore sa critique de l'administration de Louis XIV et du régime monarchique dans un de ses ouvrages ultérieurs, le *Discours sur la polysynodie*, Saint-Pierre fut exclu de l'Académie française le 6 mai 1718.

Rousseau conforte la démonstration de Saint-Pierre selon laquelle la monarchie est encline à la guerre : « Toute l'occupation des rois, ou de ceux qu'ils chargent de leurs fonctions, se rapporte à deux seuls objets, étendre leur domination au-dehors et la rendre plus absolue au-dedans. Toute autre vue, ou se rapporte à l'une de ces deux autres, ou ne leur sert que de prétexte »<sup>33</sup>. Plus loin :

---

30. Cette même question a inspiré, plus de deux siècles plus tard, le *Correlates of War Project* de David Singer et Melvin Small, puis le projet *Understanding Conflict and War* de Rudolf Rummel.

31. SAINT-PIERRE Abbé de [1713], *op. cit.*, p. 262 (p. 200).

32. *Ibidem*, p. 267 (p. 201).

33. In GUINERET [2004], *op. cit.*, p. 16.

Il est facile encore de comprendre que d'un côté la guerre et les conquêtes et de l'autre le progrès du despotisme s'entr'aident mutuellement ; qu'on prend à discrétion dans un peuple d'esclaves, de l'argent et des hommes pour en subjuguier d'autres, que réciproquement la guerre fournit un prétexte aux exactions pécuniaires et un autre non moins spécieux d'avoir toujours de grandes armées pour tenir le peuple en respect<sup>34</sup>.

Non seulement l'entourage direct des souverains ne leur sert pas de contrepoids, mais il n'a aucun intérêt à la paix.

Les ministres ont besoin de la guerre pour se rendre nécessaires, pour jeter le prince dans des embarras dont il ne se puisse tirer sans eux et pour perdre l'État, s'il le faut, plutôt que leur place ; ils en ont besoin pour placer leurs créatures, gagner sur les marchés et faire en secret mille odieux monopoles ; [...] ils perdraient toutes ces ressources par la paix perpétuelle, et le public ne laisse pas de demander pourquoi, si ce projet est possible ils ne l'ont pas adopté ? Il ne voit pas qu'il n'y a rien d'impossible dans ce projet sinon qu'il soit adopté par eux. Que feront-ils donc pour s'y opposer ? Ce qu'ils ont toujours fait : ils le tourneront en ridicule<sup>35</sup>.

Dans la même veine, Voltaire écrit en 1764 dans son *Dictionnaire philosophique* que la guerre résulte de « l'imagination de trois ou quatre cents personnes répandues sur la surface du globe sous le nom de princes ou de ministres »<sup>36</sup>.

Dans *Vers la paix perpétuelle*, Kant consolide plusieurs acquis antérieurs. D'une part, il critique la conception patrimoniale que la monarchie dynastique se fait des États, par laquelle la politique étrangère devient une *res privata*. Le deuxième des articles préliminaires dispose ainsi : « Aucun État indépendant (petit ou grand, cela est indifférent ici) ne doit être acquis par un autre État à la faveur d'un échange, d'un achat ou d'un don »<sup>37</sup>. Pour Kant, « un État n'est pas (comme d'une certaine manière le sol qu'il occupe) un avoir (*patrimonium*). Il est une société d'hommes à laquelle personne d'autre que lui-même ne peut commander et dont personne d'autre que lui ne peut disposer »<sup>38</sup>. D'autre part, la constitution républicaine « est la seule qui puisse conduire à la paix perpétuelle », car les citoyens eux-mêmes auront à décider « si une guerre doit avoir lieu ou non »<sup>39</sup>. C'est pourquoi le premier des articles définitifs dispose : « La constitution civique de chaque État doit être républicaine »<sup>40</sup>.

Au contraire :

dans une constitution où les sujets ne sont pas citoyens, c'est-à-dire qui n'est pas républicaine, une déclaration de guerre est la chose du monde la plus facile à décider, puisqu'elle ne coûte pas au chef, propriétaire et non pas membre de l'État, le moindre sacrifice de ses plaisirs de table, de chasse, de campagne, de cour, etc. Il peut donc résoudre une guerre, comme une partie de plaisir, par les raisons les plus frivoles, et, en

---

34. *Ibidem*, p. 17.

35. *Ibidem*, p. 19.

36. VOLTAIRE [1764], *Dictionnaire philosophique* (Paris : Garnier Flammarion, 1964), p. 217.

37. KANT [1795], éd. 1991, *op. cit.*, p. 77.

38. *Ibidem*.

39. *Ibidem*, p. 85.

40. *Ibidem*, p. 84. Constitution *républicaine* ne signifie pas *démocratique* au sens actuel.

abandonner avec indifférence la justification qu'exige la bienséance, au corps diplomatique, dont le métier est d'être toujours prêt à fournir cette justification<sup>41</sup>.

Kant fustige au passage le corps diplomatique de l'Ancien régime, selon un motif classique dans les débats de la Révolution française (cf. *infra*).

Cet aspect de la réflexion consacrée aux moyens d'instaurer la paix trouve un appui avec la critique constitutionnelle de la monarchie absolue et la théorie de la séparation des pouvoirs. Celles-ci connaissent un essor décisif avec la publication à Genève, en 1748, de l'ouvrage de Montesquieu (1689-1755), *De l'Esprit des Lois*<sup>42</sup>. Montesquieu y reprend une distinction classique depuis Aristote<sup>43</sup> ; selon l'auteur de la *Politique*, « dans tout gouvernement il y a trois pouvoirs essentiels à chacun desquels le sage législateur doit faire place de la manière la plus convenable ». Surtout, Montesquieu s'inscrit dans les traces de John Locke (1632-1704) dont toute la philosophie politique est dominée par la dénonciation de l'absolutisme monarchique<sup>44</sup>. Montesquieu définit ainsi sa tripartition :

Il y a dans chaque État trois sortes de pouvoirs : la puissance législative, la puissance exécutrice de choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil.

Par la première, le prince ou le magistrat fait des lois pour un temps ou pour toujours, et corrige ou abroge celles qui sont faites. Par la seconde, il fait la paix ou la guerre, envoie ou reçoit des ambassades, établit la sûreté, prévient les invasions. Par la troisième, il punit les crimes, ou juge les différends des particuliers. On appellera cette dernière la puissance de juger, et l'autre simplement la puissance exécutive de l'État<sup>45</sup>.

En s'appuyant sur les exemples parfois idéalisés qu'il a glanés lors de son périple à travers l'Europe, Montesquieu constate que la mainmise d'un seul organe sur plus d'un de ces pouvoirs aboutit à l'arbitraire ou au despotisme.

Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps des principaux ou des nobles, ou du peuple, exerçaient ces trois pouvoirs : celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers<sup>46</sup>.

En droit public, l'interprétation classique de ce chapitre a fait de Montesquieu le père de la théorie de la séparation des pouvoirs<sup>47</sup>. Mais cette conception d'une séparation

---

41. In LAUPIES [2002], *op. cit.*, p. 42.

42. MONTESQUIEU [1748], *De l'Esprit des lois*, 2 vol. (Paris : Garnier Flammarion, 1979). Outre *L'Esprit des Lois*, citons aussi ses *Réflexions sur la monarchie universelle*, publiées en 1734.

43. ARISTOTE [ive s. av. J.-C.], *La Politique*, introd. et trad. de Jean Aubonnet (Paris : Les Belles Lettres, 1971).

44. LOCKE John [1690], *Traité du gouvernement civil* (Paris : GF Flammarion, 1992), pp. 113 sq. Dans le chapitre XII, Locke avait distingué les pouvoirs « législatif, exécutif et fédératif dans la société politique ».

45. MONTESQUIEU [1748], *op. cit.*, Livre XI, chapitre VI, « De la constitution d'Angleterre », t. 1, p. 294.

46. *Ibidem*.

47. Sur la critique de cette interprétation classique, cf. TROPER Michel [1992], « Montesquieu. *L'Esprit des Lois* », in CHÂTELET François, DUHAMEL Olivier, PISIER Évelyne (dir.).

stricte est à la fois postérieure à Montesquieu et éloignée du sens profond de son texte<sup>48</sup> : d'ailleurs, l'expression de « séparation des pouvoirs » n'apparaît pas dans *De L'Esprit des Lois*. Sur le fond, en recherchant, selon ses propres termes, une « distribution » du pouvoir et la « collaboration » ou la « combinaison » entre les instances le détenant, Montesquieu poursuit « une fonction historique précise : limiter la puissance du roi »<sup>49</sup>. Montesquieu refuse la concentration du pouvoir et veut organiser sa distribution parce que c'est la condition de la modération des gouvernements, elle-même condition de la liberté politique.

La liberté politique ne se trouve que dans les gouvernements modérés. Mais elle n'est pas toujours dans les États modérés. Elle n'y est que lorsqu'on n'abuse pas du pouvoir : mais c'est une expérience éternelle, que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. Qui le dirait ! la vertu même a besoin de limites.

Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. Une Constitution peut être telle, que personne ne sera contraint de faire les choses auxquelles la loi ne l'oblige pas, et à ne point faire celles que la loi lui permet<sup>50</sup>.

Et pour obtenir une telle « modération » dans le gouvernement, il faut distribuer le pouvoir dans un esprit que Montesquieu décrit dans son Livre V.

Pour former un gouvernement modéré, il faut combiner les puissances, les régler, les tempérer, les faire agir ; donner, pour ainsi dire, un lest à l'une, pour la mettre en état de résister à une autre ; c'est un chef d'œuvre de législation, que le hasard fait rarement, et que rarement on laisse faire à la prudence<sup>51</sup>.

Cette limitation du pouvoir par un autre pouvoir va trouver, toujours au service de la paix, un allié dans un impératif nouveau : la publicité.

### ***1.1.3. L'impératif de publicité de l'action politique***

Si le terme « public » est attesté dès le XIV<sup>e</sup> siècle dans le sens « connu de tous », « il faut attendre la fin du XVII<sup>e</sup> siècle pour que soit enregistré le dérivé PUBLICITE avec le sens juridique d'« action de porter à la connaissance du public »<sup>52</sup>. Du simple constat d'un état – tel aspect est public ou ne l'est pas –, on passe à la possibilité de transformer ce constat, pour passer d'un état à un autre. Le passage de ce qui n'est pas public à ce qui le devient sous-entend une qualité particulière attachée au nouvel

---

*Dictionnaire des œuvres politiques* (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Quadrige », 2001), pp. 793 sq.

48. EISENMANN Charles [1933], « *L'Esprit des Lois* et la séparation des pouvoirs », in *Mélanges Carré de Malberg* (Paris : Librairie du recueil Sirey), pp. 163-192.

49. TURPIN Dominique [1992], *Droit constitutionnel* (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Premier cycle »), p. 178.

50. MONTESQUIEU [1748], *op. cit.*, t. 1, Livre XI, chapitre VI, p. 292.

51. *Ibidem*, Livre V, p. 190.

52. REY [1998], *op. cit.*, t. III., « PUBLIC » et « PUBLICITE », pp. 3001-02.

état, jugé préférable au premier. Cette évolution sémantique reflète un apport fondamental des Lumières dans le champ des idées politiques : la définition de la publicité comme critère de légitimité en soi et, partant, l'institution de la publicité en impératif contraignant l'action politique. Ce mouvement trouve un précurseur avec Saint-Pierre, puis deux avocats usant de justifications distinctes et complémentaires : pour Kant, la publicité est la condition même de la légitimité de l'action politique ; pour Jeremy Bentham, la publicité est devenue un facteur essentiel de l'efficacité de l'action politique. Ces trois contributions sont examinées ici l'une après l'autre.

En précurseur, le « Système de la Paix » imaginé par Saint-Pierre devait aussi permettre de limiter les pratiques secrètes de la négociation internationale. Les traités seront connus des tiers et l'article IV prévoit *in fine* : « Les souverains ne pourront entre eux faire d'échange d'aucun territoire, ni signer aucun traité entre eux *que du consentement, et sous la garantie de l'Union* aux trois quarts des 24 voix, et l'Union demeurera garante de l'exécution des promesses réciproques »<sup>53</sup>. Qui plus est, la « société européenne » entretiendra un ambassadeur auprès de chaque souverain afin de vérifier que la politique de ce dernier est conforme aux intérêts de l'Union. L'idée apparaît que la publicité renforce la légitimité de l'action politique : « Ainsi nul n'osera jamais rien proposer qu'il ne soit assuré lui-même qu'il ne propose rien que de convenable et d'équitable »<sup>54</sup>. Aux yeux de Saint-Pierre, ce dispositif doit instiller un surcroît de clarté, donc de confiance réciproque, dans un système qui en manque singulièrement : « Voulez-vous qu'on ôte aux autres le pouvoir de vous tromper, de vous surprendre et de leur (*sic*) nuire ? Ils y consentent, pourvu que vous vous ôtiez en même temps le pouvoir de les tromper, de les surprendre et de leur nuire »<sup>55</sup>.

Cette publicité accrue constitue pour l'abbé le « sixième avantage » de son système, intitulé « La peine de cacher ses vues dans le système de la guerre, comparé avec la commodité de marcher ouvertement dans le système de la paix » :

Dans le Système de la Guerre [...] le plus puissant Souverain est très contraint par le secret ; s'il ne communique ses desseins, qu'à peu de personnes, il ne sera secouru que par peu de lumière ; s'il le communique à un grand nombre de personnes, il perd l'avantage du secret : c'est que dans ce Système il a à craindre & voisins & sujets ; il est dans leur dépendance : il est même souvent comme forcé de cacher ses profond desseins, & de tromper les uns & les autres, de peur d'en être accablé [...]<sup>56</sup>.

Au contraire, « je ne prétends pas que dans le Système de la Paix un Souverain n'ait jamais rien à cacher de ses desseins, mais il est certain qu'il en aura trois fois moins à

---

53. SAINT-PIERRE [1713], *op. cit.*, Quatrième discours, p. 299 (p. 209), nous soulignons.

54. *Ibidem*, Troisième discours, p. 223 (p. 190).

55. *Ibidem*, Quatrième discours, p. 370 (p. 227) ; il faut lire : « et de vous nuire ».

56. *Ibidem*, Troisième discours, pp. 224-25 (pp. 190-91).



cacher, soit à l'égard de ses voisins, soit à l'égard de ses Sujets »<sup>57</sup>. Le secret, toujours utile, ne serait plus la norme unique. Saint-Pierre préconise ainsi de privilégier les congrès publics de diplomates : « comme tous les traités futurs qu'il (le souverain) fera avec eux (ses voisins) seront faits à la ville de paix (Utrecht) au vu, au su & du consentement de tous les autres souverains, il n'aura aucune crainte d'être trompé, ni aucune espérance de tromper »<sup>58</sup>.

La contribution de Kant à l'essor de la notion de publicité provient du second appendice de *Vers la paix perpétuelle* : « De l'accord que l'idée transcendante du droit établit entre la politique et la morale ». Kant, comparant le droit dans ses différentes parties, constate qu'une « forme lui est essentielle, celle de la publicité. Sans elle il n'est point de justice, puisqu'on ne saurait concevoir la justice que comme pouvant être rendue publiquement : or sans justice, il n'y aurait pas non plus de droit, puisqu'il ne se fonde que sur la justice »<sup>59</sup>. La publicité est instituée en qualité essentielle de tout droit, elle en devient même un critère majeur :

Chaque prétention juridique doit donc pouvoir être rendue publique : et comme il est très aisé de juger dans chaque cas si les principes de celui qui agit supporteraient la publicité, cette possibilité même peut servir commodément de critérium a priori pour reconnaître l'injustice d'une prétention juridique<sup>60</sup>.

Kant aboutit ainsi à ce qu'il nomme sa première « formule transcendante du droit public » : « Toutes les actions relatives au droit d'autrui dont la maxime n'est pas susceptible de publicité sont injustes »<sup>61</sup>. Kant précise la portée de cette première formule :

Il ne faut pas considérer ce principe comme simplement *éthique* (comme relevant de la doctrine de la vertu), il faut le considérer également comme *juridique* (comme concernant le droit des hommes). Une maxime, en effet, que je ne peux pas divulguer sans faire échouer par là mon propre dessein, une maxime qu'il faut absolument garder *secrète*, pour qu'elle réussisse et que je ne peux pas *avouer publiquement* sans susciter par là, inmanquablement, la résistance de tous à mon propre projet, ne peut devoir cette opposition de tous contre moi [...] qu'au tort dont elle menace chacun<sup>62</sup>.

---

57. *Ibidem*.

58. Dans sa critique sarcastique du *Jugement* de Rousseau *sur le projet de paix perpétuelle de l'abbé de Saint-Pierre* (*op. cit.*), Voltaire imagine que « notre ville de la diète de l'univers », où se réuniraient les négociateurs, « sera toute de cristal, et recevra continuellement le jour par un bout ou par un autre ; de sorte que la conduite des plénipotentiaires sera toujours éclairée » ; in « Rescrit de l'Empereur de Chine », 1er mai 1761, in VOLTAIRE, *Mélanges*, éd. par E. Berl et J. Van den Heuvel (Paris : Gallimard, coll. « La Pléiade »), p. 412. Transparence, lumière et légitimité de la négociation sont déjà liées, même dans l'ironie sceptique de Voltaire.

59. In LAUPIES [2002], *op. cit.*, p. 67.

60. *Ibidem*.

61. *Ibidem*, p. 68.

62. KANT [1795], éd. 1991, *op. cit.*, p. 125, le soulignement est de l'auteur.

Il en reconnaît la limite : ce principe « est purement négatif ; il ne sert qu'à reconnaître ce qui est contraire au droit des autres ». Et « on ne peut pas conclure inversement que les maximes qui sont compatibles avec la publicité, sont, pour cette raison, de droit, car celui qui a la puissance suprême exécutive, n'a pas besoin de dissimuler ses maximes » pour assurer leur succès malgré l'opposition qu'elles suscitent<sup>63</sup>. Pour compléter sa première formule, Kant propose donc « un autre principe transcendantal et affirmatif [positif] du droit public » : « Toutes les maximes qui exigent (pour ne pas manquer leur fin) la publicité s'accordent avec le droit et la politique réunis »<sup>64</sup>.

Ainsi, la publicité devient le critère positif de la légitimité de cette action. C'est pourquoi Kant dispose dans le premier de ses articles préliminaires : « Aucune conclusion de paix ne doit valoir comme telle, si une réserve secrète donne matière à une guerre future »<sup>65</sup>. Dès l'orée du texte, le secret apparaît comme le refuge d'où peut renaître la guerre et qu'il faut donc extirper des instruments du droit des gens. Kant vise aussi la *reservatio mentalis*, qui consiste, lors des négociations, à maintenir sciemment à l'écart de la discussion des griefs dont on arguera plus tard pour relancer le conflit. Pour Kant, ce procédé « appartient à la casuistique des jésuites et est en deçà de la dignité des gouvernants »<sup>66</sup>.

L'impératif de publicité dans les relations entre États trouve un autre avocat en Jeremy Bentham (1748-1832). Bentham fut un penseur de l'État moderne dans ses dimensions essentielles : la souveraineté, la loi et – ce qui nous intéresse ici – les relations entre États : « In Bentham's mind progress was almost exclusively associated with the consolidation of the state and modernization of its institutions »<sup>67</sup>. Son œuvre s'étendant sur plusieurs décennies et certains textes n'ayant eu de publication que posthume, l'apport de Bentham au débat sur la publicité ne peut être précisément daté<sup>68</sup>. Reste que ses travaux antérieurs à la Révolution française lui avaient déjà valu une place suffisamment éminente parmi les hommes des Lumières

---

63. *Ibidem*, pp. 128-29.

64. *Ibidem*, p. 130.

65. *Ibidem*, p. 76.

66. *Ibidem*.

67. ROSENBLUM Nancy L. [1978], *Bentham's Theory of the Modern State* (Cambridge, Mass. : Harvard University Press), p. 6.

68. Selon l'usage, les œuvres de Bentham sont citées à partir de l'édition réalisée par son exécuteur testamentaire : BOWRING John [1838-1843], *The Works of Jeremy Bentham*, 11 vol. (New York : Russell & Russell), rééditée en 1962.

pour que l'Assemblée législative, par son décret du 26 août 1792, l'honore du titre de « citoyen français » avec dix-huit autres étrangers, dont George Washington<sup>69</sup>.

Les conceptions politiques et juridiques de Bentham se fondent sur le « principe de l'utilité », ainsi défini : la fin dernière de l'homme étant le bien-être, la recherche du plaisir et la fuite de la douleur sont les seuls motifs éternels et universels de toute action<sup>70</sup>. Le chapitre III de l'*Introduction* fait de l'utilité le principe de toute législation, et non la loi naturelle – le jusnaturalisme étant pourtant le paradigme dominant à l'époque, sous l'influence de Locke. Pour Bentham, seul préexiste au droit positif le principe d'utilité, la condition naturelle de l'homme étant sa sensibilité aux plaisirs et aux peines. Dès lors, l'unique souci du législateur doit être, plutôt que de spéculer sur une prétendue loi naturelle, de maximiser l'utilité, c'est-à-dire de trouver la meilleure combinaison possible des plaisirs et des peines. Si Bentham érige la publicité en impératif, tant dans l'ordre interne que dans les relations entre États, c'est parce qu'elle est *utile* : elle sert l'efficacité du politique dans la recherche de la combinaison permettant la plus grande utilité possible.

Sur ces principes, Bentham fonde, dans l'ordre interne, son opposition à la monarchie. Il conteste que les intérêts du roi puissent équivaloir à ceux de la nation, notamment pour ce qui concerne la guerre<sup>71</sup>. Mais il reconnaît la nécessité d'un pouvoir central organisé et fort, à condition que le motif de son action soit l'utilité, et non le caprice du prince – résumé dans la formule « car tel est mon plaisir »<sup>72</sup>. Ce nouveau principe d'action, l'utilité, doit être connu de tous, ce qui appelle le développement de la publicité dans le système de gouvernement :

In fact, the main point of Bentham's diverse practical recommendations for reform was to make the costs as well as the advantages of taking the state as a norm a matter of common understanding. This new public rationality called utility *must be public*, he insisted. The exigencies of utility *must not be secreted*, not even to keep the peace or to spare the public conscience<sup>73</sup>.

La publicité offre au public le moyen de savoir ce que font les gouvernants, mais aussi aux gouvernants de connaître les aspirations du peuple<sup>74</sup>. C'est pourquoi, dans

---

69. REGALDO Marc, « La révolution "modérée" », p. 141, in ORY [1987], *op. cit.*. Mais en 1795, Bentham rompt avec la Révolution française en publiant les *Sophismes anarchiques (Anarchical Fallacies)*, violente critique des différentes Déclarations des droits de l'homme ; ces textes sont pour lui « un jargon vide de sens » puisqu'il n'y a pas, dans le système utilitariste benthamien, de droits antérieurs aux lois positives.

70. *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (1789), in BOWRING [1838-1843], *op. cit.*, vol. I, pp. 1-154.

71. *Constitutional Code*, in BOWRING [1838-1843], *op. cit.*, vol. IX, p. 137.

72. ROSENBLUM [1978], *op. cit.*, pp. 99-100.

73. *Ibidem*, p. 153 ; nous soulignons.

74. *An Essay on Political Tactics* (1791), in BOWRING [1838-1843], *op. cit.*, vol. II, p. 312.

*The Constitutional Code*, Bentham propose une démocratie représentative. De même, les travaux de la *House of Commons* doivent être publics<sup>75</sup>.

D'autre part, les relations entre États souverains ont également intéressé Bentham – c'est à lui que l'on doit les expressions « *international law* »<sup>76</sup> et « *international relations* »<sup>77</sup>. Dans les *Principles of International Law*, il pose le « principe d'égalité et commune utilité de toutes les nations » (*common and equal utility of all nations*). Pour Bentham, les États sont fondamentalement « égoïstes » ; le droit international peut modérer leur comportement, mais certainement pas surmonter cet égoïsme intrinsèque. En vertu de quoi le gouvernement d'un État doit considérer les intérêts des autres États, non simplement par principe, mais parce qu'il est dans son intérêt de le faire. Au fond, Bentham propose de rationaliser les relations entre États au nom de l'utilité : il convient de les libérer du caprice des princes et de leurs animosités personnelles, afin de les régler sur l'utilité des nations.

Cela étant posé, Bentham recherche lui aussi un système favorable à la paix, mais selon une inspiration et des principes différents de ceux de Saint-Pierre. Sur ce sujet, il rédige entre 1786 et 1789 des fragments, rassemblés sous le titre *A Plan for an Universal and Perpetual Peace*, qui paraissent dix ans après sa mort<sup>78</sup>. Bentham n'interdit pas la guerre, qu'il perçoit comme une « procédure » pour régler les disputes<sup>79</sup>, mais dont il faut limiter les maux grâce à plusieurs réformes : des lois relatives aux successions dynastiques et aux frontières<sup>80</sup>, un désarmement partiel et réciproque – certainement pas unilatéral –<sup>81</sup> et enfin la création d'un tribunal international – une *Common Court of Judicature* – qui réglerait les litiges<sup>82</sup>.

Outre ces idées, Bentham fait de la publicité l'élément clef susceptible d'instiller la paix dans les « relations internationales ». Face au secret, il recommande la publicité non par principe, mais au nom de l'utilité. À cet effet, et avec un apparent paradoxe,

---

75. *Plan of Parliamentary Reform in the Form of a Catechism* (1818), in BOWRING [1838-1843], *op. cit.*, vol. III, pp. 433 sq.

76. CAZALA Julien [2005], « Jeremy Bentham et le droit international », *Revue Générale de Droit International Public*, tome 109, 2, pp. 363-387, not. pp. 366-368.

77. En français, « international » apparaît en 1802 grâce à la traduction, précisément, de l'ouvrage de Bentham. REY [1998], *op. cit.*, « INTERNATIONAL », t. II, p. 2346.

78. *A Plan for an Universal and Perpetual Peace*, dernier des quatre essais réunis in *Principles of international Law*, BOWRING [1838-1843], *op. cit.*, vol. II, pp. 31 sq.

79. *Principles of International Law*, *ibidem*, p. 539.

80. *Ibidem*, vol. II, p. 545.

81. *Constitutional Code*, in BOWRING [1838-1843], *op. cit.*, vol. IX, pp. 334-37.

82. Plus originale est la suggestion faite aux puissances européennes de donner leur autonomie aux colons d'outre-mer : Bentham estime que l'utilité des colonies est négative, celles-ci coûtant plus, notamment en conflit induits, qu'elles ne rapportent ; *Emancipate Your Colonies !*, 1830, in BOWRING [1838-1843], *op. cit.*, vol. IV, pp. 407-418.

Bentham évoque Machiavel<sup>83</sup>. Il reconnaît que jusqu'à présent, le machiavélisme a dominé les relations internationales, dans lesquelles « to do mischief is honor : to do it slily, darkly, and securely, is policy »<sup>84</sup>. Mais c'est au nom d'une préoccupation majeure de Machiavel et qu'il partage avec lui, l'efficacité, que Bentham propose d'abandonner le secret : selon le principe d'utilité, il estime que les avantages du secret ne l'emportent plus sur ses coûts. Une politique qui dépend du secret est une politique désormais trop vulnérable : « its successes hang upon a hair »<sup>85</sup>. Cette vulnérabilité du secret a toujours été un risque<sup>86</sup>, mais ce risque est devenu trop élevé selon Bentham, car dans l'Europe des Lumières, tout mouvement politique est désormais observé, scruté par « the eyes of Europe »<sup>87</sup>. Toujours par souci d'efficacité, Bentham estime de plus que le secret est un obstacle à la définition d'une politique réussissant la meilleure combinaison possible des utilités, car cela requiert « full knowledge of all circumstances ». À cause du secret, « the stock of national intelligence is deteriorated by the false notions which must be kept up, in order to prevent the nation from opening its eyes »<sup>88</sup>.

C'est pourquoi Bentham, dans la quatorzième proposition de son plan, demande en particulier que la diplomatie soit ouverte « to public scrutiny » : « secrecy in the operations of the foreign department ought not to be endured in England ; being altogether useless and equally repugnant to the interests of liberty and to those of peace »<sup>89</sup>. La publicité, devenue un impératif, sert en retour la paix. D'une part, la publicité empêche les gouvernants, grâce à des négociations ou des traités secrets, d'agir contre les intérêts de leurs sujets, lesquels n'ont pas ou peu d'intérêt à la guerre. D'autre part, avec une grande modernité, Bentham prête une attention nouvelle à l'opinion publique. Il estime qu'une opinion publique bien informée peut servir à modérer les affaires internationales<sup>90</sup>, toujours parce que les individus ne voient pas leur intérêt dans les guerres. Qui plus est, il est optimiste quant à la possibilité d'éduquer les opinions publiques afin qu'elles dépassent les préjugés nationaux<sup>91</sup>. Bentham pense ici à la conjonction de la publicité, c'est-à-dire de l'information du public, et de l'action juridique. En effet, si la liberté de la presse

---

83. *Letters of Anti-Machiavel*, in BOWRING [1838-1843], *op. cit.*, vol. X, « Memoirs and Correspondance ».

84. *Letters of Anti-Machiavel*, *ibidem*, vol. X, p. 206.

85. *Letters of Anti-Machiavel*, *ibidem*, p. 205.

86. Cf. le chapitre premier, section 3.

87. *Letters of Anti-Machiavel*, *ibidem*, p. 205.

88. *Principles of International Law*, in BOWRING [1838-1843], *op. cit.*, vol. II, p. 517.

89. *Ibidem*, p. 547.

90. *Ibidem*, pp. 551-57.

91. *Ibidem*, p. 553.

était assurée partout, la *Common Court of Judicature* précitée serait en mesure de mobiliser les forces de l'opinion publique en faveur de ses décisions.

Merely by giving publicity to its judgements it would gain the backing of ordinary intelligent men, no longer blinded by ignorance, prejudice and false ideas of state interests and national honour. A free flow of information, combined with man's natural reasonableness, would defeat the forces which produced destructive and futile conflicts<sup>92</sup>.

Bentham recommande donc l'abandon du secret dans les relations entre États. Mais il le fait d'abord pour des raisons différentes de celles des Lumières : le secret n'est plus utile, sachant le développement des moyens d'information et l'essor des opinions publiques. Il recommande la publicité pour des raisons qui tiennent à l'utilité, c'est-à-dire à l'efficacité : à ses yeux, cette transparence servirait mieux la paix internationale que ne le ferait par exemple une armée supranationale ou les systèmes imaginés par les penseurs étudiés jusqu'ici.

La recherche de la paix, la séparation des pouvoirs et l'émergence de l'impératif de publicité sont des thèmes importants des Lumières ; mais aucun des auteurs précités ne s'est aussi spécifiquement intéressé à la négociation internationale et à ses conditions que ne le fait Bonnot de Mably. Celui-ci synthétise et applique à ce champ particulier les idées explorées avant lui, qu'il contribue à approfondir, et qui le seront encore après lui.

#### ***1.1.4. La synthèse de Mably, ou l'invention de la transparence en négociation internationale***

Gabriel Bonnot de Mably (1709-1785) marque une étape déterminante dans la contestation du secret dans les négociations internationales. Mably traverse le XVIII<sup>e</sup> siècle, marqué par l'affaiblissement de la France et l'incapacité du traité d'Utrecht de 1713 à maintenir durablement la paix en Europe. Mably est immergé dans les Lumières et les courants de pensée qui viennent d'être décrits<sup>93</sup> ; il fréquente à Paris le salon de Mme de Tencin où il rencontre Montesquieu et Saint-Pierre. Mably fut aussi un diplomate expérimenté : il devint en 1742 le secrétaire du Cardinal de Tencin, ministre des Affaires étrangères, et joua un rôle dans les négociations avec la Prusse. Il quitte le service du cardinal en 1747 pour se consacrer à l'écriture. Influencé par Montesquieu, Mably forme le projet de fonder une science de la politique entre États : il entend mettre au jour les éléments objectifs qui fondent les

---

92. *Ibidem*.

93. WRIGHT Johnson Kent [1997], *A Classical Republican in Eighteenth-Century France : The Political Thought of Mably* (Stanford, CA. : Stanford University Press).

relations entre puissances étrangères. Mably reste donc comme un des premiers politistes.

Son œuvre est dominée par son *Droit public de l'Europe*<sup>94</sup>. Au fil des rééditions successives, et ce sur trois décennies, Mably transforme l'ouvrage et sa portée. Au départ, il s'agit d'un résumé analytique et chronologique des articles les plus importants des traités signés en Europe depuis la paix de Westphalie : Mably semble ainsi poursuivre le travail engagé par Wicquefort<sup>95</sup>. Il n'analyse pas les pratiques de négociation ni ne décrit les protocoles en vigueur. Par la suite, chaque réédition voit s'étoffer la dimension politique du livre. Ce mouvement trouve sa consécration avec l'adjonction, en 1757, d'une forte introduction à l'ouvrage, sous le titre de *Principes des négociations*<sup>96</sup>. Le succès de l'ouvrage ne se dément pas durant des décennies et rencontre un fort écho à travers l'Europe prérévolutionnaire. C'est dans cette introduction que Mably dresse une critique de l'ordre monarchique européen et du système secret de négociation internationale qui le soutient. Il propose de lui substituer un droit public européen dans lequel les négociations respecteraient une obligation de publicité.

La lutte permanente des puissances pour l'hégémonie en Europe constitue le point de départ de Mably. Dans les chapitres V à IX des *Principes*, Mably construit une typologie des puissances en Europe. Il y distingue deux puissances de premier rang : *la puissance dominante et la puissance rivale*, qui se mènent une lutte constante. Depuis deux siècles, ce sont en général la France et l'Autriche : la première entend réaliser le rêve de « la monarchie universelle », poursuivi par Charles Quint puis Louis XIV ; quant à la puissance rivale, « parce [qu'elle] est supérieure à tous les autres États, elle n'est que plus indignée d'en avoir un au-dessus d'elle »<sup>97</sup>. Puis viennent les *puissances du second ordre*, catégories intermédiaires dont les membres ont tout à gagner des déchirements entre les puissances du premier rang. Qui plus est, « la maison d'Autriche et la France, voulant se faire plus de mal qu'elles ne s'en pouvaient faire, eurent besoin du secours de leurs voisins, et les associèrent à leurs querelles »<sup>98</sup>. Enfin viennent les *puissances du troisième ordre*, États n'ayant pas les

---

94. In BONNOT DE MABLY Gabriel, *Collection complète des œuvres*, publ. par Peter Friedmann (Aalen : Scientia Verlag, 1977). L'ouvrage paraît d'abord en 1746 à La Haye, puis en France deux ans plus tard.

95. Cf. chapitre premier, section 2.2.2.

96. BONNOT DE MABLY Gabriel [1757], *Principes des négociations pour servir d'introduction au droit public de l'Europe*, édité par Marc Belissa (Paris : Kimé, 2001).

97. *Ibidem*, v, p. 69.

98. *Ibidem*, vii, p. 81.

moyens de mener une politique extérieure propre. Le jeu de ces puissances, nouant entre elles des alliances, a fondé un ordre européen guerrier, comme rappelé *supra*.

Cet état de guerre quasi-permanent résulte, pour Mably, d'une organisation politique structurellement belligène : la plupart des États européens sont dominés par des monarques absolus, au point que la politique étrangère se confond avec leur volonté personnelle. Cette politique est plus soucieuse de gloire personnelle, de puissance militaire et de querelles patrimoniales, que de paix et de prospérité des peuples : « Les peuples, dont on dispose, ne sont point consultés ; on ne les regarde que comme les troupeaux d'une ferme dont le possesseur se défait arbitrairement »<sup>99</sup>. De plus, l'organisation politique de l'Europe dépend des liens de familles dont les soubresauts, en fonction des naissances, des mariages, des décès, des successions, ont manifestement préséance dans l'ordre politique. En effet, aux conflits déjà cités, la première moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle ajoute plusieurs guerres de succession dynastique : celle d'Espagne (1702-1714), puis de Pologne (1732-1738), enfin d'Autriche (1740-1748). Pour Mably, « les liaisons du sang ont peut-être contribué plus que tout le reste aux inconséquences de notre politique moderne »<sup>100</sup>. Mably pense en particulier aux « Pactes de famille » successifs qui lient alors les Bourbons de France à ceux d'Espagne, archétypes du traité privé ; en 1761 est signé un troisième « Pacte de famille » dont le préambule souligne bien les inspirations qui le motivent : les « liens du sang » et les « sentiments particuliers » entre les deux monarques<sup>101</sup>. En témoigne aussi cette instruction donnée par Vergennes, ministre de Louis XVI : « Le Pacte de famille est fondé sur les liens les plus indissolubles : du sang, de l'amitié et de l'intérêt politique, et il contribue réciproquement à les cimenter. [...] Il est donc naturel que le Roi regarde le Pacte de famille comme la base de sa politique »<sup>102</sup>.

La conséquence de ce pouvoir absolu et de ce système européen familial, insiste Mably, c'est que la politique étrangère est considérée comme la chose privée du prince. Si la diplomatie est la *res privata* du prince et de son proche entourage, il est logique qu'elle soit conduite en privé, c'est-à-dire en secret. Ce secret conforte en retour la maîtrise absolue d'un seul sur un champ qui devrait intéresser la nation tout entière : « Sans doute que si les peuples avaient été leurs propres législateurs, leur

---

99. *Ibidem*, XIV, p. 127.

100. *Ibidem*, XII, p. 115.

101. Cité dans l'introduction de Marc Belissa, *op. cit.*, p. 24.

102. SOREL Albert (dir.) [1884], *Recueil des Instructions données aux Ambassadeurs et ministres de France depuis les traités de Westphalie jusqu'à la Révolution française : I – Autriche* (Paris : F. Alcan), instruction de Vergennes du 28 décembre 1774 pour le Baron de Breteuil ; cité par OSINGA Jacob, « The myth of the treaties of February 6, 1778 : A case of beautification of the reality », in CNRS [1979], *La révolution américaine et l'Europe*, actes du colloque n° 577, dir. par Claude Fohlen et Jacques Godechot (Paris : Editions du CNRS), p. 378.



politique aurait été conforme à leurs nouvelles passions », c'est-à-dire le commerce et l'enrichissement mutuel dans une coexistence pacifique<sup>103</sup>. Or le peuple n'est compté pour rien, ni même d'ailleurs les élites – à l'exception de l'Angleterre et des rares régimes « républicains » tels les Provinces-Unies ou les cantons suisses.

En conséquence de quoi, la négociation aboutit à des traités de paix qui ne sont que le moyen de préparer de nouveaux conflits : « Aussi nos paix ne sont-elles que des trêves passagères ; et nos traités, au lieu de terminer les affaires, ne produisent souvent que de nouvelles divisions »<sup>104</sup>. La paix n'est qu'une apparence éphémère : « Quand l'Europe paraît dans le calme le plus grand, le cabinet des politiques est encore agité sourdement par les haines et les autres passions nationales, qui craignent quelquefois de se montrer, mais qui ne cessent jamais d'agir »<sup>105</sup>. Le système est d'autant plus favorable à la guerre que le pouvoir exécutif, en préparant un conflit extérieur, accroît et contrôle à son profit la puissance militaire de l'État, qu'il peut utiliser pour conforter sa domination intérieure.

Du point de vue de la négociation, pour Mably, dans ce régime politique « l'art de négocier n'était cependant encore que l'art d'intriguer. [...] Après deux siècles d'expérience nous ne sommes pas aujourd'hui plus habiles ; n'en soyons pas surpris, la constitution de nos gouvernements s'oppose aux progrès des négociations »<sup>106</sup>. Reprenant les arguments de Rousseau dans sa lecture du *Projet* de Saint-Pierre, Mably estime que la paix européenne restera impossible tant que les gouvernements des États n'auront pas été « républicanisés ». C'est donc un changement de régime politique qu'il faut envisager, dans lequel le secret des négociations devra disparaître.

Mably contribue à synthétiser, dans le champ de la négociation internationale, les réflexions précitées. Pour encadrer le pouvoir d'un seul homme, il propose dans un autre de ses ouvrages, *Des droits et des devoirs du citoyen* (1758), que les États généraux puissent contrôler l'activité diplomatique du roi<sup>107</sup>. De fait, estime Mably, ces souverains, en passant entre eux des traités, et quand bien même ces textes sont d'abord inspirés par leurs intérêts privés, créent du droit public international. De ce *corpus* naîtra le droit des gens en Europe. Encore faut-il que ces traités deviennent

---

103. BONNOT DE MABLY [1757], *op. cit.*, III, 57

104. *Ibidem*, III, p. 60.

105. *Ibidem*, II, p. 46.

106. *Ibidem*, II, p. 49.

107. BELISSA Marc [1998], « Droit des gens et constitutionnalisme dans la pensée des Lumières », *Revue historique de droit français et étranger*, avril-juin 1998.

« des instruments publics de bonne foi »<sup>108</sup>. Qu'ils éclairent et non qu'ils obscurcissent les droits, devoirs et prétentions des parties prenantes.

À cet impératif, le secret oppose un obstacle. Le recours au secret, soutient Mably, « est contraire aux règles de la politique qui se propose de faire le bonheur des peuples »<sup>109</sup>. Les traités secrets contribuent « à introduire la fraude et la mauvaise foi dans la négociation et les engagements »<sup>110</sup>, et « tandis qu'on signe des traités publics et solennels, on en fait quelquefois de secrets qui les détruisent »<sup>111</sup>. Tant qu'il aura cours, le secret restera le meilleur gardien de l'ordre politique belligène qui prévaut. Pour Mably, les relations entre les peuples d'Europe forment un espace public dont le secret doit être banni. Il propose donc d'interdire la diplomatie secrète : « il serait bien digne de la sagesse des peuples dont le gouvernement n'admet aucun engagement secret, d'en proscrire l'usage de l'Europe entière »<sup>112</sup>.

Ainsi, dans la pensée des Lumières, la *transparence* n'est pas encore à l'ordre du jour, mais le secret connaît sa première contestation d'ampleur avec l'émergence de la notion de « publicité ». Les buts de guerre doivent être proclamés clairement ; les négociations doivent être ouvertes, quittant le secret des cabinets pour se tenir lors de congrès ouverts à tous les protagonistes. De cette substitution de la publicité au secret, on peut attendre des effets bénéfiques : « Sans doute, que la politique, débarrassée des soupçons, des défiances et des incertitudes qui l'environnent, se conduirait avec plus de bonne foi, et se hasarderait moins souvent à commettre des fraudes, parce qu'elle en craindrait moins de la part de ses alliés »<sup>113</sup>.

L'influence de l'œuvre de Mably comme celle des autres auteurs étudiés est évidente sur les révolutionnaires américains puis français.

## 1.2. L'action révolutionnaire et l'ambition républicaine de publicité

Le siècle des Lumières débouche sur plusieurs remises en cause de l'ordre de l'Ancien régime, dont les deux plus importantes sont la Révolution américaine

---

108. Cité in BELISSA Marc [2003], « *Les principes des Négociations de Mably* », contribution au colloque « Aux sources de la négociation européenne », ESSEC IRÉNÉ, 18 juin 2003, actes à paraître, p. 111.

109. *Ibidem*, p. 90.

110. BONNOT DE MABLY [an III], *Le Droit public de l'Europe*, in *Œuvres Complètes*, tome 7, p. 89.

111. BONNOT DE MABLY [1757], *op. cit.*, XIV, p. 127.

112. BONNOT DE MABLY [an III], *op. cit.*, tome 7, p. 91.

113. *Ibidem*, p. 91.

(1.2.1.) puis la Révolution française (1.2.2.). Au-delà de profondes différences dans leurs causes – à commencer par la dimension anticoloniale de la révolution de 1776 – comme dans leurs manifestations, une « fraternité profonde entre les deux événements »<sup>114</sup> tient à leur commune filiation aux Lumières. Les débats d'idées ont franchi l'Atlantique : on y connaît Locke, Montesquieu, Mably, Vattel. En retour, les révolutionnaires américains affirment la dimension universelle de leur expérience : la cause de l'Amérique « est dans une grande mesure celle de l'humanité tout entière » écrit Thomas Paine dans son pamphlet contre la monarchie britannique de George III<sup>115</sup>. Du point de vue de la négociation internationale, une ambition commune rassemble les deux républiques : mettre en actes une diplomatie nouvelle, fondée sur la publicité et débarrassée du secret monarchique.

### ***1.2.1. La Révolution américaine et la fondation d'une diplomatie républicaine***

Le 1<sup>er</sup> septembre 1774, en opposition croissante avec la législation fiscale imposée par le Parlement de Westminster qui leur refuse toute représentation, les treize colonies anglaises d'Amérique du Nord se réunissent pour la première fois en congrès, à Philadelphie. Devant l'intransigeance de la métropole, la Déclaration d'Indépendance est proclamée le 4 juillet 1776<sup>116</sup>. Pour faire face au conflit armé qui s'ouvre, les *Insurgents* américains ont besoin de s'assurer le soutien d'alliés extérieurs. Il leur faut pour cela construire, *ex nihilo*, une fonction diplomatique. Le Congrès nomme alors trois commissaires : Silas Deane, Arthur Lee et surtout Benjamin Franklin (1706-1790).

« Diplomate républicain auprès d'une monarchie absolue »<sup>117</sup>, Franklin fut le représentant des États-Unis en France de décembre 1776 à juillet 1785. C'est un métier qu'il découvre à soixante-dix ans après en avoir exercé bien d'autres, mais sa réussite dans cette fonction d'ambassadeur fut telle qu'il est considéré comme le fondateur de la diplomatie américaine<sup>118</sup>. En témoigne l'anecdote suivante : le 6 août 1784, Thomas Jefferson arrive à Paris pour travailler auprès de Franklin jusqu'au rappel de celui-ci. Répondant à un diplomate qui lui demandait s'il venait remplacer Franklin comme ambassadeur des États-Unis, Jefferson répondit : « Personne ne peut

---

114. FURET François [1979], « De l'homme sauvage à l'homme historique : l'expérience américaine dans la culture française », in CNRS [1979], *op. cit.*, p. 99.

115. PAINE Thomas [1776], *Common Sense* (Londres : Penguin, 1986), p. 63.

116. RAVITCH Diane, THERNSTROM Abigail [1992], *Democracy Reader* (New York : Harper Collins), pp. 100-103.

117. FOHLEN Claude [2000], *Benjamin Franklin – L'Américain des Lumières* (Paris : Payot, coll. « Biographies »), p. 266.

118. STOURZH Gerald [1954], *Benjamin Franklin and American Foreign Policy*, 2<sup>nde</sup> éd. (Chicago : Chicago University Press, 1969).

le remplacer, Monsieur, je suis seulement son successeur »<sup>119</sup>. Franklin, « homme universel », « incarnation des Lumières », est pétri des idées et des techniques qui éclairent le siècle<sup>120</sup>. Il a passé dix-huit années à Londres et neuf à Paris, soit quasiment un tiers de sa vie hors de son pays, parcours exceptionnel à l'époque. À l'image de Saint-Pierre et de ses émules, Franklin estime la paix comme le plus précieux des biens :

All wars are follies, very expensive, and very mischievous ones. When will Mankind be convinced of this, and agree to settle their Differences by Arbitration? Were they to do it, even by the Cast of a Dye, it would be better than by Fighting and destroying each other<sup>121</sup>.

Ou encore : « in my opinion, there never was a good War, or a bad Peace »<sup>122</sup>. Débarquant en France, il y est accueilli en héros par les hommes des Lumières : n'est-il pas à la fois ce scientifique réputé, inventeur du paratonnerre, et cet homme politique républicain, défenseur de la liberté des colonies contre l'arbitraire de la monarchie britannique ?

La mission diplomatique de Franklin est double : organiser depuis la France des soutiens matériels et financiers pour les *Insurgents* en guerre, et obtenir de la France un traité d'amitié et de commerce contre l'ennemi anglais commun. Il s'acquitte de sa tâche en homme des Lumières qu'il est : en répugnant au secret. Sur ce point, une autre anecdote est révélatrice. Franklin se trouva au prise avec un espion, figure du paradigme du secret dans la négociation internationale<sup>123</sup> : à Paris, son collègue Silas Deane employait un secrétaire, Edward Bancroft. Mais « le dévoué Bancroft s'en allait une fois par semaine déposer des messages à l'encre invisible dans le tronc creux d'un arbre du jardin des Tuileries », où un agent britannique venait les récupérer<sup>124</sup>. Avertie par une Américaine vivant en France, Juliana Ritchie, Franklin lui écrivit cette réponse : « J'ai longtemps observé une règle [...]. C'est simplement celle-ci, de ne m'occuper d'aucune affaire dont je puisse rougir en la rendant publique, et de ne rien faire que les espions ne puisse voir ou souhaiter »<sup>125</sup>.

Franklin réussit à ce que les traités d'amitié et de commerce soient signés le 6 février 1778, puis s'active pour réunir des soutiens à l'effort de guerre américain. Mais les

---

119. FOHLEN [2000], *op. cit.*, p. 297. Jefferson fut ambassadeur à Paris de 1784 à 1789, puis secrétaire d'État de 1790 à 1793, avant d'être élu président des États-Unis en 1800.

120. *Ibidem*, p. 10 et p. 111.

121. FRANKLIN Benjamin, *Writings*, éd. par J. A. Leo Lemay (New York : The Library of America), « Letter to Mary Hanson », 27 janvier 1783, p. 1062.

122. *Ibidem*, « Letter to Sir Joseph Banks », 27 juillet 1783, p. 1073.

123. Sur la figure de l'espion, cf. le chapitre premier, section 3.4.

124. FOHLEN [2000], *op. cit.*, p. 285.

125. *Ibidem*, p. 286.

traités d'amitié et de commerce ne suffisent pas à sécuriser la situation des Américains : Franklin reçoit donc instruction de maintenir l'alliance avec la France, tout en rétablissant le dialogue avec l'Angleterre. Le 19 octobre 1781, la victoire de Yorktown renverse la situation militaire au profit des Américains ; en juin 1782, à Londres, le poste de Premier ministre échoit à lord Shelburne, que Franklin avait rencontré en 1772. Les conditions de terrain et de relations personnelles sont réunies pour une réouverture du dialogue.

Mais il faut éviter de fragiliser l'alliance avec la France avant d'avoir réussi la paix avec la Grande-Bretagne. D'autant plus que l'article VIII du traité d'amitié de 1778 stipule que les alliés s'interdisent de contracter des paix séparées. Le secret permettrait de s'affranchir de cette obligation, pour mettre les Français devant le fait accompli. Mais lorsque Lord Shelburne répond favorablement à l'ouverture de Franklin, en lui envoyant un émissaire à Paris en janvier 1782, l'Américain prévient aussitôt Vergennes, ministre des Affaires étrangères de Louis XVI<sup>126</sup>. Le dialogue s'engage entre Américains et Britanniques à Paris, dont Franklin tient Vergennes informé<sup>127</sup>. À ce choix de transparence, Franklin fait une entorse en bout de course, ne prévenant Vergennes qu'une fois signés « des articles préliminaires » – non pas, certes, un traité en bonne et due forme. Vergennes feint l'indignation, et Franklin répond en y mettant les formes :

Nothing has been agreed in the preliminaries contrary to the interests of France ; and no peace is to take place between us and England, till you have concluded yours. Your observation is, however, apparently just, that, in not consulting you before they were signed, we have been guilty of neglecting a point of *bienséance*. But, as this was not from want of respect for the King, whom we all love and honour, we hope it will be excused, and that the great work, which has hitherto been so happily conducted, is so nearly brought to perfection, and is so glorious to his reign, will not be ruined by a single indiscretion of ours<sup>128</sup>.

Vergennes confirma le soutien de la France. Le 3 septembre 1783 fut signé à Paris le traité de paix par lequel l'Angleterre reconnaissait l'indépendance des États-Unis.

Pour fondatrice qu'elle ait été, l'action diplomatique de Franklin n'était conçue que comme une mission ponctuelle. Il restait aux Américains à construire une diplomatie en accord avec leurs convictions républicaines. C'est le sens des débats ouverts en 1787, dans la perspective d'une Constitution remplaçant les « Articles de la confédération » ratifiés entre 1777 et 1781. En 1787, la faiblesse du pouvoir central

---

126. MURPHY Orville T. [1982], *Charles Gravier, comte de Vergennes, French Diplomacy in the Age of Revolution, 1719-1787* (Albany, NY : State University of New York Press).

127. FOHLEN [2000], *op. cit.*, pp. 291-95.

128. FRANKLIN, *op. cit.*, « Letter to Comte de Vergennes », 17 décembre 1782, pp. 1060-61.

face aux colonies a mis le système institutionnel en crise. S'engage alors un débat constitutionnel qui oppose partisans d'une fédération organisant un pouvoir central puissant – le « Virginia Plan » proposé par James Madison – et partisans du maintien d'un système confédéral dans lequel les États issus des colonies ont la primauté. La presse joue un grand rôle à travers la publication de pamphlets : aux *Federalist Papers*, série de 85 essais signés du pseudonyme de Publius par Alexander Hamilton, Madison et John Jay, répondent les *Anti-Federalist Papers*<sup>129</sup>. La discussion concerne aussi le partage du pouvoir diplomatique et son contrôle. Les partisans d'un exécutif fort proposent que celui-ci puisse élaborer les traités et nommer les ambassadeurs avec l'accord du Sénat : ce plan est minoritaire parmi les délégués, qui redoutent qu'une telle concentration du pouvoir, rappelant le contre-exemple des monarchies européennes, n'importe les « vices » de la diplomatie européenne. C'est l'avis, par exemple, de George Mason, qui craint en particulier le recours à la diplomatie secrète, et qui estime que la nouvelle république américaine doit se fonder sur l'amour des lois, de la patrie et la liberté<sup>130</sup>.

Le 17 septembre 1787 est ratifiée la Constitution américaine. Elle transforme la confédération des treize colonies en fédération. Dans l'esprit des institutions proposées par Locke et Montesquieu, la Constitution organise une double séparation des pouvoirs : horizontale (collaboration des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire) mais aussi verticale (coexistence du pouvoir fédéral et des États fédérés). En matière diplomatique, la Constitution introduit un changement radical en partageant le pouvoir entre le Sénat et le Président. L'article II, section 2, dispose ainsi que le Président :

shall have Power, by and with the Advise and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur ; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors<sup>131</sup>.

Le pouvoir de déclarer la guerre revient au Congrès, selon l'article I, section 8. Le Sénat comporte un *Foreign Relations Committee*<sup>132</sup>. Par rapport aux usages européens, l'innovation est majeure : ce n'est qu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle qu'est envisagée, en Grande-Bretagne, la création d'un comité similaire. Et pourtant le rôle du président a été renforcé au fur et à mesure des débats en raison de la conception modérée que George Washington défendait de l'exercice du pouvoir présidentiel.

---

129. *The Federalist Papers*, éd. par C. Rossiter (New York : Penguin, 1961) ; *The Anti-federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*, éd. par R. Ketcham (New York : New American Library, 1986).

130. In *The Anti-federalist Papers*, *op. cit.*, pp. 42-43.

131. RAVITCH, THERNSTROM [1992], *op. cit.*, « The Constitution of the USA », pp. 111-123.

132. Le *Department of Foreign Affairs* n'est créé qu'après, par la loi du 27 juillet 1789.

Au-delà de cet arrangement constitutionnel sans précédent, la diplomatie américaine affirme sa volonté de nouveauté, sur le fond et sur la forme, par rapport au canon européen de la négociation internationale. Alors que les puissances européennes recherchent constamment un équilibre des puissances à travers des alliances offensives et défensives, l'Amérique revendique son isolement, précisément afin de rester à l'écart des dynamiques belliqueuses du Vieux continent. Pour les républicains américains, la diplomatie ne doit pas servir à nouer des alliances, surtout si elles ont une visée offensive ; même les alliances défensives sont à éviter, car elles risquent d'entraîner vers la guerre. Par conséquent, sur un plan fonctionnel, la nouvelle République n'entend pas entretenir – du moins à ses débuts – d'ambassadeurs en résidence : les représentants nommés en 1776 par le Congrès sont des « commissaires », dont il est entendu qu'ils rentreront aux États-Unis dès leur mission accomplie<sup>133</sup>. Ainsi, en 1784, la Fédération ne dispose que de deux ambassadeurs : Franklin et Adams.

En outre, tandis qu'en Europe la paix et la guerre forment encore les deux objets principaux de la négociation internationale, une priorité nouvelle est donnée par les Américains aux considérations commerciales<sup>134</sup>. Les républicains sont fidèles en cela à un autre des messages des Lumières, selon lequel le commerce sera le meilleur vecteur de paix.

Plus fondamentalement encore, les Américains mettent en actes le postulat d'égalité des Nations, issu du droit des gens<sup>135</sup>. D'où une remise en cause des protocoles, des étiquettes, des cérémonials, bref de cette tradition de l'apparence dont le chapitre premier a souligné l'importance pour la négociation européenne et son rôle de protection du secret. À rebours de cette tradition, Franklin, arrivé en France, « jurait dans les milieux de la cour »<sup>136</sup> : il n'avait aucun sens de l'étiquette ni de l'apparat, et s'habillait des vêtements les plus simples. De cette mise sur un pied d'égalité de toutes les Nations résulte une autre révolution : pour les Américains, les traités bilatéraux doivent établir une réciprocité totale, y compris à l'égard de tiers : ce que les contractants se permettent, ils devront le permettre à tous les autres pays<sup>137</sup>.

---

133. BLAGA Cornelius S. [1938], *L'évolution de la diplomatie, idéologie, mœurs et techniques. Tome 1, le dix-huitième siècle* (Paris : Pedone), p. 394.

134. ANDERSON [1993], *op. cit.*, pp. 101 sq.

135. BELISSA Marc [1997], « La diplomatie américaine et le droit des gens », *Revue d'histoire diplomatique*, n° 1.

136. FOHLEN [2000], *op. cit.*, p. 271.

137. En une préfiguration de la clause de la nation la plus favorisée.

Enfin et surtout, les républicains américains affirment leur préférence pour la publicité dans la négociation. « Contrairement aux textes diplomatiques européens, ceux des Américains étaient destinés à la publicité la plus large. Les dépêches étaient écrites avec l'intention et la conviction que les circonstances devraient les placer un jour sous les yeux des citoyens américains et du monde entier »<sup>138</sup>. Dans cet esprit, lors de son dernier grand discours en tant que président des États-Unis, Washington recommande : « Promote then as an object of primary importance, Institutions for the general diffusion of knowledge. In proportion as the structure of a government gives force to public opinion, it is essential that public opinion should be enlightened »<sup>139</sup>.

Ces débats et les évolutions diplomatiques qui en découlent sont observés de près par les hommes des Lumières à travers l'Europe : pour François Furet,

l'Amérique indépendante figure aussi un laboratoire constitutionnel. [...] Les mêmes débats qui auront lieu à la Constituante commencent à propos du gouvernement des États-Unis. [...] D'enfance de l'humanité, l'Amérique n'est pas encore devenu son avenir, mais elle est déjà son exemple<sup>140</sup>.

### ***1.2.2. La Révolution française ou la publicité mise en échec***

La Révolution française tenta de mettre en cause la tradition du secret et de mettre en œuvre l'impératif de publicité. Déjà, lors des États généraux de 1789, les cahiers de doléances comportaient des critiques contre les « cabinets noirs », dont le chapitre premier a rappelé qu'ils servaient à violer le secret des correspondances diplomatiques : il était devenu évident aux yeux de nombreux citoyens que ces officines servaient aussi à percer le secret des correspondances privées. La suppression des « cabinets noirs » fut une des premières décisions des révolutionnaires<sup>141</sup>. Au-delà, quel fut l'impact, sur la négociation internationale et ses méthodes, de la chute de l'Ancien régime en France ? Dans quelle mesure les révolutionnaires réussirent-ils à mettre en œuvre, dans ce champ régalien, les conceptions façonnées par les Lumières ? La question est d'autant plus intéressante que les révolutionnaires destinent leur message à l'humanité tout entière. Engagée lors du débat parlementaire de mai 1790, cette tentative est rapidement mise en échec, avec l'entrée en guerre de la France contre l'Autriche, puis contre le reste de l'Europe, en 1792.

---

138. BLAGA [1938], *op. cit.*, p. 406.

139. WASHINGTON George, « Farewell Address », in RAVITCH & THERNSTROM [1992], *op. cit.*, p. 139.

140. FURET [1979], *op. cit.*, pp. 95-96.

141. STERN Jacques [1997], *La Science du secret* (Paris : Odile Jacob), p. 42.



Après la transformation des États généraux en Assemblée nationale lors du serment du Jeu de paume, le 17 juin 1789, la monarchie absolue de Louis XVI devient *de facto* une monarchie limitée par un parlement. La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 puis la Constitution du 3 septembre 1791 manifestent une volonté croissante de rompre avec l'Ancien régime, ses valeurs, ses institutions, ses processus. En particulier, l'article 15 de la Déclaration dispose : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Les affaires étrangères ne peuvent échapper à ce mouvement. D'abord parce qu'elles ressortissent au cœur régalien de l'État, dont une révolution ne peut se désintéresser. Ensuite, parce qu'elles forment le terrain d'une confrontation entre Louis XVI et l'Assemblée, jusqu'à la chute du roi. Enfin, parce que la négociation internationale a fait directement l'objet d'une critique puisant aux Lumières. En la matière, l'ambition de la Révolution française est de mettre fin à « la négociation des rois », favorisant la guerre et caractérisée par le secret, pour la remplacer par la négociation au service des peuples, privilégiant la paix et menée en pleine lumière par les représentants de la nation.

La critique de la diplomatie royale par les révolutionnaires emprunte aux thèmes clefs des Lumières : cette diplomatie est au service d'un seul, le roi, et non de tous, la nation. Elle ne sert pas la souveraineté nationale ni les intérêts du peuple, mais la légitimité dynastique : elle est l'instrument privilégié des querelles de successions entre les familles royales d'Europe. Désormais, l'article 3 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen dispose : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation ». Ensuite, il est reproché à cette diplomatie de privilégier la guerre : c'est le « bellicisme royal » stigmatisé par les Girondins. Ambassadeurs et diplomates sont discrédités aux yeux des révolutionnaires : pour l'abbé Fauchet, ces « espions superbes manœuvrent pour les principes, jamais pour le peuple » ; pour Brissot, la nation ne peut accorder aucune confiance aux négociations internationales, tant qu'elles seront le fait de « créatures de l'ancien régime »<sup>142</sup>.

Ce qui, fonctionnellement, permet à la diplomatie de n'être qu'au service du roi et de privilégier la guerre, c'est le secret, dénoncé par les révolutionnaires. C'est en jetant toute la lumière sur l'espace diplomatique que les relations entre nations seront rendues à la paix, estiment les révolutionnaires, comme en témoigne par exemple ce discours d'un Brissotin, d'Isnard, à la tribune de l'Assemblée le 29 novembre 1791 :

---

142. ATTAR Franck [2003], « Brève note sur la diplomatie française dans la tourmente révolutionnaire », contribution au colloque « Aux sources de la négociation européenne », *op. cit.*, p. 127.

Disons à l'Europe que [...] tous les combats que se livreront les peuples contre les despotes ressemblent aux coups que deux amis, excités par un instigateur perfide, se portent dans l'obscurité : si la clarté du jour vient à paraître, ils jettent leurs armes, s'embrassent et châtient ceux qui les trompaient<sup>143</sup>.

Pour être au service de la paix, la négociation internationale doit être confiée aux représentants du peuple. Ceux-ci devront en débattre publiquement. Cette exposition au grand jour est jugée la meilleure garantie de sa légitimité et de son orientation irénique.

Sur un plan politique, la paix est proclamée objectif suprême du nouveau régime. Tel est le sens de la « Déclaration de paix au monde » publiée le 22 mai 1790 par l'Assemblée législative : « La Nation française renonce à entreprendre aucune guerre dans la vue de faire des conquêtes, et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple ». Pour Saint-Just, « un peuple qui méprise la guerre n'a plus besoin d'ambassadeurs » : la disparition de la diplomatie des rois suffira à faire triompher la paix. Les débats évoquent directement la question du secret. Du côté droit de l'Assemblée, « Montlosier ou l'abbé Maury font l'apologie de la Raison d'État de Richelieu, du secret nécessaire aux négociations et de l'indispensable insertion de la France monarchique dans l'ordre européen des souverains »<sup>144</sup>. Du côté gauche, au contraire, on veut rompre avec la diplomatie des rois et, de Pétion à Robespierre, on condamne le secret ; par exemple, Ménou déclare : « Je crois que pour être utiles, elles [les négociations entre les peuples] doivent être publiques. Si elles sont secrètes, elles seront livrées aux intrigues, aux passions des ministres et des ambassadeurs »<sup>145</sup>.

Sur un plan constitutionnel, l'Assemblée nationale constituante reçoit, selon l'exemple américain, des prérogatives diplomatiques. Dans un premier temps, un partage des compétences est recherché entre le Roi et l'Assemblée. En mai 1790, la Constituante débat des « pouvoirs de guerre et de paix ». Une aile progressiste souhaite en conférer la responsabilité au seul pouvoir législatif. Emmenés par Mirabeau, les « monarchiens », recherchant une monarchie constitutionnelle équilibrée et stable, réussissent le 22 mai à conserver au roi certaines prérogatives, dont celles de négocier les traités et de proposer formellement au corps législatif la déclaration de guerre. Avec ce partage des prérogatives, la diplomatie cesse d'être l'affaire exclusive du monarque. Vis-à-vis des ambassadeurs, la relation mandant-mandataire change : c'est désormais à la Nation, à la loi et – en dernier lieu – au Roi

---

143. Cité par ATTAR Franck [1992], *1792 : la Révolution française déclare la guerre à l'Europe – L'embrassement de l'Europe à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle* (Paris : Editions Complexes), p. 181.

144. BELISSA [2001], *op. cit.*, p. 35.

145. *Ibidem*.

que les ambassadeurs font allégeance lors de leur prestation de serment. Dans un second temps, la fuite à Varennes (21 juin 1791) achève de discréditer le roi. Soupçonné de collusion avec les nations étrangères, le roi ne doit plus pouvoir échapper à la surveillance de l'Assemblée : celle-ci exige une transparence totale dans la gestion des affaires diplomatiques.

C'est désormais dans l'enceinte parlementaire, en public, que seront évoquées toutes les questions diplomatiques. La diplomatie n'est plus l'affaire du seul roi : 744 députés en débattent : « le langage diplomatique des "citoyens" se voulait transparent, sincère, direct et sans intermédiaire »<sup>146</sup>. Le 1<sup>er</sup> août 1790, l'Assemblée nationale se dote d'un Comité diplomatique ; chargé de préparer les dossiers, il opère *de facto* un contrôle de l'activité du roi en matière de relations extérieures et son influence fut grande<sup>147</sup>. Après septembre 1792, la Convention se pourvoit d'un comité semblable. Le cadre des débats parlementaire est important, car il est propice aux effets de surenchère : la salle du Manège où se réunit l'Assemblée législative, ouverte au public, devient vite « ce chaudron propice à l'échauffement des passions »<sup>148</sup>. Les députés s'expriment devant une audience qui comporte à la fois leurs collègues et le public de citoyens. Une foule se presse dans les tribunes, parfois en armes. Ce ne sont pas seulement des spectateurs, mais bien des acteurs du débat : « les appeler spectateurs reviendrait à sous-estimer, sinon à mal percevoir leur rôle. Ils ressemblaient plutôt à des participants actifs, interrompant fréquemment les débats. Bien courageux était celui qui osait se dresser contre le courant populaire », majoritairement belliqueux<sup>149</sup>.

Le paradoxe est que cette diplomatie nouvelle, fondée sur un refus du secret et du bellicisme des monarques, mena à la guerre contre l'Autriche puis contre la plupart des puissances européennes. Le 20 avril 1792, selon les termes de la Constitution de 1791, le roi vint « proposer à l'Assemblée » la guerre contre « le roi de Hongrie et de Bohême », c'est-à-dire contre l'Autriche. La guerre aboutit à la bataille de Valmy, qui vit la victoire le 20 septembre 1792 d'une armée française populaire. Pourquoi la guerre ? Différentes thèses s'opposent<sup>150</sup>. Synthétisant les travaux historiographiques, Attar conclut au rôle essentiel de la Gironde dans le déclenchement de la guerre, en particulier des Brissotins. À partir du 20 octobre

---

146. SCHAMA Simon [1989], *Citizens : A Chronicle of the French Revolution* (New York : Knopf), cité par ATTAR [2003], *op. cit.*, p. 130.

147. ANDERSON [1993], *op. cit.*, p. 123.

148. ATTAR [2003], *op. cit.*, p. 135.

149. BLANNING T. C. W. [1986], *The Origins of the French Revolutionary Wars* (Londres : Longman), cité par ATTAR [2003], *op. cit.*, p. 139.

150. ATTAR [1992], *op. cit.*, pp. 104-121 et pp. 127-136.

1791, Brissot a prononcé plusieurs discours aussi enflammés que démagogiques, dont le premier fut même imprimé et distribué par l'Assemblée dans les 83 départements que comptait alors la France. La vraie raison des Girondins pour appeler la guerre était d'en finir avec la monarchie : la guerre obligerait le roi soit à s'engager en faveur de la Révolution, ce qui semblait impossible, soit à tomber le masque et trahir, comme lors de la fuite à Varenne.

Certes, les temps n'étaient pas propices à la paix. Mais ce qui semble incontesté dans l'historiographie, c'est que les débats publics – c'est-à-dire l'irruption de la transparence – n'ont eu aucune vertu modératrice, au contraire, aboutissant à une « diplomatie de l'arène »<sup>151</sup>. La guerre déclarée, le secret redevint rapidement la norme – et le Directoire rétablit les « cabinets noirs », sous le nom de « bureau du secret »<sup>152</sup>.

### **1.3. De la Restauration à la démocratisation des sociétés européennes : un entre-deux**

Le siècle qui s'écoule du Congrès de Vienne jusqu'au premier conflit mondial constitue, pour ce qui concerne le secret dans la négociation internationale, un entre-deux. À la première vague de contestation du secret par les Lumières et les révolutions répondra le moment wilsonien et la création de la Société des Nations, point culminant du *liberal internationalism*. Entre-temps, si le cadre secret de l'Ancien régime se perpétue (1.3.1), des évolutions politiques et techniques préparent toutefois une nouvelle contestation du secret (1.3.2.).

#### ***1.3.1. La persistance du secret de l'Ancien régime***

De 1815 à 1914 se maintient un « concert européen », orienté vers le maintien de la paix et organisé autour de conférences ou congrès<sup>153</sup>. Mais la diplomatie demeure jusqu'en 1914 le domaine privé de l'exécutif :

In pre-1914 Europe, [...] almost as much as at any time in the past, the making and, to a lesser extent, the conduct of foreign policy by the great states remained in the hands of a small, sometimes very small, number of individuals who were effectively uncontrolled by the peoples for whom they acted<sup>154</sup>.

---

151. ATTAR [2003], *op. cit.*, p. 136.

152. STERN [1997], *op. cit.*, p. 41.

153. HAMILTON Keith, LANGHORNE Richard [1995], *The Practice of Diplomacy. Its Evolution, Theory and Administration* (Londres et New York : Routledge), pp. 90-98 ; FRY, GOLDSTEIN, LANGHORNE [2002], *op. cit.*, pp. 40-44.

154. ANDERSON [1993], *op. cit.*, p. 147.

Cette persistance de l'Ancien régime a été démontrée par Mayer dans plusieurs champs de la vie politique, économique et sociale. Selon Mayer, les historiens

se sont davantage préoccupés des forces novatrices à l'œuvre tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle et de l'avènement de la société nouvelle que des forces d'inertie et de résistance qui ont freiné le déclin de l'ordre ancien. [...] Il y a donc eu une nette tendance à sous-estimer, voire à dévaloriser, la capacité d'endurance des vieilles forces et des vieilles idées<sup>155</sup>.

Cette endurance se vérifie pour la négociation internationale et de ses techniques : le Congrès de Vienne en instaure le cadre pour le siècle à venir<sup>156</sup>. Le secret continue d'y tenir une place de premier rang. À Vienne, alors que la conférence réunit plus d'une centaine de délégations, l'essentiel des négociations se déroule entre un nombre limité de puissances : les quatre vainqueurs (Grande-Bretagne, Russie, Autriche, Prusse), auxquels la France s'adjoit grâce à l'habileté de Talleyrand, lequel forme sa propre coalition avec la Suède, l'Espagne et le Portugal, également désireux de participer aux négociations. Ce comité se divise à cause de négociations secrètes des uns contre les autres, débouchant par exemple sur le traité secret du 3 janvier 1815 entre l'Autriche, la France et la Grande-Bretagne<sup>157</sup>.

La défaite finale de Napoléon I<sup>er</sup> permet la restauration de l'ordre monarchique européen, lequel se pérennise jusqu'en 1914, à quelques exceptions près, dont la France avec l'instauration de la Troisième république : « En 1914, l'Europe était non seulement agraire et nobiliaire mais aussi monarchique »<sup>158</sup>. Dans la plupart des pays, le pouvoir continue de résider presque totalement entre les mains d'un seul homme et de son proche entourage. Cela vaut en particulier pour trois des plus puissants pays européens : l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et la Russie. En Allemagne, encore en 1912, l'Empereur Wilhem II parvient à nommer contre l'avis de tous ses ministres un ambassadeur de son choix à Londres, en soulignant : « I send only *my* ambassador to London, who has *my* confidence, he obeys *my* will, fulfills *my* orders with *my* instructions »<sup>159</sup>. Par conséquent, pour les raisons exposées *supra*, le secret reste la norme. Napoléon III mène une diplomatie secrète, naturellement sans informer le Parlement, mais souvent même sans mettre ses ministres dans la confiance<sup>160</sup>.

---

155. MAYER [1981], *op. cit.*, p. 12.

156. FRY, GOLDSTEIN, LANGHORNE [2002], *op. cit.*, pp. 115-118 ; NICOLSON Harold [1946], *The Congress of Vienna. A Study in Allied Unity 1812-1822* (New York : Harcourt Brace Jovanovich).

157. DUPONT Christophe [2003], « History and Coalitions : the Vienna Congress (1814-1815) », *International Negotiation*, Vol. 8, Issue 1, pp. 169-178, cf. en particulier p. 171 et p. 174.

158. MAYER [1981], *op. cit.*, p. 129. Pour une discussion complète de la lente démocratisation des sociétés européennes, cf. pp. 129-184.

159. CECIL L. [1976], *German Diplomatic Service, 1871-1914* (Princeton : Princeton University Press), pp. 217-18 ; le soulignement est dans l'original.

160. ANDERSON [1993], *op. cit.*, p. 144.

### 1.3.2. La démocratisation et la politisation des sociétés européennes

Des exceptions au secret, toutefois, apparaissent. État où la démocratie est la plus avancée au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, la Grande-Bretagne connaît des progrès et des reflux en la matière. De 1807 à 1809, le ministre britannique des Affaires étrangères, George Canning – « the first British statesman deliberately to recognize public opinion as an instrument of policy »<sup>161</sup> – est le premier à publier à grande échelle des correspondances officielles. Revenu à ce poste de 1822 à 1827, il continue en ce sens : « contemporaries realised that the tradition which made foreign policy one of the most arcane aspects of government was being breached »<sup>162</sup>. De même, si l'ouverture des correspondances diplomatiques reste une routine<sup>163</sup>, le Parlement britannique s'émeut d'apprendre que la correspondance de Mazzini, un nationaliste italien réfugié à Londres, est ouverte : cela mène à la suppression, en février 1844, du *Secret Office*. En 1848, les révolutionnaires autrichiens suppriment le cabinet noir des Habsbourg, aussitôt rétabli après la chute de la révolution<sup>164</sup>.

Toujours en Grande-Bretagne, le rôle du Parlement, faible dans les années 1830 et 1840, croît dans les années 1850 et 1860 ; pour la première fois des documents de travail relatifs aux questions diplomatiques (*Blue Books*) sont publiés, souvent sous la pression de la Chambre des communes. Mais dans les années 1870 et 1880, le balancier revient dans la direction opposée : appuyés sur des majorités plus solides, les gouvernements ont moins besoin de donner des gages aux *Commons* ; au sein de celles-ci, l'essor du Parti travailliste oriente les débats vers les questions sociales intérieures<sup>165</sup>.

La période voit aussi l'organisation des ministères chargés des Affaires étrangères et la professionnalisation du corps diplomatique – lequel demeure pourtant un bastion aristocratique<sup>166</sup>. La révolution industrielle et ses inventions – le train, le bateau à vapeur, le télégraphe, la machine à écrire – font évoluer le métier de diplomate<sup>167</sup>.

---

161. NICOLSON Sir Harold [1939], *Diplomacy*, 4<sup>ème</sup> éd. (Washington, D. C. : Institute for the Study of Diplomacy, 1988), p. 92.

162. ANDERSON [1993], *op. cit.*, p. 142.

163. Cf. chapitre premier, section 3.3.4.

164. *Ibidem*, pp. 115-116.

165. *Ibidem*, p. 143.

166. MAYER [1981], *op. cit.*, pp. 174 sq. ; pour la France républicaine, Mayer évoque « le Quai d'Orsay, citadelle aristocratique même après l'affaire Dreyfus », p. 298.

167. SOREL Albert [1883], *Essais d'histoire et de critique* (Paris : Plon, 1894), « La diplomatie et le progrès », pp. 271-285.

Parmi ces évolutions techniques, une en particulier est annonciatrice de profonds changements et de nouvelles contestations du secret : la presse. Certes, son usage n'est pas totalement nouveau : « The use of the printing press as an ally to diplomacy is as old as Swift and the Treaty of Utrecht », a souligné Nicolson<sup>168</sup>. Mais les nouvelles techniques d'impression permettent d'abaisser les coûts et d'utiliser des images pour étendre le lectorat aux classes populaires, de plus en plus alphabétisées. La diplomatie se dote ainsi d'un nouvel outil d'influence et de contrôle. Imprimeur de son état, Franklin est un des premiers diplomates à le comprendre et installe une presse dans ses locaux aussitôt arrivé à Paris<sup>169</sup>. Peu après, Napoléon I<sup>er</sup> mène une propagande à grande échelle : il crée des journaux en Pologne et Allemagne et publie *L'Argus*, en anglais, à travers l'Europe ; l'impact semble tel que Metternich écrit en 1805 : « these gazettes are worth an army of 300,000 men to Napoléon. Public opinion is the most powerful of weapons »<sup>170</sup>.

Par cette propagande, l'institution diplomatique cherche à se donner un levier supplémentaire de contrôle<sup>171</sup>. Mais par une forme de ruse de l'Histoire, ces efforts encouragent un intérêt croissant des peuples pour les affaires diplomatiques, au point qu'émerge une opinion publique dont il faut désormais tenir compte : « By the middle decades of the [nineteenth] century the 'old diplomacy' as it had evolved over the last three hundred years, with [...] its almost complete immunity from effective public scrutiny, was under increasing pressure »<sup>172</sup>. Il faut tâcher d'influencer les journaux nationaux et étrangers au moyen de subsides et en proposant des articles tout rédigés ; il faut aussi savoir ce qu'ils écrivent : en 1907, le Quai d'Orsay réalise une revue de presse répertoriant 175 quotidiens étrangers<sup>173</sup>.

Avec cette émergence d'une opinion publique, de plus en plus avide d'information sur les affaires étrangères, la « diplomatie de cabinet » va au-devant d'un nouveau temps de contestation du secret. Des ouvrages apparaissent pour fonder cette critique, y compris au sein des pays où le secret reste le plus dominant ; ainsi, en langue allemande, E. Schlieff critique le secret de la diplomatie traditionnelle et la manipulation de l'opinion publique<sup>174</sup>.

---

168. NICOLSON [1939], *op. cit.*, p. 50.

169. FOHLEN [2000], *op. cit.*, p. 270.

170. Cité in FUGIER André [1954], *La révolution française et l'empire napoléonien* (Paris : Hachette), p. 200.

171. HAMILTON, LANGHORNE [1995], *op. cit.*, pp. 124-128.

172. ANDERSON [1993], *op. cit.*, p. 123.

173. *Ibidem*, pp. 137-139.

174. SCHLIEFF E. [1892], *Der Friede in Europa ; eine völkerrechtlich-politische Studie* (Leipzig).

Cet essor et cette politisation des opinions publiques trouvent à s'exprimer en particulier dans un mouvement d'un nouveau type en faveur de la paix. Contrairement à l'époque des Lumières, où la recherche d'une « paix perpétuelle » était d'abord l'affaire de cercles élitistes, la démarche se popularise tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle à travers la création de ligues, *Peace Societies* et autres groupes d'action<sup>175</sup>. L'intuition est que la paix peut bénéficier de cette émergence de l'opinion publique, à condition d'éclairer celle-ci et de faire appel à elle. Un auteur américain de la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, Jay, estime ainsi dans la droite ligne de Bentham que « the exhibition of truth, and [...] bold and persevering appeals to the conscience and understanding [of people] » servira la paix, puisque « at present day all governments are more or less controlled by public opinion »<sup>176</sup>.

Trois courants distincts se conjuguent pour donner à cette préoccupation pour la paix un ancrage populaire toujours plus fort. Le premier est religieux, chez les protestants américains puis anglais : la première *Peace Society* est fondée à New York en 1815, suivie d'une autre à Londres en 1816. Le mouvement se poursuit dans l'Europe continentale dans les années 1830, notamment en Suisse et en France. En 1843 se réunit à Londres la première *Peace Convention*, comptant 324 délégués. Un deuxième courant est rationaliste : utilitaristes et Saint-simoniens voient dans les progrès de la science et des techniques les moyens du triomphe prochain de la paix. Le troisième courant, qui prend le plus d'ampleur, est politique : il réunit des personnalités d'inspirations diverses – libérale, radicale, socialiste – mais que la paix réunit. En 1867 se tient à Genève sous la présidence de Garibaldi un congrès qui voit la création de la Ligue internationale de la paix et de la liberté ; elle est soutenue par des hommes aussi différents que John Stuart Mill (libéral), Quinet (radical) ou Bakounine (anarchiste). La même année, Leroy-Beaulieu crée à Paris une Ligue de la paix. Après 1889, un congrès universel de la paix se tient chaque année – le vingt-et-unième étant même prévu à Vienne en septembre 1914. En 1897 est créé un prix Nobel de la paix ; son premier récipiendaire est Henri Dunant, fondateur du mouvement de la Croix-rouge et instigateur des conventions de Genève qui jetèrent, en 1864, les bases d'un droit international humanitaire.

Ces mouvements enregistrent un soutien populaire croissant, qui s'accélère en Europe après la guerre franco-prussienne de 1870-1871 et culmine à l'orée du

---

175. MARTIN David A. [1965], *Pacifism : A Historical and Sociological Study* (Londres : Routledge & Kegan Paul) ; BROCK Peter [1972], *Pacifism in Europe to 1914* (Princeton, N. J. : Princeton University Press).

176. JAY William [1842], *War and Peace : The Evils of the First, and a Plan for preserving the last* (New York & Oxford : Oxford University Press, 1919). p. 2 et p. 63.



premier conflit mondial. Son impact est suffisamment important pour que soit adoptée à La Haye, le 18 octobre 1907, la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux ; son Titre Premier dispose son objectif : « *Du maintien de la paix générale* ».

L'opinion publique, chambre d'écho des idées en faveur de la paix et de nouvelles procédures diplomatiques, sera l'alliée principale de Woodrow Wilson, dont l'action constitue le deuxième temps essentiel de contestation du secret dans la négociation internationale.

## SECTION 2

### LE MOMENT WILSONIEN,

### OU L'AMBITION CONTRARIÉE DE PUBLICITÉ

Lorsque Wilson (1856-1924) est élu président des États-Unis en 1912, plusieurs crises ont déjà souligné le risque croissant d'un conflit en Europe, sur fond de courses aux armements et de rivalités coloniales<sup>177</sup>, notamment les crises de Tanger (1905) puis d'Agadir (1911) entre l'Allemagne et la France. Or les principales puissances européennes sont liées entre elles par des alliances : la Triple-Alliance réunit en 1882 l'Allemagne, l'Italie et l'Autriche ; l'Entente cordiale rapproche la Grande-Bretagne et la France, elle-même alliée de la Russie, ces trois pays formant ensuite la Triple Entente<sup>178</sup>. Conformément à l'institution du secret, les clauses exactes de ces traités sont inconnues des peuples concernés<sup>179</sup>. Elles prévoient pourtant une entrée en guerre si les intérêts vitaux d'un allié sont en cause. Un *casus belli* localisé peut donc faire basculer le continent européen dans la guerre. C'est ce que déclenche, le 28 juin 1914, l'assassinat de l'Archiduc autrichien François-Ferdinand à Sarajevo<sup>180</sup>.

Logique d'équilibre des puissances, traités d'alliance, recours au secret : cette « vieille » diplomatie est vite accusée comme étant au nombre des responsables du

---

177. FRY, GOLDSTEIN, LANGHORNE [2002], *op. cit.*, pp. 148-176 ; HOBBSAWM Eric J. [1989], *L'Ère des empires 1875-1914*, trad. de *The Age of Empire 1875-1914* (Paris : Fayard, coll. « Pluriel »), pp. 392-395 sur la course aux armements.

178. Sur les alliances, cf. HOBBSAWM [1989], *op. cit.*, pp. 399-404.

179. NICOLSON [1939], *op. cit.*, pp. 43-44.

180. Le 28 juillet, l'Autriche-Hongrie déclare la guerre à la Serbie, qui reçoit le soutien de la Russie, dont la mobilisation fournit à l'Allemagne le prétexte d'un ultimatum à la France, ces deux pays mobilisant le 1er août avant d'être rejoints, en raison des alliances et de la violation de la neutralité belge, par la Grande-Bretagne.

déclenchement du conflit<sup>181</sup>. Réalisant la synthèse de cette mise en accusation et des principes des Lumières fortifiés par l'expérience américaine, Wilson conçoit puis s'efforce de mettre en œuvre un nouveau système de négociation internationale, faisant une place sans précédent à l'impératif de publicité (2.1.). Cette nouvelle contestation du secret connaît une ampleur exceptionnelle : pour la première fois, le refus de la diplomatie secrète est porté par un chef d'État, qui plus est celui des États-Unis, sortis vainqueurs du conflit et dont la puissance n'a cessé de croître depuis la fin de la Guerre de Sécession. On peut donc qualifier 1918 comme un « moment wilsonien » : en découle un nouvel équilibre dans lequel le secret, s'il se maintient dans le processus de négociation, cède peu à peu devant l'impératif de publicité des traités (2.2.).

## **2.1. La vision wilsonienne d'une diplomatie nouvelle**

L'inspiration de Wilson n'est pas complètement originale : le président américain puise aux thèmes des Lumières étudiés *supra*, revivifiés par les courants radicaux de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle et, surtout, par la condamnation de la diplomatie en raison de sa responsabilité supposée dans le déclenchement du premier conflit mondial (2.1.1.). Wilson fait de cette synthèse le fer de lance de son action politique pour instaurer un nouvel ordre international, fondé sur les États-nations et un système de sécurité collective (2.1.2.). Un dernier facteur confère au moment wilsonien une signification particulière et sera analysé en conséquence : pour espérer instaurer, contre la tradition du secret des États européens, un système de négociation internationale dont la publicité permettrait aux peuples d'être informés et pris en compte, Wilson comprend qu'il doit s'appuyer sur les peuples eux-mêmes (2.1.3.).

### **2.1.1. La condamnation de la diplomatie traditionnelle en 1914**

Le déclenchement du premier conflit mondial a un impact ambivalent sur les mouvements pacifistes, dont le développement antérieur à 1914 vient d'être rappelé. Dans la plupart des États belligérants, le mouvement pacifiste est réduit au silence au nom du patriotisme. C'est le cas en France : le Président Poincaré demande et obtient « l'Union sacrée » ; même les socialistes pacifistes emmenés par Gustave Hervé rejoignent l'appel<sup>182</sup>. Mais le déclenchement du conflit entraîne aussi une critique des conditions diplomatiques qui ont pu faciliter voire provoquer cette entrée en guerre :

---

181. HAMILTON, LANGHORNE [1995], *op. cit.*, pp. 137 sq.

182. BERSTEIN Gisèle et Serge [1987], *La Troisième République* (Paris : MA Editions), pp. 229-230.

la diplomatie traditionnelle, fondée sur des traités secrets liant les États dans un système d'alliances et de contre-alliances, serait directement responsable du déclenchement de ce conflit à vaste échelle.

Ainsi, dès le mois d'août 1914 est créée en Grande-Bretagne l'*Union of Democratic Control* (UDC). Héritière des mouvements pour la paix, l'UDC rassemble des personnalités éminentes du monde universitaire et du Parlement, tels Ramsay MacDonald, E. D. Morel, Bertrand Russell. « Potentates, *diplomats* and militarists made this war »<sup>183</sup>, accuse l'UDC qui publie en novembre 1914 un manifeste, analysé *infra*. Des voix s'élèvent pour exiger que la diplomatie ne soient plus à la merci des « obscure convolutions of diplomatic staffs »<sup>184</sup>. Pour Ramsay MacDonald, « there must be an end of the secret diplomacy which has plunged us into this catastrophe » et les classes populaires « should lay down [their] own terms, make [their] own proclamations, establish [their] own diplomacy »<sup>185</sup>. En 1915 et 1916, plusieurs ouvrages instruisent le procès de cette « veille diplomatie », responsable de la guerre<sup>186</sup>.

Aux États-Unis, par crainte d'être entraîné dans le conflit européen, le mouvement pacifiste connaît une extension rapide. Deux courants peuvent être distingués<sup>187</sup>. D'une part, les *progressive internationalists*, pacifistes se rangeant plutôt à gauche (*liberal*) de l'échiquier politique américain, et composés notamment de féministes – le *Woman's Peace Party* animé par Jane Addams, futur Prix Nobel de la Paix, et qui tient sa convention inaugurale le 10 janvier 1915 à Washington – et de socialistes – le *Socialist Party of America* (SPA) qui diffuse en mai 1915 un manifeste pour la paix. D'autre part, des *conservative internationalists*, plus influents encore car disposant d'un meilleur accès à l'*establishment* : proches des Républicains, ils créent le 17 juin 1915 la *League to Enforce Peace* (LEP).

À travers cette mise en accusation de la « Old Diplomacy », ces groupes portent plusieurs thèmes communs, où l'on retrouve les principes des Lumières. Il s'agit, d'une part, d'idées devant présider à un règlement négocié de cette guerre : dans le droit fil de ce que réclamait Mably, aucun transfert de territoire ni de population ne

---

183. Union of Democratic Control [1914], *The Morrow of the War* (Londres), p. 19, nous soulignons.

184. DICKINSON Goldsworth Lowes [1915], *After the War* (Londres), p. 34.

185. MARQUAND David [1977], *Ramsay MacDonald* (Londres : Cohen Books), p. 209.

186. A. P. Ponsonby, *Democracy and Diplomacy* (Londres, 1915) ; P. Snowden, « Democracy and Publicity in Foreign Affairs », in *Towards a Lasting Settlement*, éd. par C.R. Buxton (Londres, 1915) ; E. D. Morel, *Truth and the War* (Londres, 1916) ; F. Neilson, *How Diplomats make War* (New York, 1916) ; ces ouvrages sont cités par ANDERSON [1993], *op. cit.*, p. 147.

187. KNOCK Thomas J. [1992], *To End All Wars. Woodrow Wilson and the Quest for a New World Order* (New York & Oxford : Oxford University Press), pp. 50 sq.

pourra se faire sans l'assentiment des peuples concernés (premier point du manifeste de l'UDC, deuxième et troisième points de celui du SPA) ; aucune réparation ne devra être demandée par les belligérants. D'autre part et surtout, au-delà du règlement du conflit actuel, des idées sont mises en avant pour que la paix à venir soit durable – « perpétuelle », aurait dit Kant. Un terme doit être mis au système de « l'équilibre des puissances » dénoncé, deux siècles après Saint-Pierre, comme le principal fauteur de guerre : « The Foreign Policy of Great Britain shall not be aimed at creating alliances for the purpose of maintaining the "Balance of Power" », souligne ainsi le troisième point de l'UDC<sup>188</sup>. Le désarmement est préconisé par tous, le SPA y ajoutant la nationalisation des industries d'armement, tandis que l'UDC privilégie l'extension du libre-échange : autant d'idées remontant aux Lumières et fortifiées par l'expérience américaine.

Dans ces plateformes, le refus du secret dans la diplomatie et le contrôle de celle-ci par les peuples occupent une place essentielle. Membre de l'UDC, E. D. Morel publie en 1915 un ouvrage dénonçant la « diplomatie secrète » comme une cause de la guerre qui vient de s'ouvrir : « We are now in the presence of the utter failure of the old-fashioned methods of safeguarding peace by preparing for war »<sup>189</sup>. La couverture de l'édition de 1915 représente un homme aveuglé par la mention « *Secret Diplomacy* » et prêt à sombrer dans un gouffre qui s'ouvre à ses pieds<sup>190</sup>. Morel fut suivi par d'autres libéraux, notamment Gilbert Murray<sup>191</sup>. Ses positions lui valurent d'être un temps emprisonné durant la guerre, mais ont soutenu la conviction qu'il fallait modifier les méthodes de la diplomatie. Le secret doit donc être banni de la négociation internationale, ce qui suppose en particulier que celle-ci soit contrôlée par les représentants du peuple. Selon le deuxième point de l'UDC, « No Treaty, Arrangement or Undertaking shall be entered into in the name of Great Britain without the sanction of Parliament. Adequate machinery for insuring democratic control of foreign policy shall be created »<sup>192</sup>. Selon le troisième point, la politique étrangère britannique doit contribuer à créer « an International Court whose *deliberations and decisions shall be public* »<sup>193</sup>.

---

188. MAYER Arno J. [1959], *The Political Origins of the New Diplomacy, 1917-1918* (New Haven : Yale University Press), p. 55.

189. MOREL E. D. [1915] 'Original Introduction', *Ten Years of Secret Diplomacy : An Unheeded Warning* (Londres : National Labour Press), pp. xvii-xix.

190. WILLIAMS Andrew [2006], *Liberalism and War. The Victors and the Vanquished* (Londres & New York : Routledge), p. 48.

191. MURRAY Gilbert [1921], *The Problem of Foreign Policy* (Londres : George Allen and Unwin). L'œuvre de Murray reste portée aujourd'hui à travers les activités du Gilbert Murray Trust (Oxford) ; je remercie le Trust de son soutien à mes recherches, en particulier Ms Mary Bull (*International Affairs Sub-committee*).

192. MAYER [1959], *op. cit.*, p. 55.

193. *Ibidem*, nous soulignons.

Cette idée d'un organisme international s'étoffe et, en décembre 1914, un professeur de Cambridge, Goldsworth Lowes Dickinson, lance l'expression « League of Nations » dans un article publié par *Atlantic Monthly* ; Dickinson y souligne que la guerre résulte des intrigues des gouvernements, non des peuples, et que la solution réside dans le contrôle démocratique de la diplomatie<sup>194</sup>. Fin 1914 est créée une *League of Nations Society*, groupe d'universitaires et d'hommes politiques britanniques. De même, le SPA propose dans son quatrième point « An international parliament with legislative and administrative powers over international affairs and with permanent committees, in place of present secret diplomacy »<sup>195</sup>. La LEP propose également une ligue internationale, à laquelle les États-Unis devraient participer, sans exiger toutefois des formes de contrôle démocratique de la politique étrangère, estimant que celle-ci revient à une élite.

Wilson réalise la synthèse de ces mouvements d'idées et de ces programmes, auxquels il entend donner une traduction politique.

### ***2.1.2. Le moment wilsonien, de la synthèse idéologique à l'action politique***

Ancien professeur de science politique à Princeton, Wilson se tient informé de ces mouvements d'idées, dans lesquels il se reconnaît. En 1908, il avait adhéré à l'*American Peace Society*, qui rassemble des courants religieux, des radicaux anti-impérialistes et des libéraux favorables au libre-échange<sup>196</sup>. Les programmes des pacifistes nourrissent sa réflexion et le confortent dans son souhait de tenir les États-Unis à l'écart du conflit européen. Mais l'année 1915 voit s'intensifier les actions sous-marines menées par l'Allemagne dans l'océan Atlantique, y compris contre des bâtiments civils. Le 7 mai, un sous-marin allemand coule le paquebot *Lusitania*, envoyant par le fond 1.198 civils, dont 124 citoyens américains. Le débat politique domestique prenant de l'ampleur sur la « nation's military preparedness », Wilson engage un réarmement des États-Unis à partir de décembre 1915.

Mais Wilson reste convaincu que les États-Unis peuvent favoriser une solution négociée. Encore faut-il que ce règlement négocié serve une paix durable, ce qui exige à ses yeux une refonte du système international. Telle est la responsabilité qu'il fixe aux États-Unis le 27 mai 1916, dans un discours prononcé devant la LEP :

---

194. DICKINSON G. Lowes [1914], « The War and the Way Out », *Atlantic Monthly*, vol. 14, décembre, pp. 820-837.

195. KNOCK [1992], *op. cit.*, pp. 53-54.

196. *Ibidem*, p. 12.

We are participants, whether we would or not, in the life of the world. The interests of all nations are our own also. We are partners with the rest. [...] The peace of the world must henceforth depend upon a new and more wholesome diplomacy<sup>197</sup>.

Et Wilson de proposer :

an universal association of the nations to maintain the inviolate security of the highway of the seas for the common and unhindered use of all the nations of the world, and to prevent any war begun either contrary to treaty covenants *or without warning and full submission of the causes to the opinion of the world*<sup>198</sup>.

Ce discours soulève une vague d'enthousiasme à travers les mouvements pacifistes des États-Unis et d'Europe. Wilson réussit ainsi à réunir sur son nom les deux courants, *progressive* et *conservative*, du pacifisme américain. Cette coalition facilite sa réélection en 1916. Fort de cette confiance renouvelée, Wilson accomplit un pas supplémentaire dans l'engagement des États-Unis vers la construction d'un nouvel ordre international : c'est le sens du discours prononcé le 22 janvier 1917 et dont une expression clef sert désormais de titre : « Peace without victory »<sup>199</sup>. Devant le Congrès réuni, Wilson dénonce le système de l'équilibre des puissances dans des termes étonnamment proches de ceux de Saint-Pierre :

Is the present war a struggle for a just and secure peace, or only for a new balance of power? If it be only for a new balance of power, who will guarantee, the stable equilibrium of the new arrangement? [...] There must be, not a balance of power, but a community of power; not organized rivalries, but an organized common peace. [...] A peace without victory.

Mais en ce même mois de janvier 1917, les tenants de la guerre à outrance l'emportent au sein de la marine allemande : plusieurs navires sont coulés et, le 3 février, Wilson rompt les relations diplomatiques avec l'Allemagne. Le 11, Lloyd George lui écrit pour lui demander d'entrer en guerre, non simplement pour aider à la gagner, mais pour contribuer à construire la paix qui suivra. Surtout, le 26, Wilson prend connaissance d'un document du ministre allemand des Affaires étrangères, Zimmermann, tentant de convaincre le Mexique de déclarer la guerre aux États-Unis<sup>200</sup>.

C'en est trop : le 2 avril 1917, Wilson demande au Congrès de reconnaître l'état de guerre entre l'Allemagne et les États-Unis. Mais il le fait en justifiant cette entrée en guerre au nom des principes qui sont bien ceux des Lumières et du mouvement pacifiste. Qualifiant la guerre sous-marine contre des bâtiments civils de « warfare

---

197. *Ibidem*, pp. 76-77.

198. *Ibidem*, nous soulignons.

199. Pour cette citation et les suivantes : WILSON [1917], « Address to the Senate », 22 janvier 1917, *Papers of Woodrow Wilson (PWW)*, *op. cit.*, XL, pp. 533-539.

200. FRY, GOLDSTEIN, LANGHORNE [2002], *op. cit.*, p. 179-182.

against humanity »<sup>201</sup>, Wilson déclare que les États-Unis ne poursuivent aucun but de guerre : « We desire no conquest, no dominion. We seek no indemnities for ourselves, no material compensation for the sacrifices we shall freely make ». Reprenant une distinction chère à Mably, il souligne que le peuple des États-Unis ne s'attaque pas au peuple d'Allemagne, mais à ses chefs militaristes. Dans la lignée de Rousseau, Voltaire et Kant, Wilson réfute que le pouvoir d'un seul puisse servir la paix : « No autocratic government could be trusted to keep faith within it or observe its covenants ». Seules des démocraties peuvent assurer la paix : « A steadfast concert of peace can never be maintained except by a partnership of democratic nations ». Ainsi, Wilson inscrit sa décision dans l'héritage de la révolution de 1776 :

the right is more precious than peace, and we shall fight for the things which we have always carried nearest our hearts – for democracy, for the right of those who submit to authority to have a voice in their own governments, for the rights and liberties of small nations, for a universal dominion of right by such a concert of free peoples as shall bring peace and safety to all nations and make the world itself at last free.

Le 8 janvier 1918 intervient un nouveau temps fort de clarification des buts poursuivis par les États-Unis à travers leur entrée en guerre. Lors d'une session conjointe du Congrès, Wilson présente un programme en quatorze points. Cette allocution, plutôt que d'évaluer les responsabilités de tel ou tel pays dans le déclenchement de la guerre mondiale, évoque le fonctionnement du système international lui-même. Pour la première fois, la responsabilité première d'un conflit n'est pas attribuée à un pays – le vaincu, naturellement –, mais recherchée dans les caractères du système international<sup>202</sup>.

Le discours souligne le refus wilsonien du secret dans la négociation internationale. Il fait de la transparence la condition d'une paix durable.

It will be our wish and purpose that the processes of peace, when they are begun, shall be *absolutely open* and that they shall involve and permit henceforth *no secret understandings* of any kind. *The day of conquest and aggrandizement is gone by; so is also the day of secret covenants* entered into in the interest of particular governments and likely at some unlooked-for moment to upset the peace of the world. It is this happy fact, now *clear to the view of every public man* whose thoughts do not still linger in an age that is dead and gone, which makes it possible for every nation whose purposes are consistent with justice and the peace of the world to avow now or at any other time the objects it has in view<sup>203</sup>.

C'est dans cet esprit de publicité, faisant écho au vœu de Saint-Pierre, que Wilson inscrit son programme pour une paix durable. « The programme of the world's

---

201. Pour cette citation et les suivantes, WILSON [1917], « An address of a Joint Session of Congress », 2 avril 1917, *PWW*, *op. cit.*, XXXVIII, p. 348.

202. WILLIAMS [2006], *op. cit.*, p. 49.

203. WILSON [1918], « An Address to a Joint Session of Congress », 8 janvier 1918, *PWW*, *op. cit.*, XLV, pp. 534-539. Nous soulignons.

peace, therefore, is our programme ; and that programme, the only possible programme, as we see it, is this » : quatorze points. Huit d'entre eux sont spécifiques à des contentieux territoriaux : les points VI à XIII concernent, respectivement, la Russie, la Belgique, la France, l'Italie, l'Autriche-Hongrie, les Balkans, l'Empire ottoman et la Pologne. Le cinquième point pose, en matière coloniale, la prise en compte des intérêts des populations concernées. Trois autres renvoient à des principes généraux : la liberté des mers (II), le libre-échange (III), la réduction des armements (IV). Restent deux points, le premier et le dernier, encadrant tous les autres, comme si leur respect conditionnait l'ensemble.

I. Open covenants of peace, openly arrived at, after which there shall be no private international understandings of any kind but diplomacy shall proceed always frankly and in the public view. [...]

XIV. A general association of nations must be formed under specific covenants for the purpose of affording mutual guarantees of political independence and territorial integrity to great and small states alike<sup>204</sup>.

*Des traités publics, réalisés au grand jour*, et une organisation internationale remplaçant la recherche belligène d'un équilibre des puissances : tels sont les deux piliers principaux du système de négociation internationale proposé par Wilson.

Le dernier des grands discours dans lequel Wilson explique sa démarche est prononcé le 27 septembre 1918, à l'occasion du *Fourth Liberty Loan*<sup>205</sup>. Les thèmes des Lumières apparaissent une fois encore dans la vision wilsonienne. Le président rappelle son seul but de guerre : « to achieve a secure and lasting peace ». Cela exige, en particulier, « *the satisfaction of the several peoples whose fortunes are dealt with* » : la conception de Wilson rappelle la critique que faisait Mably de la diplomatie traditionnelle, dans laquelle les peuples ne sont que des troupeaux que l'on s'échange. Wilson rappelle cinq points essentiels à ses yeux, dont le dernier est que tous les accords internationaux doivent être entièrement connus du reste du monde. Enfin, il érige les peuples en acteurs majeurs : un caractère distinctif de cette grande guerre est que « while statesmen have seemed to cast about for definitions of their purpose, [...] the thoughts of the mass of men [...] have grown more and more unclouded »<sup>206</sup> : ces peuples nouvellement éclairés ont le droit de savoir quels sont les buts de cette guerre.

Plus que dans l'originalité des idées, qui remontent haut dans l'Histoire, la contribution essentielle de Wilson réside donc dans sa capacité à en populariser la

---

204. *Ibidem*.

205. WILSON [1918], « An Address at the Metropolitan Opera House », 27 septembre 1918, *PWW*, *op. cit.*, LI, pp. 127-133 ; les italiques sont de Wilson.

206. *Ibidem*.



synthèse, qu'il porte sans relâche dans le débat politique, d'abord au sein de son pays puis en Europe.

### ***2.1.3. L'appui de l'opinion publique face à la tradition du secret***

Pour contester l'institution du secret et imposer le principe de publicité, Wilson s'appuie sur l'opinion publique elle-même : l'opinion publique américaine est « as much a fact as a mountain and must be considered » écrit Wilson<sup>207</sup>. Ainsi le peuple, bénéficiaire de la vision wilsonienne, devient l'instrument principal de sa montée en puissance. Cette stratégie s'impose à Wilson lorsqu'il prend la mesure, en 1914-1915, de l'opposition des dirigeants européens aux principes qu'il prône pour la construction d'un nouvel ordre international.

Dès le mois d'octobre 1914, voulant qu'un règlement négocié interrompe le plus tôt possible un conflit européen dans lequel il craint que les États-Unis soient entraînés, Wilson avait tenté des médiations en approchant les ambassadeurs britannique et allemand sur la base d'un plan assez directement inspiré du manifeste de l'UDC. Les réponses à ses lettres sont négatives<sup>208</sup>. En février 1915, Wilson tente le contact direct en envoyant en Europe son éminence grise, le colonel Edward House ; nouvel échec. Après la crise du *Lusitania*, Wilson exige et obtient un temps que les Allemands cessent de s'en prendre à des navires civils. Le mouvement pour la paix gagne en ampleur. Fort du soutien de l'opinion américaine pacifiste, Wilson tente une nouvelle médiation – menée par le colonel House en décembre 1915 – sur la base suivante : retour au *status quo ante*, absence de réparations, désarmement, constitution d'une ligue internationale. Les Allemands sont peu réceptifs, les Français guère plus : leur ministre des Affaires étrangères, Jules Cambon, refuse tout net les idées de Wilson et dit attendre une victoire à Verdun pour négocier en position de force<sup>209</sup>.

De ces échecs, Wilson tire une conviction : pour instaurer un nouvel ordre international fondé sur la publicité, il faut sortir du cercle fermé des chancelleries et pouvoir s'appuyer directement sur les citoyens et l'opinion publique naissante. C'est la conviction qu'il partage dans une lettre à un proche :

---

207. WILSON [1918], *PWW*, *op. cit.*, LI, p. 416.

208. KNOCK [1992], *op. cit.*, pp. 49 sq.

209. *Ibidem*, pp. 72-74.

Yes, I know that Europe is still governed by the same reactionary forces which controlled this country until a few years ago. But I am satisfied that if necessary I can reach the peoples of Europe over the heads of their Rulers<sup>210</sup>.

Telle devient sa stratégie. Les événements rappelés ci-après démontrent la publicité dont Wilson entoure son action diplomatique. En 1916, durant la campagne présidentielle, la constitution d'un nouvel ordre international fondé autour d'une *League of Nations* devient un sujet politique de première importance sur l'agenda wilsonien. De discours en discours, Wilson explique à ses concitoyens l'intérêt d'une *League* et de la participation des États-Unis à celle-ci. Réélu en 1916, Wilson prononce le 22 janvier 1917 un discours auquel il a déjà été fait référence sur le fond : « Peace without victory »<sup>211</sup>. L'impact est immense sur le monde politique américain. En Europe, l'accueil est mitigé auprès des gouvernements, mais l'audience visée par Wilson est ailleurs : « The real people I was speaking to was neither the Senate nor foreign governments, as you will realize, but the *people* of the countries now at war »<sup>212</sup>. En Grande-Bretagne, le *Labour Party* fait publiquement siens les objectifs de Wilson, alors que jusqu'à présent il soutenait la guerre sans réserve ; le ministre des Affaires étrangères de la Russie tsariste, épuisée par la guerre, approuve également<sup>213</sup>.

La recherche d'un appui auprès de l'opinion publique est justifiée par le désaccord majeur entre les Alliés sur les buts de guerre, désaccord qui illustre bien la prégnance du secret sur le continent européen. En effet, les membres de la Triple Entente ont passé entre eux des traités secrets par lesquels ils se répartissent d'avance des territoires sur lesquels la victoire permettra de mettre la main<sup>214</sup> : le traité de Londres (20 mai 1915) – accordant à l'Italie une partie du Tyrol – ou les accords Sykes-Picot (16 juin 1916) – lesquels répartissent entre la France et la Grande-Bretagne les démembrements de l'Empire ottoman, Constantinople devant revenir à la Russie. Ce n'est qu'au printemps 1917 que le ministre britannique des Affaires étrangères, Balfour, évoque avec Wilson ces traités secrets<sup>215</sup>. Le président américain y voit une violation du principe de libre détermination des peuples : il se rend compte qu'il mène une guerre avec des alliés dont il ne partage pas les buts et qui sont loin d'embrasser les siens.

---

210. Cité par KNOCK [1992], *op. cit.*, p. 162.

211. WILSON [1917], « Address to the Senate », 22 janvier 1917, *PWW*, *op. cit.*, XL, pp. 533-539.

212. WILSON [1917], « Letter to John Palmer Gavit », 29 janvier 1917, *PWW*, *op. cit.*, XLI, p. 55 ; le soulignement est de Wilson.

213. KNOCK [1992], *op. cit.*, p. 115.

214. MAYER [1959], *op. cit.*, pp. 17-32. Par exemple, l'article 16 du Traité de Londres stipule que l'accord doit rester secret.

215. *Ibidem*, pp. 330-331.

Résolu à faire avancer ses idées, Wilson trouve une occasion imprévue avec la chute du régime tsariste : par ses premiers actes, la nouvelle diplomatie communiste condamne elle aussi l'institution du secret<sup>216</sup>. Pour mémoire, l'insurrection de Petrograd, engagée le 8 mars 1917, aboutit à l'abdication de Nicolas II le 15<sup>217</sup>. Le 8 mai, le soviet de Petrograd lance un appel pour une conférence internationale socialiste en faveur de la paix, dite Conférence de Stockholm, paix dont les termes proposés s'inspirent implicitement du message wilsonien, « peace without victory »<sup>218</sup>. Le 7 novembre, au terme de la révolution des 24 et 25 octobre dans le calendrier russe, Lénine et Trotski parviennent au pouvoir. Dès le 8 novembre, le nouveau gouvernement bolchevik propose la paix à tous les belligérants et appelle à l'ouverture de négociations internationales. Ce décret fonde la paix sur les principes du droit des peuples que Wilson proclame depuis le début de la guerre : « Wilson comprit que ce message lui était destiné et répondit par ses fameux *Quatorze points* »<sup>219</sup>. Le 26 novembre, les Bolcheviks demandent l'armistice et les négociations s'engagent le 20 décembre à Brest-Litovsk ; Adolf Joffe, chef de la délégation russe, propose une base de discussion en six points qui reprend le modèle « peace without victory » : pas d'annexions territoriales, droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, pas de réparations de guerre, pas de boycott économique, ni de restriction du commerce. N'y manquent que la ligue et le désarmement<sup>220</sup>.

Surtout, le 23 novembre, Lénine et Trotski publient les traités secrets des Alliés, afin que soient exposés au grand jour les véritables buts de guerre du régime tsariste et donc, par extension, ceux des Alliés : les annexions territoriales<sup>221</sup>. Le 29 novembre se tient à Paris une conférence interalliée, à laquelle Wilson est représentée par House. Celui-ci essaie une ultime fois d'obtenir l'accord des Alliés sur la conception wilsonienne des buts de guerre. Les Alliés n'en veulent pas et se contentent de demander des hommes et du matériel. Mais la révélation des traités secrets porte un coup aux Alliés dans l'opinion internationale<sup>222</sup>. En France, un « Comité pour la reprise des relations internationales » publie la traduction d'un pamphlet de l'UDC

---

216. HAMILTON, LANGHORNE [1995], *op. cit.*, p. 150.

217. FERRO Marc [1967], *La Révolution russe de 1917* (Paris : Flammarion ; coll. « Champs », 1990), pp. 33-41. Dans le calendrier russe alors en vigueur, ces dates correspondent au 23 février et au 2 mars 1917.

218. *Ibidem*, pp. 66-67 ; mais cette conférence n'aura jamais lieu.

219. *Ibidem*, pp. 102-103.

220. MAYER [1959], *op. cit.*, pp. 295-98.

221. KENNAN George F. [1956], *Russia Leaves the War* (Princeton, N. J. : Princeton University Press), pp. 71-84 et pp. 92-93.

222. MAYER [1959], *op. cit.*, pp. 245-266 et pp. 278-280.

consacré aux traités secrets<sup>223</sup>. En Grande-Bretagne, Lloyd George se résout à prononcer le 5 janvier 1918 un discours devant la *Trades Union League*, dans lequel il tente de démontrer que son pays poursuit des buts qui serviront les aspirations des pacifistes.

Le discours du 8 janvier 1918 sur les Quatorze points, dont le fond a déjà été décrit, constitue donc une réponse de Wilson à ce contexte diplomatique nouveau. Face aux atermoiement des Alliés embarrassés par la publication des traités secrets, le président entend rappeler au monde les buts des Américains, mettant en demeure les Alliés de s'en désolidariser à un moment où la situation militaire sur le terrain ne leur laisse pas ce choix : « We cannot be separated in interest or divided in purpose. We stand together until the end. [...] We have spoken now, surely, in terms too concrete to admit of any further doubt or question »<sup>224</sup>. Le discours, très bien accueilli, relance le mouvement pour la paix, aux États-Unis mais aussi en Europe.

Cet appel constant à l'opinion publique et cette transparence affichée quant aux buts poursuivis peuvent être interprétés comme une mise en œuvre du principe de publicité au sens que lui donnait Bentham<sup>225</sup>. Cette approche wilsonienne contraste avec le recours permanent au secret chez les Alliés européens. Ainsi, les gouvernements britannique et français interdisent à leur presse respective, deux semaines durant, de commenter le discours du *Fourth Liberty Loan* précité<sup>226</sup>. La situation militaire a érigé le secret en pratique routinière dès les premiers jours de la guerre : par exemple, durant le mois d'août 1914, le gouvernement français cache l'échec des offensives françaises en Alsace et le succès du plan Schlieffen : les Français apprennent brutalement, début septembre, que la bataille se joue désormais sur la Marne<sup>227</sup>. Début 1915, la Chambre des députés et le Sénat décident de siéger en permanence et réclament un droit de regard sur les opérations militaires ; des « comités secrets » sont formés à cet effet. Une tension politique se noue entre secret et publicité, qui vaut également pour la diplomatie :

Désormais, et jusqu'en 1917, un conflit permanent se développe entre les militaires et le pouvoir civil, les premiers exigeant au nom du secret des opérations et des nécessités techniques qu'on les laisse agir librement, les seconds considérant qu'il appartient aux représentants de la nation de veiller en son nom à la bonne marche des opérations<sup>228</sup>.

---

223. COMITÉ POUR LA REPRISSE DES RELATIONS INTERNATIONALES [1918], *Les traités secrets (1914-1917)*, trad. d'après l'éd. de l'UDC (Paris : Comité pour la reprise des relations internationales).

224. WILSON [1918], « An Address to a Joint Session of Congress », 8 janvier 1918, *op. cit.*, p. 539.

225. Cf. section 1.1.3.

226. KNOCK [1992], *op. cit.*, p. 165.

227. BERSTEIN [1987], *op. cit.*, pp. 159-160.

228. *Ibidem*, p. 160.

En novembre 1917, parvenu au pouvoir, Clemenceau donne raison aux premiers et supprime les « comités secrets » : les parlementaires cessent d'être informés.

La montée en puissance de l'effort de guerre américain contribue à détériorer la situation militaire de l'Allemagne. Le 6 octobre 1918, l'Allemagne fait savoir qu'elle accepte des négociations sur la base des Quatorze points et du discours du *Fourth Liberty Loan*<sup>229</sup>. House est envoyé par Wilson négocier avec les Alliés les termes généraux de la paix : il engage la discussion sur les Quatorze points, que les Alliés prétendent ne pas bien connaître (Clemenceau) ou sur lesquels ils se plaignent de ne pas avoir été consultés (Lloyd George). Chaque fois que les Alliés bloquent sur un point – par exemple, le Premier ministre britannique refusait la liberté des mers –, House indique que Wilson sera obligé de rendre public, devant le Congrès américain et par là devant les opinions publiques, les conditions posées par les Alliés<sup>230</sup>. Ceux-ci cèdent et donnent leur accord le 5 novembre : c'est le *Pre-Armistice Agreement*.

L'armistice intervient le 11 novembre 1918. Wilson annonce qu'il conduira lui-même la délégation américaine à la conférence de Versailles. Mais auparavant, il planifie une visite des pays alliés : il compte s'exprimer directement auprès des opinions publiques afin que celles-ci fassent pression sur leurs gouvernements respectifs. Le terrain est d'autant plus propice que l'effroyable bilan humain du premier conflit mondial a renforcé le courant pacifiste dans les opinions publiques<sup>231</sup>. Le 4 décembre, il débarque à Brest, où il est accueilli en héros. L'accueil réservé à Wilson est triomphal à travers toute l'Europe : Paris, Londres, Manchester, Rome, Milan<sup>232</sup>. Lors d'un discours prononcé dans cette dernière ville, Wilson fait encore référence à l'opinion publique, cette expression des peuples qu'il veut placer au centre des préoccupations diplomatiques et qui constitue son meilleur allié :

The great working classes of the world [...] have by their conscience of community of interest [...] done perhaps more than any other influence to establish a world opinion, an opinion which is not of a nation [...] but is the opinion, one might say, of mankind<sup>233</sup>.

« Champion des droits de l'homme », « Juste », « Sauveur de l'humanité », « Moïse d'outre-Atlantique » : les qualificatifs les plus dithyrambiques lui sont réservés.

---

229. KNOCK [1992], *op. cit.*, p. 166.

230. WALWORTH Arthur [1977], *America's Moment : 1918, American Diplomacy at the End of World War I* (New York : W. W. Norton), pp. 32-73. Cet épisode illustre une asymétrie des préférences des négociateurs quant au secret vis-à-vis de tiers, question qui sera analysée au chapitre V, section 3.1.

231. Cf., pour la France, RENOUVIN Pierre [1970], « L'opinion publique en France pendant la guerre, 1914-1918 », *Revue d'histoire diplomatique*, pp. 305-6 et p. 311.

232. GERBET Pierre, GHEBALY Victor Yves, MOUTON Marie-Renée [1996], *Le rêve d'un ordre mondial de la SDN à l'ONU* (Paris : Imprimerie nationale), p. 16.

233. WILSON [1919], « Address at the City Hall of Milan », 5 janvier 1919, *PWW*, *op. cit.*, LIII, p. 599.

L'adoration populaire de « Saint Woodrow » prend une ampleur telle que Clemenceau empêche Wilson de prendre la parole dans des réunions publiques à plusieurs reprises en France<sup>234</sup>. Partout Wilson appelle à la fin d'un ordre diplomatique ancien, belliqueux, fondé sur l'équilibre des puissances et le secret. Il refuse un traité de paix qui ne soit qu'un cessez-le-feu. Sa volonté est de fonder une paix perpétuelle, garantie en particulier par la publicité de la diplomatie. Mais face à l'institution du secret, un nouvel équilibre peut-il être trouvé ?

## **2.2. Un nouvel équilibre : publicité relative des résultats, secret maintenu des processus**

Le moment wilsonien culmine avec la conférence de paix qui s'ouvre à Versailles le 18 janvier 1919. Mais son impact sur le secret de la négociation internationale, par rapport à l'ambition initiale – *open covenants, openly arrived at* – n'est que partiel. Certes, la publicité des traités s'impose peu à peu, dans le droit et dans les faits (2.2.1.). Mais le processus de négociation, lui, reste masqué par un secret revendiqué par les diplomates (2.2.2.).

### **2.2.1. Une publicité relative des résultats de la négociation internationale**

*Open covenants* : la conférence de paix de 1919 permet d'inscrire dans le droit international le principe de la publicité des traités<sup>235</sup>. Le Préambule du Pacte de la Société des Nations (SDN) dispose ainsi :

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,  
Considérant que, pour développer la coopération entre les nations et pour leur garantir la paix et la sûreté, il importe : [...]  
– d'entretenir *au grand jour* des relations internationales fondées sur la justice et l'honneur<sup>236</sup>.

Pour institutionnaliser cette diplomatie « publique », l'article 18 du Pacte prévoit deux formalités nouvelles, l'enregistrement et la publication de tous les traités.

Tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un membre de la Société devra être immédiatement enregistré par le Secrétariat et publié par lui aussitôt que

---

234. KNOCK [1992], *op. cit.*, p. 198.

235. Un précédent existait alors : l'article 68 § 3 de la Constitution belge de 1831 disposait : « Dans aucun cas, les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents » ; cité par SALMON Jean (dir.) [2001], *Dictionnaire de droit international public* (Bruxelles : Bruylant), p. 1093.

236. DUPUY Pierre-Marie [2004], *Les grands textes du droit international public*, 4<sup>ème</sup> éd. (Paris : Dalloz), p. 164 ; nous soulignons.

possible. Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré<sup>237</sup>.

La technique de l'enregistrement obligatoire est alors sans précédent.

Dans aucune convention antérieure on n'avait parlé du secret des traités avec l'intention de le faire disparaître. Tout au contraire, parfois si les mots traité et secret étaient employés conjointement c'était pour déclarer précisément le contraire, à savoir que la convention resterait secrète en tout en en partie<sup>238</sup>.

En pratique, la portée de l'article 18 est restée très limitée. D'une part, plusieurs membres de la SDN estimèrent que certaines matières, en principe « techniques ou administratives », devaient échapper à la nouvelle obligation<sup>239</sup> : le Royaume-Uni refusa de publier des accords financiers ; en 1920, la France et la Belgique ne firent pas enregistrer l'accord militaire annexé à leur traité d'alliance<sup>240</sup>. D'autre part et surtout, le fait que certains pays n'aient pas rejoint la SDN, ou l'aient quitté, réduisit l'impact de cette disposition. Par exemple, ni l'Allemagne ni l'URSS ne sont encore membres de la SDN en 1922, lorsqu'elles concluent le traité de Rapallo, dont les clauses secrètes permettent à l'Allemagne de produire des armements sur le territoire soviétique en échange d'une assistance technique<sup>241</sup>. Nicolson note : « The negotiations which led up to the Treaty of Rapallo were conducted in the secrecy of hotel bedroom »<sup>242</sup>.

Dans les faits, la sanction prévue par l'article 18 s'est avérée caduque. Au début des années 1930, la montée vers un nouveau conflit mondial – avec les affaires de la Mandchourie, de l'Ethiopie, l'Anschluss puis le démantèlement de la Tchécoslovaquie, l'envahissement de l'Albanie, l'invasion de Dantzig et le partage de la Pologne – sont autant de symptômes d'une intense activité diplomatique secrète<sup>243</sup>.

---

237. *Ibidem*.

238. DEHOUSSE Maurice [1929], *L'enregistrement des traités* (Paris : Librairie du Recueil Sirey), p. 19 ; cf. aussi pp. 12-14.

239. « Quand on examine à quels genres d'accords on veut exactement appliquer l'exemption d'enregistrement, il semble bien que les termes techniques et administratifs ne soient que des euphémismes », *ibidem*, p. 55.

240. JACQUÉ Jean-Pierre, « Article 102 », in COT Jean-Pierre, PELLET Alain (dir.) [2005], *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 3<sup>ème</sup> éd. (Paris : Economica) p. 2219. Pour une discussion des arguments juridiques relatifs à la portée de l'article 18, cf. DEHOUSSE [1929], *op. cit.*, pp. 24 sq.

241. DUROSELLE Jean-Baptiste [1970], *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*, 5<sup>ème</sup> éd. (Paris : Dalloz), pp. 65-66.

242. NICOLSON [1939], *op. cit.*, p. 30.

243. FRY, GOLDSTEIN, LANGHORNE [2002], *op. cit.*, pp. 227-266 ; GERBET [1996], *op. cit.*, pp. 77-110.

À l'image de la Grande Guerre<sup>244</sup>, la Seconde guerre mondiale entraîne, à l'évidence, la prééminence du secret. La cryptographie, pour protéger le secret des enjeux stratégiques et militaires, et la cryptanalyse, pour parvenir à les percer, sont au cœur de l'effort de guerre ; les Allemands inventent la machine *Enigma*, les Alliés ripostent avec l'opération *Ultra*, puis le *Colossus Mark II*, qui marque la naissance de l'ordinateur<sup>245</sup>.

Puis la Conférence de San Francisco, qui réunit 51 délégations, marque le retour de la diplomatie au grand jour. Adoptée le 26 juin 1945, la Charte des Nations unies entre en vigueur le 24 octobre 1945. Son article 102, successeur de l'article 18 du pacte de 1919, dispose :

1. Tout traité ou accord international conclu par un Membre des Nations unies après l'entrée en vigueur de la présente Charte sera, le plus tôt possible, enregistré au Secrétariat et publié par lui.
2. Aucune partie à un traité ou accord international qui n'aura pas été enregistré conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article ne pourra invoquer ledit traité ou accord devant un organe de l'Organisation<sup>246</sup>.

La convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités<sup>247</sup> a renforcé le principe avec son article 80 § 1, lequel dispose : « Enregistrement et publication des traités – Après leur entrée en vigueur, les traités sont transmis au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aux fins d'enregistrement [...] ainsi que de publication ». Tirant les leçons de la caducité de l'article 18 du Pacte de 1919, l'article 102 de la Charte des Nations unies ne prévoit pas la nullité d'un traité en cas d'absence de publicité, mais entraîne l'impossibilité d'invoquer cet accord devant les organes des Nations unies – jurisprudence confirmée de la Cour internationale de justice<sup>248</sup>.

Mais là encore, la pratique a limité la portée du principe. Initialement, il était prévu que tous les accords de tous les membres, sans limitation, soient enregistrés. Selon la lettre de ces textes, le Secrétariat devait donc publier intégralement tous les accords dans un *Recueil des Traités*, et ce dans la ou les langues originale(s), ainsi qu'en français et en anglais. Cette contrainte matérielle a entraîné un délai tel – six années de retard en 1978 – qu'un groupe de travail *officieux* institué le 4 octobre de cette année a estimé « qu'il était possible d'admettre, au regard de l'article 102, que le mot

---

244. PEDRONCINI Gilles [1969], *Les négociations secrètes pendant la Grande Guerre* (Paris : Flammarion).

245. STERN [1997], *op. cit.*, pp. 51-70, décrit ces machines à décrypter, leur fonctionnement et leur impact.

246. DUPUY [2004], *op. cit.*, p. 25.

247. In DUPUY [2004], *op. cit.*, pp. 301-330.

248. *Affaire de la délimitation maritime et des questions territoriales entre Qatar et Bahreïn (Qatar c. Bahreïn), compétence et recevabilité*, CIJ, arrêt du 1er juillet 1994, rec. p. 122.



‘publié’ n’impliquait pas une publication in extenso de tous les accords dans le *Recueil des traités* »...<sup>249</sup> Plusieurs types d’accord bilatéraux ont donc été dispensés de publication intégrale, possibilité étendue depuis 1997 aux traités multilatéraux. Aujourd’hui, les traités sont accessibles depuis un site Internet de l’ONU<sup>250</sup>.

En définitive, même si Satow a pu écrire :

Nowadays the openness of agreements is, in principle, guaranteed by the United Nations rule that all agreements concluded by member states must be registered, and their texts deposited, with the Secretary-General<sup>251</sup>,

il n’en reste pas moins que la sanction prévue par l’article 102 a, en pratique, connu peu de conséquences juridiques. Il est estimé qu’un quart seulement des traités sont enregistrés<sup>252</sup>.

Cet échec relatif est tempéré par le fait que l’obligation de publicité s’est imposée en droit interne. En France, par exemple, l’article 55 de la Constitution de 1958 dispose : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés, ou approuvés, ont, *dès leur publication*, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l’autre partie ». Le décret 53-192 du 14 mars 1953, toujours valable, précise dans son article 3 : « Les conventions, accords, protocoles ou règlements internationaux de nature à affecter, par leur application, les droits ou les obligations des particuliers, doivent être publiés au *Journal Officiel de la République française* »<sup>253</sup>.

En outre, l’importance nouvelle attachée à la ratification favorise *de facto* la mise en œuvre de la publicité. La diplomatie d’Ancien régime se souciait peu de ratification : le prince envoyait un négociateur plénipotentiaire qui s’engageait en son nom propre<sup>254</sup>. À la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, comme on l’a établi *supra*, la nouvelle diplomatie républicaine fondée aux États-Unis modifie cette coutume : elle instaure une procédure de ratification par le Sénat (article II, section 2), qui implique une discussion publique du résultat de la négociation – et permet son éventuel rejet. Dès 1807, par exemple, le Sénat refuse le traité de Londres, ce que Canning qualifie de « a practice altogether unusual in the political transactions of States »<sup>255</sup>. Les 20

---

249. JACQUÉ [2005], *op. cit.*, p. 2126.

250. Cf. (<http://untreaty.un.org>). Il faut noter que l’accès au site est payant.

251. SATOW Ernest [1917], *Guide to Diplomatic Practice*, 5<sup>ème</sup> éd. par Lord Gore-Booth assisté de Desmond Pakenham (Londres : Longman, 1979), § 1.8, p. 5.

252. REUTER Paul [1972], *Introduction au droit des traités* (Paris : A. Colin), note 85.

253. SALMON [2001], *op. cit.*, p. 910.

254. NGUYEN QHOC DINH, PELLET Alain, DAILLIER Patrick [1994], *Le droit international public* (Paris : L.D.G.J.), pp. 139-140.

255. NICOLSON [1939], *op. cit.*, p. 45.

novembre 1919 et 19 mars 1920, le refus redoublé du Sénat américain de ratifier le traité négocié à Versailles par Wilson frappe les esprits<sup>256</sup>.

La capacité de la ratification à constituer un contrôle démocratique sur le résultat de la négociation est cependant limitée par deux aspects. Elle dépend, d'une part, de la nature du régime concerné, doté ou non d'assemblées démocratiques. D'autre part, même dans les régimes démocratiques, la ratification peut ne pas intervenir lorsque l'accord est conclu en forme simplifiée : c'est la procédure « courte », dite « à un seul degré », où la signature du traité vaut ratification. Symptomatiquement, cette pratique est née aux États-Unis où le Président, « pour se réserver un maximum d'autonomie dans la conduite de la politique extérieure du pays, concluait seul certains accords, dits accords exécutifs, qui, en règle générale, entrent en vigueur du seul fait de leur signature par le Président » ; ces *executive agreements* n'étant pas juridiquement inférieurs au traité formel, leur usage s'est répandu<sup>257</sup>.

On le voit : la publicité des résultats de la négociation, si elle est devenue un principe incontesté dans le droit, reste appliquée de façon relative dans les faits.

### ***2.2.2. La tradition du secret perdue pour les processus de négociation***

*Openly arrived at* : lors de la Conférence de paix, Wilson contredit sa propre ambition de négocier publiquement<sup>258</sup>. À Versailles comme un siècle plus tôt à Vienne, les « puissances à intérêt général » – soit les grands pays vainqueurs – laissèrent de côté les « puissances à intérêt limité » – soit tous les autres<sup>259</sup>. Pour Nicolson :

That treaty was certainly an open covenant since its terms were published before they were submitted to the approval of the sovereign authority in the several signatory States. Yet with equal certainty it was not “openly arrived at”. In fact few negotiations in history have been so secret, or indeed so occult<sup>260</sup>.

En effet, l'historiographie retient que le traité de Versailles fut avant tout l'affaire de trois hommes d'État – Wilson, Lloyd George et Clemenceau – auxquels s'ajoutait formellement l'italien Orlando. Ils négocièrent le traité à huis clos, à l'écart même de leurs propres délégations. Ils exercèrent alors un pouvoir que même leurs prédécesseurs de Westphalie, Utrecht et Vienne n'avaient jamais eu. Ainsi, « the

---

256. Autre exemple célèbre : en France, le refus de l'Assemblée nationale de ratifier le traité du 27 mai 1952 instituant la Communauté européenne de défense (CED).

257. NGUYEN QHOC DINH, PELLET, DAILLIER [1994], *op. cit.*, pp. 143-145

258. HAMILTON, LANGHORNE [1995], *op. cit.*, p. 154.

259. GERBET [1996], *op. cit.*, pp. 17-18.

260. NICOLSON [1939], *op. cit.*, p. 43.

highest apostle of ‘open diplomacy’ found, when it came to practice, that open negotiation was totally unworkable »<sup>261</sup>.

Force est de constater que les diplomates des générations suivantes revendiquent le secret comme essentiel à la conduite des négociations internationales. Le chapitre IV analysera en détail, cette fois du point de vue des théories de la négociation, les motivations précises de cette revendication du secret. L’objet n’est pas ici de retracer toute l’histoire diplomatique, mais de souligner que la négociation, en dépit de la portée croissante du principe de publicité et de son inscription dans le droit public international, reste masquée par le secret, assurément dans son processus mais encore dans son résultat. À cet effet, sont évoqués trois négociateurs exemplaires de cette persistance du secret : Cambon, Nicolson, Kissinger.

Jules Cambon offre un archétype des négociateurs de l’entre-deux-guerres refusant la vision de Wilson. Ambassadeur de France à Washington en 1898, durant la guerre hispano-américaine, il négocia la paix avec le président des États-Unis en étant l’intermédiaire de l’Espagne. Ambassadeur à Berlin en 1914, il devint ministre des Affaires étrangères durant la Grande Guerre<sup>262</sup>. Membre de l’Académie française, Cambon publia en 1926 un condensé de son expérience. Constatant que l’époque « n’aime pas ces porteurs de secrets que sont les ambassadeurs »<sup>263</sup>, il ne se priva pas de réfuter l’intérêt de toute publicité dans le processus de négociation internationale :

Le négociateur doit être discret : c’est pour lui une obligation étroite. [...] Je conviens que, de nos jours, la discrétion n’est pas à la mode. [...] Les Gouvernements ne sont plus aussi libres qu’autrefois ; il leur faut tenir compte de ces impatiences de l’opinion, mais de là à négocier sur la place publique, il y a loin<sup>264</sup>.

La conclusion de Cambon est sans appel :

Pour si peu que l’on ait été responsable des intérêts de son pays à l’étranger, on se rend compte que le jour où il n’y aurait plus de secret dans la négociation il n’y aurait plus de négociation du tout. [...] C’est élémentaire, en effet. Quelles que soient les révolutions de l’avenir, il y aura toujours des ignorants, des bavards et des brouillons, et tant que les nations auront des intérêts à débattre, les mêmes règles de bon sens s’imposeront à ceux qui en auront la charge<sup>265</sup>.

De même, constatant l’impact du télégraphe, du chemin de fer, de l’opinion publique :

---

261. *Ibidem*, p. 43.

262. Nicolson voyait en Cambon « one of the most intelligent and high-minded of professional diplomatists » ; NICOLSON [1939], *op. cit.*, p. 29.

263. CAMBON Jules [1926], *Le Diplomate* (Paris : Hachette), p. 11

264. *Ibidem*, pp. 30-31.

265. *Ibidem*, pp. 31-32.

Ce n'est pas à dire pour cela qu'une diplomatie nouvelle va surgir qui rejettera dans le pays des ombres la vieille diplomatie. Diplomatie nouvelle, vieille diplomatie, ce sont des mots qui ne répondent à rien de réel<sup>266</sup>.

Sir Harold Nicolson fut membre de la délégation britannique à la Conférence de la paix. Puis il fut nommé assistant de Sir Eric Drummond, premier secrétaire général de la SDN<sup>267</sup>. D'abord profondément wilsonien, il quitta le *Foreign Office* en 1929 pour mener une carrière politique et devenir l'un des essayistes les plus renommés sur la diplomatie et ses méthodes. Nicolson va plus loin encore dans sa dénonciation, ironique, de l'idéal wilsonien.

All really good people speak of the 'Old Diplomacy' – as also of her disreputable friend 'Secret Diplomacy' – in a tone of moral censure. The implication is that, somewhere about the year 1918, diplomacy saw a great white light, was converted, found salvation, and thereafter and thenceforward became an entirely different woman<sup>268</sup>.

Nicolson non plus ne croit pas à la distinction entre « vieille » et « nouvelle » diplomaties. Même s'il y a des différences entre la diplomatie des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles et celle de son temps, elles ne sont pas aussi marquées, entre « *their darkness and our light* »<sup>269</sup>.

The new gospel preached by President Wilson was neither so new nor so powerful. [...] The Wilson doctrine may be regarded by subsequent generations, not as the opening words of a new chapter in diplomatic theory, but as a footnote to the nineteenth century conflict between the conception of a community of human interests and the conception of exclusive national rights<sup>270</sup>.

Cette permanence vaut aussi, selon Nicolson, pour la diplomatie soviétique après 1917 :

these methods were at first proclaimed with all the apparatus of a new revelation. The speeches which the Soviet representatives delivered at the Conference of Brest-Litovsk were published as and when they were delivered. [But] was this open covenant any the better for having been so openly arrived at?<sup>271</sup>

Très vite la diplomatie soviétique revient aux usages anciens, y compris sur la question du secret – par exemple dès 1922 avec le traité de Rapallo précité. Ecrivant en 1939, Nicolson peut ainsi conclure : « Diplomacy during the last twenty years has become more personal, more secret, more occult even, than it was in the later nineteenth century »<sup>272</sup>. L'institution du secret perdure : « Open diplomacy is a

---

266. *Ibidem*, p. 119.

267. BERRIDGE G. R., Maurice KEENS-SOPER et Thomas G. OTTE [2001], *Diplomatic Theory From Machiavelli to Kissinger* (New York : Palgrave), p. 152.

268. *Ibidem*, p. 28.

269. *Ibidem*.

270. *Ibidem*.

271. *Ibidem*, p. 29.

272. *Ibidem*, p. 30.

contradiction in terms ; we may have publicity or we may have diplomacy, but we cannot have both »<sup>273</sup>.

Durant la Guerre froide, Nicolson maintient son appréciation : « Toute négociation valable doit se poursuivre de façon continue et confidentielle »<sup>274</sup>. Or certains formats de travail diplomatique sont défavorables à cette discrétion, raison pour laquelle Nicolson les critique. C'est le cas, d'une part, des rencontres personnelles entre responsables politiques de haut niveau. Ces rencontres au sommet attirent l'attention de la presse et dramatisent les enjeux<sup>275</sup>. C'est le cas, d'autre part, de la diplomatie de conférence qui constitue, pour Nicolson, « perhaps the most unfortunate diplomatic method ever conceived »<sup>276</sup>. Là encore car cette formule attire l'attention, fait croître les attentes, polarise les relations personnelles entre dirigeants présents. La diplomatie de conférence, insiste Nicolson, peut s'apparenter à une

succession of propaganda speeches which took no account of the merits of the issues under discussion, which committed the several delegations to positions from which it would be difficult to retreat, which aroused resentment, and which filled the assembled delegates with weariness and despair<sup>277</sup>.

Ce jugement est partagé par l'ancien conseiller diplomatique du général de Gaulle, Alain Plantey : « Le moins que l'on puisse dire est que les grandes conférences multilatérales attirent la presse et ne sont pas propices au silence prudent qui doit entourer toute tractation délicate »<sup>278</sup>. Ainsi, tout au long de ses essais, Nicolson estime, visant Wilson :

[it was] ignorant to contend that [open conventions] should be openly arrived at. [...] The endeavour to establish "open diplomacy" has led delegates to make propaganda speeches in public and conduct serious negotiations in the privacy of hotel bedrooms – which leads to waste of time and farce<sup>279</sup>.

Dernier diplomate évoqué ici pour démontrer la permanence du secret, Henry Kissinger a critiqué la conception wilsonienne des relations internationales, en particulier sa condamnation de la diplomatie secrète. L'objet ici n'est pas de rappeler

---

273. CLAUDE I. L. [1965], *The Impact of Public Opinion Upon Foreign Policy and Diplomacy. Open Diplomacy revisited* (The Hague : Mouton), p. 9.

274. NICOLSON Harold [1954], *L'évolution des méthodes en diplomatie*, trad. de *The Evolution of Diplomatic Method* (Neuchâtel : La Baconnière, 1955), p. 85.

275. « Secret Diplomacy : Old and New », in *The News-Letter : The National Labour Fortnightly*, vol. xi, n° 5 (4 Déc. 1937), pp. 69-71, cité par BERRIDGE [2001], *op. cit.*

276. NICOLSON Harold [1934], *Curzon : The Last Phase 1919-1925. A Study in Post-War Diplomacy* (Londres : Constable), p. 397.

277. NICOLSON Harold [1946], « Peacemaking at Paris : Success, Failure or Farce », *Foreign Affairs*, 2, pp. 197-98.

278. PLANTEY Alain [1994], *La Négociation internationale au XXI<sup>e</sup> siècle*, 2<sup>nd</sup>e éd. (Paris : Editions du CNRS, 2002), p. 271.

279. NICOLSON Harold [1960], « Perspective on Peace : A Discourse », in CARNEGIE ENDOWMENT FOR PEACE, éd., *Perspectives on Peace, 1910-1960* (Londres), p. 37.

son action diplomatique en faveur de la détente entre les deux superpuissances, l'ouverture vers la Chine<sup>280</sup>, le cessez-le-feu de 1973 au Proche-Orient, la fin de la guerre du Vietnam<sup>281</sup>. Il faut en revanche préciser comment fut conduite cette action, qui donne au secret un rôle important.

Kissinger est une des incarnations principales du paradigme réaliste après-guerre : dans sa vision, les États sont les principaux acteurs du système international ; leurs actions sont d'abord déterminées par la recherche de la sécurité ; l'équilibre des puissances est la clef de la paix<sup>282</sup>. Dans la recherche de cet équilibre, la négociation est incontournable : elle est pour Kissinger un processus d'échanges et de contacts au moins aussi important que les résultats auxquels elle permet d'aboutir<sup>283</sup>. Kissinger en est un maître, affinant deux techniques en particulier. D'une part, la pratique du *linkage*, permettant de lier les unes aux autres des questions politiques différentes – par exemple, vis-à-vis de l'URSS, le commerce, l'armement et les droits de l'homme – afin de concevoir la négociation comme un vaste mouvement d'ensemble, construisant une série d'accords intermédiaires dans lesquels aucun des partenaires ne peut espérer une victoire unilatérale et préfère accepter le jeu des concessions réciproques<sup>284</sup>. D'autre part, la *shuttle diplomacy*, Kissinger enchaînant personnellement les rencontres de haut niveau auprès des protagonistes d'un conflit régional – comme ce fut le cas au Proche-Orient en 1973, pour mettre un terme à la guerre du Kippour<sup>285</sup>. Cette diplomatie de la navette était fortement médiatisée ; d'ailleurs Kissinger recherchait volontiers le contact avec les journalistes et son exposition médiatique personnelle fut exceptionnelle, atteignant une célébrité sans précédent dans l'histoire des diplomates américains<sup>286</sup>.

Dans un paradoxe qui n'est qu'apparent, cette médiatisation soigneusement orchestrée contraste avec l'usage résolu du secret par Kissinger : « Secret negotiations, indeed the clandestine meetings [...] became a hallmark of Kissinger's diplomacy »<sup>287</sup>. Kissinger fonde son action sur l'ouverture de *back channels* : ces canaux de communication, secrets et personnels, court-circuitent les procédures

---

280. Rapprochement préparé par la visite secrète de Kissinger en juillet 1971 ; cf. KISSINGER Henry [1979], *The White House Years* (Boston & Londres : Little, Brown), pp. 733 sq.

281. *National Security Advisor* de janvier 1969 à novembre 1975, Kissinger fut secrétaire d'État de septembre 1973 à janvier 1977.

282. KISSINGER [1979], *op. cit.*, pp. 60 sq.

283. SCHULZINGER Robert D. [1989], *Henry Kissinger. Doctor of Diplomacy* (New York : Columbia University Press), p. 242.

284. OTTE T. G. [2001], « Kissinger », in BERRIDGE *et alii*, *op. cit.*, pp. 193-198.

285. SCHULZINGER [1989], *op. cit.*, p. 154, pp. 157-59. SATOW [1979], *op. cit.*, § 43.7-8, pp. 439-40, présente Kissinger comme l'inventeur de la *shuttle diplomacy*.

286. *Ibidem*, pp. x-xi.

287. OTTE [2001], *op. cit.*, pp. 198-199.

habituelles. Déjà en 1967, alors qu'il était professeur à Harvard, en contact avec la Maison Blanche mais sans fonctions officielles, Kissinger mena entre août et octobre des négociations secrètes tentant de contribuer à la fin de la guerre au Vietnam<sup>288</sup>. Un exemple classique de *back channel* est celui entretenu avec l'ambassadeur russe Anatoly Dobrynin, lors des négociations qui permirent la « détente » des relations américano-soviétiques, notamment sur la question des armements nucléaires<sup>289</sup>. Kissinger en décrit ainsi l'esprit et l'utilité :

We would, informally, clarify the basic purposes of our governments and when our talks gave hope of specific agreements, the subject was moved to conventional diplomatic channels. If formal negotiations there reached a deadlock, the Channel would open up again<sup>290</sup>.

Le recours de Kissinger à des *back channels* secrets s'explique par la conception très personnelle de ses méthodes de travail. Kissinger aime agir seul, méprise pour sa rigidité la bureaucratie qui l'entoure, préférant les qualités dont il définit l'homme d'État : l'intuition, la créativité, la prise de risque<sup>291</sup>. Kissinger craint aussi les fuites en provenance de sa propre administration<sup>292</sup>. Cette conception personnelle est renforcée par la relation exclusive qu'il entretient avec les deux présidents qu'il sert : Nixon, affaibli par l'affaire du Watergate, puis Ford, réputé peu compétent en matières de relations extérieures. Ce « twin track negotiating and decision-making process »<sup>293</sup>, parce qu'il est secret, permet aussi d'entretenir des contacts même avec des puissances avec lesquelles il n'y a pas de relations diplomatiques officielles.

Reste que ce recours au secret, en dépit des succès enregistrés par Kissinger, suscite des critiques croissantes. En 1975, le Congrès entreprend une évaluation des activités de la *Central Intelligence Agency* au cours du quart de siècle précédent : ce sont les travaux de la commission Church au Sénat et de la commission Pike à la Chambre des représentants. Kissinger est auditionné, notamment sur son action vis-à-vis du Chili (chute du gouvernement Allende en 1974) et de Chypre (invasion de la Turquie en 1974). À l'automne 1975, les membres des commissions reprochent à Kissinger d'avoir eu recours à « secrecy for its own sake »<sup>294</sup>. En 1976, lors de la campagne de l'élection présidentielle, Jimmy Carter accuse Kissinger d'avoir conduit des négociations secrètes indignes des États-Unis<sup>295</sup>. Enfin, lors du départ de Kissinger

---

288. SCHULZINGER [1989], *op. cit.*, p. 18.

289. *Ibidem*, pp. 57-58.

290. KISSINGER [1979], *op. cit.*, p. 138.

291. OTTE [2001], *op. cit.*, pp. 186-189.

292. KISSINGER [1979], *op. cit.*, pp. 803-805.

293. OTTE [2001], *op. cit.*, p. 200.

294. SCHULZINGER [1989], *op. cit.*, pp. 206-208.

295. *Ibidem*, p. 240.

en janvier 1977, un éditorial du *New York Times* souligne : « secrecy and deceit were levers of his power »<sup>296</sup>.

*In fine*, cet attachement au secret, c'est-à-dire à la tradition historique de la négociation, peut être rapproché de l'intérêt caractéristique de Kissinger pour la profondeur temporelle de la scène internationale – « History is the memory of states », écrivait-il, ou encore « [the past] represents the most inexorable necessity with which we live »<sup>297</sup>. Le premier livre de Kissinger ne fut-il pas consacré à la restauration de l'Ancien régime dans l'Europe de 1815, grâce à des maîtres du secret en négociation<sup>298</sup> ?

### **Conclusion – Le secret, institution ébranlée**

Les développements qui précèdent ont souligné que si l'on veut saisir les fondements de la contestation du secret, il est nécessaire de plonger aux racines idéologiques des Lumières. La paix comme objectif des relations internationales – avec Saint-Pierre – ; la nécessité de fonder celle-ci en droit suivant un principe de publicité – selon la formule de Kant : « Toutes les actions relatives au droit d'autrui dont la maxime n'est pas susceptible de publicité sont injustes » – ; la recherche, plutôt que d'un éphémère équilibre des puissances, d'une limitation des pouvoirs pour en éviter l'abus – avec Locke et Montesquieu – ; la validité des traités subordonnée à leur approbation par une assemblée publique – avec Saint-Pierre encore puis l'expérience américaine – ; enfin l'interdiction des traités secrets revendiquée par Bentham et Mably : tous ces apports forment un système d'idées tentant d'ébranler l'institution du secret dans la négociation internationale.

Wilson, puisant à cette source et saisissant en 1918-1919 un véritable *kairos*, ce moment favorable à l'action, n'a pas réussi à imposer la publicité dans la négociation internationale. Mais un nouvel équilibre a résulté de la confrontation entre, d'une part, les efforts cumulés des penseurs des Lumières puis des *Wilsonians* en faveur de la publicité et, d'autre part, la résistance de l'institution du secret, elle-même adossée au paradigme réaliste. Dans ce nouvel équilibre, le processus de la négociation

---

296. Article signé par Anthony Lewis, cité par SCHULZINGER [1989], *op. cit.*, p. 6.

297. Kissinger, cité par DICKSON P. W. [1979], *Kissinger and the Meaning of History* (New York : Cambridge University Press), p. 70.

298. KISSINGER Henry [1957], *A World Restored : Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace 1812-1822* (Boston : Houghton Mifflin).



demeure secret, mais son résultat doit désormais tenir compte du principe de publicité.

Au-delà, l'héritage de Wilson est double. L'ambition wilsonienne reste un pôle de la réflexion sur la diplomatie, autour duquel s'articulent d'autres courants de pensée<sup>299</sup>. Surtout, du point de vue de notre problématique, Wilson suivit une intuition stratégique dont la modernité demeure : c'est en faisant directement appel à l'opinion publique qu'il s'efforça de promouvoir un nouveau système de négociation internationale. Aujourd'hui, c'est encore par l'opinion publique que monte en puissance ce que nous appelons une *injonction de transparence*. Cette injonction, qui va au-delà même des exigences du principe de publicité, est l'objet du chapitre suivant.

---

299. Encore aujourd'hui, Kissinger articule sa pensée en faisant fréquemment référence aux *Wilsonians*, porteurs de thèmes qu'il estime structurants des relations internationales et de la politique étrangère américaine. Cf. KISSINGER Henry [2001] *Does America Need a Foreign Policy? Towards a Diplomacy for the 21st Century* (New York : Simon & Schuster), not. pp. 32, 116, 144, 242-55, 265, 271.

## Chapitre III

### L'INJONCTION CONTEMPORAINE DE TRANSPARENCE

*Our best weapon is the « Dracula strategy » –  
exposing the details of the pact to the light of  
public scrutiny.*

Lori WALLACH<sup>1</sup>

*La transparence est contagieuse.*

Un administrateur  
de la Commission européenne<sup>2</sup>

Que le *résultat* d'une négociation internationale soit rendu public semble un principe désormais acquis. Mais cette obligation de publicité concernant l'aboutissement d'une négociation n'éteint pas la contestation de l'institution du secret. Ce chapitre entend démontrer qu'à l'obligation de publicité du résultat s'ajoute dorénavant une injonction de transparence pesant sur le *processus*. Par là, on ne prétend pas que les sociétés contemporaines et les institutions qui les structurent – l'État en premier lieu – ou qui y évoluent – entreprises, syndicats ou associations – seraient effectivement devenues transparentes : on soutient qu'il existe une demande sociétale de transparence, érigée par la puissance de ses justifications en une véritable injonction, et à laquelle l'État comme les autres acteurs doivent, sinon se conformer, du moins donner des gages. Cette injonction, évidente dans les démocraties libérales mais déjà perceptible sur la scène internationale, a un impact sur toute activité instituée, y compris les négociations internationales et la conception qu'en a le public. Conformément à la thèse de Strauss présentée dans l'introduction générale, il est essentiel de comprendre la nature de cette injonction de transparence, dans la mesure

- 
1. Lors du Forum social mondial réuni à Porto Alegre en 2002, à propos des négociations de l'OMC ; Lori Wallach est directrice de l'ONG *Global Trade Watch* (<http://www.citizen.org/trade/>).
  2. Cité... anonymement dans un dossier intitulé « La Commission n'exclut pas de contraindre à la transparence », *La Tribune*, 3 novembre 2005, p. 3.

où elle modifie le « contexte structurel » dans lequel se tient la négociation internationale, les règles de celle-ci étant en partie dépendante de celui-là<sup>3</sup>.

Avant d'aller plus loin, le sens des deux termes joints dans l'expression *injonction de transparence* mérite d'être approfondi. La transparence, d'une part, marque par rapport à la publicité une étape ultime dans le reflux du secret. Si la publicité est une mise en lumière, la lumière elle-même produit de l'ombre par endroits : les objets qu'elle éclaire créent chacun leur ombre. La transparence exclut ce jeu d'ombre et de lumière : elle suppose que les objets éclairés laissent à leur tour passer la lumière. Ensuite, publicité et transparence n'entretiennent pas le même rapport au temps. La publicité marque par un acte positif – la *publication*, dont le moment peut être choisi – le passage d'un état à un autre, la césure identifiée du secret vers le connu. La transparence constitue au contraire une caractéristique permanente et diffuse, facteur d'immédiateté : il n'y a de transparence que si l'événement est révélé en temps réel et en continu. Sur le fond, enfin, la publicité consiste en l'annonce d'une décision déjà prise. La transparence expose en revanche le processus de décision lui-même, éventuellement au point de permettre à des tiers d'influencer une décision qui reste à prendre. La publicité s'apparente à un acte consenti mais maîtrisé par ceux qui révèlent ; la transparence évoque un dispositif exigé par ceux qui veulent savoir et subi par ceux qu'il expose.

Le terme d'injonction, d'autre part, souligne la force qui porte la transparence. Une injonction – du bas latin *injunctio*, « action d'imposer » et « ordre »<sup>4</sup> – marque une obligation incontournable, à fort contenu moral : la transparence, comme nous allons l'exposer, bénéficie d'un puissant présupposé de légitimité. Elle serait forcément respectable. À l'échelle internationale, la *Glasnost* – transparence, en russe – ne fut-elle pas à la fois le credo et l'étendard de Mikhaïl Gorbatchev dans son entreprise de réforme politique de l'Union soviétique ? Dans l'ordre interne, la figure négative de l'opacité administrative s'oppose, selon l'expression du professeur Chevallier, à « la figure antithétique de la transparence conçue comme pure positivité »<sup>5</sup>. *A contrario*, le secret souffre d'un tenace présupposé d'illégitimité. Freiner la transparence, c'est

---

3. STRAUSS Anselm [1978], *Negotiations. Varieties, Contexts, Processes, and Social Order* (San Francisco : Jossey-Bass) ; trad. partielle proposée par Isabelle Baszanger dans STRAUSS Anselm [1991], *La trame de la négociation* (Paris : L'Harmattan), pp. 259-260.

4. REY Alain (dir.) [1998], *Le Robert, Dictionnaire historique de la langue française*, t. II, « INJONCTION » p. 1839.

5. CHEVALLIER Jacques [1992], « Le mythe de la transparence », in CURAPP, *Information et transparence administratives*, reproduit in *Problèmes Politiques et Sociaux*, n° 679, 1er mai 1992, p. 4.

donner à croire qu'on lui préfère l'opacité ; refuser le dévoilement, c'est admettre que l'on a quelque chose à cacher. Aujourd'hui, avance le philosophe Pierre Bouretz,

tout semble faire du secret la butte témoin de temps révolus, une valeur archaïque, une notion résiduelle qui aurait clandestinement survécu aux combats accompagnant le processus de la modernité, vécu et pensé comme dévoilement<sup>6</sup>.

Le relevé, que l'on ébauchera ici, de toutes les instances de la vie sociale et politique où le secret reflue face à l'injonction de transparence démontre que la charge de la preuve incombe au secret ; l'injonction de transparence, au contraire, est d'autant plus puissante qu'elle porte une forme de justification spontanée.

Si l'on s'en tient toujours à la définition, une injonction provient de l'extérieur : elle est imposée par autrui. Quels sont, en l'espèce, ces acteurs extérieurs ? Par quelles transformations de l'action politique et de ses règles, des organisations sont-elles désormais obligées de donner à des tiers des gages de transparence ? Une injonction est une obligation de faire, de se conformer à une norme : si la transparence correspond à une nouvelle norme de l'action politique, quelles en sont les implications sur les jeux d'acteurs ? On démontrera que cette injonction de transparence fonctionne comme une norme de justification, une nouvelle source de légitimité qui favorise le contrôle des mandataires par leurs mandants, en une redistribution du pouvoir au détriment de ceux sur qui elle pèse.

Se pose alors la question de savoir dans quelle mesure cette injonction de transparence contribue à défendre l'intérêt général. En quoi constitue-t-elle un progrès politique ? Existe-t-il, au fond, un droit à la transparence, qui compterait au nombre des droits de l'Homme dits de « troisième génération », conférés à l'individu vis-à-vis de l'État pour établir un meilleur équilibre du pouvoir ? Mais la transparence se suffit-elle à elle-même, retirant au secret toute justification ? Ou, au contraire, celui-ci ne retrouve-t-il pas précisément, en raison des excès de l'injonction de transparence, une légitimité insoupçonnée, ou bien oubliée, fondant ainsi un dilemme entre secret et transparence ? Jusqu'où rester secret, et à partir de quel point être transparent ?

Apporter des éléments de réponse à ces questions semble essentiel, dans la mesure où la scène internationale et les négociations qui s'y déroulent n'échappent pas, comme on le soulignera, à cette montée en puissance de l'injonction de transparence. La compréhension des ressorts profonds de l'injonction de transparence dans l'ordre politique semble donc un préalable à l'analyse de son impact dans le champ

---

6. BOURETZ Pierre [1995], « Désir de transparence et respect du secret », *Esprit*, mai, p. 47.

spécifique de la négociation internationale. La transparence apparaît ainsi comme une notion dont il faut explorer l'omniprésence (section 1), la puissance (section 2), mais aussi l'ambivalence (section 3).

## **SECTION 1**

### **OMNIPRÉSENCE :**

#### **MANIFESTATIONS DE L'INJONCTION DE TRANSPARENCE**

La période contemporaine érige la transparence en valeur de premier plan. Celle-ci est devenue un principe d'organisation, de justification et de légitimité omniprésent. La démonstration en est apportée par un exposé des manifestations de l'injonction de transparence dans les différents espaces de l'ordre politique et social (1.1.), avant d'examiner en particulier ses apparitions dans la sphère internationale (1.2.).

#### **1.1. Une pluralité de manifestations**

La notion de transparence apparaît en tous domaines. Les publications scientifiques offrent un premier reflet de cette omniprésence : dans la base de données *Econlit*, qui recense à l'échelle mondiale les publications en sciences économiques et politique, le mot « transparence » et ses dérivés apparaissent moins de 1 000 fois par an jusqu'en 1995, de 1 000 à 3 000 fois entre 1996 et 1999, et plus de 4 000 fois par an depuis, en croissance continue jusqu'à plus de 7 000 en 2004<sup>7</sup>. La transparence apparaît même dans le domaine privé, où le secret est pourtant le plus légitime (1.1.1.). La sphère économique n'y échappe pas (1.1.2.), ni surtout le monde politique et administratif (1.1.3.).

##### ***1.1.1. Dans le domaine privé et individuel***

Le monde de l'individu est le règne du secret. Pour le psychologue Serge Tisseron :

Le droit au secret de chacun, adulte ou enfant, est essentiel. Il permet de protéger son identité profonde des intrusions de l'environnement. Il est la première condition à la possibilité de penser soi-même et pour soi-même. Les régimes totalitaires ont d'ailleurs

---

7. GROSSMAN Emiliano, LUQUE Emilio, MUNIESA Fabian [2006], « Economies Through Transparency », *working paper* n° 003, Centre de sociologie de l'innovation, Ecole des Mines de Paris, pp. 5-6.

tous pour point commun de chercher à étendre leur contrôle sur la vie privée des individus et à abolir cette barrière du secret<sup>8</sup>.

Même cette sphère privée connaît un amenuisement en raison de l'injonction de transparence. En voici une illustration à partir d'un cas extrême – mais on sait, depuis Michel Foucault, le potentiel éclairant des cas « limites ». En janvier 2006, pour la première fois en France, dans le cadre de l'instruction d'une affaire de viol, un juge a pu obtenir la levée de l'anonymat garanti par la loi sur l'accouchement « sous X »<sup>9</sup>. Jamais, auparavant, le principe du secret des origines garanti par cette loi n'avait été rompu. L'exposition croissante de la vie privée est une manifestation plus commune de l'injonction de transparence, depuis l'explosion de la télé-réalité, jusqu'à la médiatisation de la vie privée des dirigeants politiques :

Notre modernité des médias et des écrans réussit ce prodige d'inciter chacun à se livrer spontanément, à se mettre à nu, sans nul besoin de la contrainte physique, de la torture ou de la menace du châtiment<sup>10</sup>.

Cette exposition est facilitée en permanence par de nouveaux dispositifs technologiques devenus indissociables des sociétés contemporaines<sup>11</sup>. Cette analyse du progrès technique a tût été menée par Herbert Marcuse. Celui-ci estime que la technologie constitue une composante centrale d'un système sociopolitique de domination, en tant qu'elle permet de supprimer l'opposition entre vie publique et vie privée, instituant « des formes de contrôle et de cohésion sociales, à la fois plus efficaces et plus agréables »<sup>12</sup>. La généralisation de la vidéosurveillance dans l'espace public, les applications toujours plus étendues de la carte à puce – permettant de retracer les paiements effectués par carte bancaire – et des téléphones portables – permettant de suivre les déplacements d'un individu –, l'essor de la biométrie, et même la multiplication des pages personnelles sur l'Internet : tout cela concourt à une mise en transparence de la personne humaine. Ce mouvement – dont la démonstration n'est plus à faire – est suffisamment symbolique de la montée en puissance de la transparence – là même où elle devrait être exclue – pour que ses aspects saillants en aient été mentionnés ici.

---

8. TISSERON Serge [1999], *Nos secrets de famille* (Paris : Ramsay). Le roman *1984*, publié par George Orwell en 1948, reste par excellence la vision d'un ordre politique transparent et totalitaire.

9. « La recherche de la vérité plus forte que le secret de la naissance », *Libération*, 5 janvier 2006, p. 14.

10. GAUTRAND Jacques [2002], *L'Empire des écrans. Télé, internet, infos, vie privée : la dictature du « tout voir »* (Paris : Le Pré aux Clercs), p. 232.

11. Cf. BRIN David [1998], *The Transparent Society. Will Technology Force Us to Choose Between Privacy and Freedom?* (Reading, Mass. : Perseus Book), notamment le chapitre III, « Privacy Under Siege », pp. 54-88.

12. MARCUSE Herbert [1968], *L'Homme unidimensionnel. Etude sur l'idéologie de la société industrielle* (Paris : Les Editions de Minuit, 1996), pp. 27-44.

De plus, l'individu est le siège de préoccupations et d'exigences qui nourrissent l'injonction de transparence. Dans une société qui valorise le principe de précaution<sup>13</sup>, l'individu se perçoit aux prises avec des risques dont la maîtrise exige de l'information, donc un surcroît de transparence. C'est le cas, au premier chef, de ce qui touche à la sécurité environnementale, sanitaire et alimentaire. Les grandes inquiétudes liées à la santé publique ont toutes suscité un intense besoin de savoir, d'autant plus qu'elles avaient d'abord été masquées par l'opacité – voulue ou non, selon les cas – des pouvoirs publics. Les exemples suivant étayent ce point.

Le nucléaire, technologie issue du cœur régalien de l'État – la dissuasion –, entretient de ce fait un lien étroit avec le secret. Dans tous les pays où il est utilisé à des fins énergétiques, le nucléaire civil sert d'abcès de fixation à l'injonction de transparence. Il génère des demandes d'informations, soit de façon générale lors du lancement de programmes électronucléaires puis de l'installation de centrales<sup>14</sup>, soit de façon paroxystique en cas de catastrophes : aux États-Unis après l'accident de Three Miles Island (28 mars 1979), en Europe après celui de Tchernobyl (26 avril 1986). En France, les retombées sur le territoire hexagonal du nuage de Tchernobyl ont été d'abord niées, puis minorées, par le gouvernement de l'époque ; l'épisode n'a pas peu compté dans la mise en ébullition du monde associatif, le lancement d'un débat parlementaire sur la transparence de la filière nucléaire<sup>15</sup>, puis l'organisation de débats publics<sup>16</sup>. À ces effets successifs de l'injonction vient de s'ajouter, en 2006, le vote d'une loi « sur la *transparence* et la sûreté en matière nucléaire », créant un « Haut Comité de la *transparence* et de l'information nucléaire »<sup>17</sup>. De même, l'explosion de l'usine chimique de Seveso en 1976 avait entraîné en France l'obligation d'informer les populations vivant à proximité d'installations industrielles à risque, désormais « classées Seveso ».

Depuis le début des années 1980, en France, une succession de crises sanitaires<sup>18</sup> a également nourri l'injonction de transparence. L'utilisation de produits sanguins non chauffés menant au scandale du sang contaminé par le virus HIV, l'usage d'hormone

---

13. KOURILSKY Philippe, VINEY Geneviève [2000], *Le Principe de précaution* (Paris : Odile Jacob / La documentation française).

14. Pour un compte-rendu de l'époque où le secret dominait le programme électronucléaire français, cf. COLSON Jean-Philippe [1977], *Le nucléaire sans les Français* (Paris : Maspéro).

15. Aboutissant au vote de la loi Bataille du 20 décembre 1991, laquelle organise un processus transparent en matière de déchets nucléaires pour les quinze années suivantes.

16. Une commission particulière de débat public a été créée pour mener une série de rencontres publiques, de novembre 2005 à février 2006, sur le lancement de l'EPR (*European pressurized water reactor*).

17. *Libération*, 27 mars 2006 ; nous soulignons.

18. MORELLE Aquilino [1996], *La Défaite de la santé publique* (Paris : Flammarion).

de croissance défectueuse, la tardive reconnaissance par les pouvoirs publics des conséquences de l'amiante sur la santé : chaque fois a prévalu l'impression que la rétention d'information par les organismes concernés avait permis, sinon provoqué, les atteintes à la santé publique. Pour parer à l'accusation d'opacité sur les effets secondaires de ses produits, l'industrie pharmaceutique publie désormais de plus en plus souvent sur Internet l'intégralité de ses essais cliniques<sup>19</sup>.

Les menaces liées à la sécurité alimentaire emportent les mêmes effets<sup>20</sup>. Epizootie d'encéphalopathie spongiforme bovine, tremblante du mouton, ou crises de listériose<sup>21</sup> : chaque fois, l'individu-consommateur exige de connaître le risque auquel il est exposé. La traçabilité alimentaire, qui résulte de ces crises, constitue un avatar supplémentaire de la montée en puissance de l'injonction de transparence. Ainsi, lors de la crise de la « vache folle », le Centre international de la viande avait mis en place un « contrat de transparence » destiné à garantir la qualité des produits consommés. Les débats sur l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés ou sur l'implantation d'antennes-relais pour les téléphones portables offrent d'autres exemples de cette demande de transparence liée à la sécurité alimentaire et environnementale<sup>22</sup>. Ces cas sont d'autant plus intéressants qu'ils conjuguent, aux préoccupations des individus, la question du partage par les entreprises de l'information dont elles disposent : en effet, l'injonction de transparence vaut aussi pour l'économie.

### ***1.1.2. Dans la sphère économique***

L'injonction de transparence se manifeste tant au niveau microéconomique – la vie des entreprises – qu'au niveau macroéconomique – la régulation du système global.

La transparence de l'information est une des cinq conditions de la concurrence pure et parfaite dans la théorie classique<sup>23</sup>. La libre circulation de l'information et son partage, ingrédients principaux de la transparence, constituent aussi « le prolongement pratique de l'hypothèse théorique dite des anticipations

---

19. *Enjeux Les Echos*, 1er mars 2003, p. 7.

20. HIRSCH Martin [2002], *Ces Peurs qui nous gouvernent. Sécurité alimentaire : faut-il craindre la transparence ?* (Paris : Albin Michel).

21. BESANÇON Julien, BORRAZ Olivier, GRANDCLÉMENT-CHAFFY Catherine [2004], *La Sécurité alimentaire en crise* (Paris : L'Harmattan).

22. CHEVASSUZ Bernard [2001], *OGM et agriculture : options pour l'action publique*, rapport du Commissariat général du Plan (Paris : La Documentation française).

23. GÉNÉREUX Jacques [1990], *Économie politique* (Paris : Hachette), t. 1, p. 106.



rationnelles »<sup>24</sup> : les agents économiques ne peuvent prendre les bonnes décisions que s'ils disposent de l'information nécessaire. À cette aune, tout surcroît de transparence va dans le sens d'une économie plus performante. Au contraire, l'opacité permet la rente. Les cartels d'entreprise sont condamnés dans cet esprit : une entente constitue une information secrète liant entre eux des acteurs économiques, au détriment de la concurrence et des intérêts de tiers. De même, les réglementations sanctionnant le délit d'initié s'inscrivent dans cette approche : certaines informations ne doivent être utilisées que lorsqu'elles ont été communiquées à tous les autres agents économiques.

La réalité économique est très éloignée de la théorie classique. De l'aveu d'un responsable patronal, « historiquement, et jusqu'à une époque relativement récente, le monde de l'entreprise pouvait sembler se caractériser davantage par le secret, voire par une certaine opacité, que par la transparence »<sup>25</sup>. En effet, l'entreprise évoluant sur un marché concurrentiel, le secret protège ses stratégies et ses méthodes vis-à-vis de ses concurrents. D'ailleurs, dans la quasi-totalité des systèmes juridiques, l'entreprise constitue une personne morale, faisant écran entre les associés et les tiers. En France, les principales sociétés commerciales sont des « sociétés anonymes », dont les actionnaires restent *a priori* inconnus.

Mais cette tradition du secret de l'entreprise vis-à-vis de tiers n'échappe pas à l'injonction de transparence<sup>26</sup>. Une première raison en est l'évolution des systèmes de financement. L'entreprise familiale, assurant son autofinancement, n'a de comptes à rendre à personne : la transparence peut y être minimale. Lorsque l'entreprise recourt à l'emprunt auprès de banques, l'information transmise au banquier reste placée sous le sceau du « secret bancaire ». Mais pour les entreprises ayant recours aux marchés financiers, l'investisseur exige de l'information pour décider d'acheter ou vendre, ou non, des titres. Sur ces marchés, les investisseurs institutionnels – fonds de pension, sociétés d'assurance et banques d'investissements – sont plus exigeants encore que l'actionnaire individuel en terme d'information. Un réseau d'investisseurs institutionnels a ainsi fondé le *International Corporate Governance*

---

24. LORDON Frédéric [2001], « Finance internationale : les illusions de la transparence », *Critique internationale*, n° 10, janvier, p. 6. L'argument renvoie directement à Bentham, cf. chapitre II, 1.1.3.

25. KESSLER Denis [2001], « L'entreprise entre transparence et secret », *Pouvoirs*, n° 97, p. 33 ; Denis Kessler fut vice-président du Mouvement des entreprises de France (MEDEF).

26. COLSON Aurélien [2004b], « 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, nov.-déc., pp. 87-99.

*Network*, lequel plaide en faveur de l'adoption de principes de gouvernance très stricts, notamment du point de vue de la transparence<sup>27</sup>.

Une seconde raison résulte des ruptures du système intervenues depuis une vingtaine d'années, c'est-à-dire à la fois les scandales financiers – Crédit Lyonnais ou Vivendi en France, Enron ou Worldcom aux États-Unis, Parmalat en Italie – et les crises macro-économiques que ces faillites répercutent à l'échelle d'un pays, voire au-delà – telle la chute des *chaebols* en Corée du Sud en 1998. Toutes ces ruptures ont été analysées comme la démonstration des conséquences néfastes du manque de transparence comptable<sup>28</sup>. Historiquement, d'ailleurs, les lendemains de crises financières sont favorables à un surcroît de transparence : la crise de 1929 aux États-Unis a vu la création en 1934 de la *Securities Exchange Commission*, modèle sur lequel furent ensuite construites la plupart des institutions chargées de vérifier l'exactitude de l'information diffusée par les sociétés cotées<sup>29</sup>.

Garantir aux investisseurs une information robuste et prévenir les dérives que l'opacité autorise : c'est à ces enjeux jumeaux qu'entend répondre l'essor du gouvernement d'entreprise, principale traduction de l'injonction de transparence dans la sphère économique. Au Royaume-Uni dès 1992, avec le rapport Cadbury, aux États-Unis en 1994 avec le rapport sur les « Principles of Corporate Governance » publié par l'*American Law Institute*, ou en France à partir des rapports Viénot<sup>30</sup> : la restriction du secret dans l'entreprise s'impose peu à peu comme une garantie de meilleure gestion. Le législateur a conforté la montée en puissance de ce gouvernement d'entreprise défavorable au secret. En France, plusieurs textes en témoignent, tant dans leur contenu que dans leur intitulé : loi du 11 mars 1988 relative à la *transparence* financière de la vie politique, qui venait mettre fin au sein des entreprises à certaines pratiques opaques susceptibles de nourrir la corruption ; loi du 2 août 1989 relative à la sécurité et à la *transparence* du marché financier ; loi du 3 janvier 1991 relative à la *transparence* des procédures de marché ; loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la *transparence* de la vie

---

27. Cf. la section 4.d de leur charte, « Disclosure and Transparency » (<http://www.icgn.org>).

28. FRISON-ROCHE Marie-Anne (dir.) [2003], *Les Leçons d'Enron : capitalisme, la déchirure* (Paris : Autrement).

29. REYGROBELLET Arnaud [2001], *Les Vertus de la transparence. L'information légale dans les affaires* (Paris : Presses de Sciences Po, coll. « La bibliothèque du décideur »), p. 30. Les avis divergents existent, non tant pour nier l'intérêt de la transparence que pour estimer qu'elle n'est pas la seule réforme à conduire pour stabiliser les marchés financiers ; cf. LORDON [2001], *op. cit.*

30. COLSON Jean-Philippe [2001], « Le gouvernement d'entreprise et les nouvelles régulations économiques », *Les Petites Affiches*, 21 août, n° 166, pp. 4-11. COLSON Jean-Philippe [1995], *Droit public économique*, 3<sup>ème</sup> éd. (Paris : L.G.D.J., 2001), pp. 353-357.

économique et des procédures publiques ; loi du 2 juillet 1996, dite de modernisation des activités financières, qui confia au Conseil des marchés financiers le soin d'assurer leur transparence ; enfin, loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques imposant, dans un souci de meilleure information des actionnaires, de publier les rémunérations perçues par chaque mandataire social<sup>31</sup>.

À l'échelle internationale, les nouvelles normes comptables IFRS ou la loi Sarbanes-Oxley sont d'autres facteurs concourant à ce que le stock d'informations transparentes s'accroisse encore : perspectives de l'entreprise, stratégie, structure des résultats, engagements pour les retraites, rachats d'actions internes, informations environnementales ou encore rémunération des dirigeants et du management<sup>32</sup>. Ainsi s'accroît le champ de « l'information légale », obligatoirement publique<sup>33</sup>. En France, *Le Nouvel Economiste* a mis en place un baromètre de la transparence pour vérifier le respect par les sociétés du CAC 40 des normes les plus élevées du gouvernement d'entreprise.

Au niveau macro-économique, la transparence est promue par des institutions clefs de la régulation du système mondial. Le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque des règlements internationaux ont institué une obligation de transparence à la charge des États et des opérateurs financiers. L'OCDE y prête également attention. Au lendemain de la crise de Corée précitée, le G7 mit la transparence des institutions financières à l'ordre du jour de sa réunion à Washington, le 17 avril 1998. Ces institutions elles-mêmes sont à leur tour soumises à l'injonction de transparence, comme on le soulignera *infra*. Joseph Stiglitz, prix Nobel d'économie, fait de cette transparence le premier moteur du progrès économique et social :

Le plus puissant moyen d'assurer que les institutions économiques internationales soient plus attentives aux pauvres, à l'environnement et aux préoccupations sociales et politiques sur lesquelles j'ai mis l'accent, c'est d'accroître leur ouverture et leur transparence<sup>34</sup>.

Les banques centrales promeuvent également leur propre transparence, qu'il s'agisse de leurs objectifs, du partage de l'information dont elles disposent au profit des agents économiques, de la transparence des politiques – c'est-à-dire l'annonce rapide des décisions et de leur justification – ou encore des procédures – c'est-à-dire la

---

31. Mais la loi de sécurité financière du 1er août 2003, à rebours de ce mouvement, a limité ce principe : cette obligation n'est plus imposée qu'aux seules sociétés cotées ou contrôlées par une société cotée.

32. *La Lettre de l'Expansion*, 4 octobre 2004, n° 727, p. 2.

33. REYGROBELLET [2001], *op. cit.*, pp. 9 sq.

34. STIGLITZ Joseph E. [2003], *La Grande Désillusion* (Paris : Fayard). p. 293.

publication des comptes-rendus de réunions<sup>35</sup>. À partir du milieu des années 1990, sous l'impulsion de son président Alan Greenspan, la Réserve fédérale américaine entreprit de publier des communiqués expliquant dans la foulée toute décision du Conseil de politique monétaire<sup>36</sup>. La Banque centrale européenne (BCE) reconnaît elle aussi la portée de ce mouvement :

Transparency means that the central bank provides the general public and the markets with all relevant information on its strategy, assessments and policy decision as well as its procedures in an open, clear and timely manner. Today, most central banks, including the ECB, consider transparency as crucial. [...] The ECB gives a high priority to communicating effectively with the public<sup>37</sup>.

Après les années initiales où l'opacité supposée de la BCE fut critiquée, son président Jean-Claude Trichet l'a lui-même souligné : « cultiver le secret et l'énigme, c'est du passé. Les mots d'aujourd'hui sont transparence et crédibilité »<sup>38</sup>. Peu importe ici les modalités concrètes de cette transparence ou son équilibre optimal : ce qui frappe, c'est que la notion de transparence s'est imposée comme un enjeu clef pour la légitimité de l'institution<sup>39</sup>. Le moteur de recherche du site de la BCE en donne une indication supplémentaire : le mot *inflation* – dont le contrôle forme l'objectif de la BCE – renvoie à 2 033 documents, tandis que le terme *transparency* mobilise à lui seul 1 157 documents<sup>40</sup>.

Au total, avancent certains, « la culture du secret, très enracinée dans les milieux d'affaires français, a presque totalement cédé face à l'idéologie de la transparence totale, traditionnelle dans les systèmes anglo-américains »<sup>41</sup>. Même si cette affirmation n'est pas unanimement partagée, il est démontré que l'injonction de transparence modèle profondément le monde économique et son évolution. Indissociable du libéralisme économique, la transparence s'est également diffusée, via le libéralisme politique, dans la sphère publique.

---

35. ARTUS Patrick [2002], « La transparence économique des banques centrales est-elle souhaitable ? », Caisse des Dépôts et Consignations, document de travail n° 2002-99/MA, juillet, pp. 5 sq.

36. POOLE William [2004], « The Federal Open Market Committee Transparency », discours du président de la Federal Reserve Bank, 6 octobre ([http://www.stlouisfed.org/news/speeches/2004/10\\_06\\_04.html](http://www.stlouisfed.org/news/speeches/2004/10_06_04.html)).

37. Site officiel de la Banque centrale européenne (<http://ecb.int/ecb/orga/transparency/html.index.en.html>).

38. Entretien avec *L'Express*, 11 octobre 2004.

39. Pour un aperçu de ces débats, cf. par exemple BUITER Willem H. [1999], « Alice in Euroland » (Londres : CPER), Working Paper, n° 1, et la réponse de ISSING Otmar, « The Eurosystem : Transparent and Accountable – Or 'Willem In Euroland' » (Londres : CPER), Working Paper, n° 2 ; BINI-SMAGHI Lorenzo, GROS Daniel [2001], « Is the ECB sufficiently accountable and transparent ? », European Network of Economic Policy Research Institutes (ENEPRI), Working Paper n° 7, septembre.

40. Requête mise à jour le 3 juillet 2006 (<http://www.ecb.int>).

41. REYGROBELLET [2001], *op. cit.*, p. 30.

### 1.1.3. Dans le monde politique et administratif

« La conquête de la transparence administrative est un prolongement naturel, bien que différé, de l'évolution démocratique »<sup>42</sup>. Le droit d'accès aux documents administratifs constitue le socle de la transparence. La Suède fut pionnière en la matière : dès 1766 une loi y disposa le droit des citoyens d'accéder aux documents détenus par les autorités du royaume<sup>43</sup>. À partir du milieu des années 1960, ce droit d'accès fut le point de départ de multiples réformes concourant à ériger la transparence en norme dans la quasi-totalité des pays occidentaux<sup>44</sup>.

C'est d'abord aux États-Unis que fut adopté en 1966 le *Freedom of Information Act* (FOIA), étendu en 1974 pour fixer les délais de réponse de l'administration et les pénalités en cas de rétention d'information. Le dispositif fut renforcé avec l'adoption en 1977 du *Government in the Sunshine Act*, au nom duquel de multiples organismes ont dû exposer au public leur fonctionnement, leurs décisions et les comptes-rendus des réunions y ayant abouti<sup>45</sup>. Une agence – *Information Security Oversight Office* – surveille le recours au secret<sup>46</sup>. Même en matière de sécurité nationale, la culture du secret reculait peu à peu<sup>47</sup> ; mais, au lendemain du 11 septembre 2001, la menace terroriste a renforcé le recours au secret de la part de l'administration Bush. Même dans ce contexte, l'injonction de transparence se maintient, ce dont témoigne la contestation publique des manquements à l'esprit du FOIA<sup>48</sup>. La lutte contre le terrorisme s'accompagne d'ailleurs de nouvelles avancées de la transparence à l'encontre du secret bancaire, pour améliorer la traçabilité des opérations financières. Quelques années auparavant, une commission nationale et bipartisane, dirigée par le sénateur Moynihan, avait stigmatisé le recours à une *culture of secrecy* au cours des huit décennies passées, et souhaité une nouvelle montée en puissance des principes de publicité et de transparence<sup>49</sup>.

---

42. RIDEAU Joël (dir.) [1998], *La Transparence dans l'Union européenne. Mythe ou principe juridique ?*, actes du colloque organisé par le CEDORE (Paris : L.G.D.J.), p. 5.

43. GRONBECH-JENSEN Carsten [1998], « The Scandinavian Tradition of Open Government and the European Union : Problems of Compatibility », *Journal of European Public Policy*, vol. 5, n° 1, pp. 185-199.

44. L'Espagne a même inscrit le principe de transparence au sein de sa Constitution (article 105a).

45. BERG Richard K., KLITZMAN Stephen H. [1978], *An Interpretive Guide to the Government in the Sunshine Act* (Washington : Administrative Conference of the United States).

46. L'ISOO relève de la *National Archives and Records Administration* (<http://archives.gov/isoo>).

47. KATE Doyle [1999], « The End of Secrecy : US National Security and the Imperative for Openness », *World Policy Journal*, Spring, vol. 16, n° 1, pp. 34-51.

48. « Too much secrecy », éditorial, *International Herald Tribune*, 13 juillet 2005, p. 6.

49. MOYNIHAN Daniel Patrick (dir.) [1997], *Report of the Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy*, Pursuant to Public Law 236, 103rd Congress (Washington, DC : Government Printing Office). Cf. aussi l'ouvrage partiellement issu de ces travaux :

En Grande-Bretagne, la tradition du secret administratif était très ancrée, forte des principes d'anonymat, d'impartialité et d'obligation de réserve du *Civil Service*<sup>50</sup> : il n'y avait pas de « *public right to know* » et l'*Official Secret Act* de 1911 ne fut révisé qu'en 1989<sup>51</sup>. Il n'en reste pas moins qu'après de longs débats fut adopté en 1994 l'*Access to Government Information Act*, puis un *White Paper* intitulé « *Your Right to Know* » en décembre 1997 et enfin, en 2000, un *Freedom of Information Act* entré en application par phases successives jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2005<sup>52</sup>. Cette loi permet à tout sujet de Sa Gracieuse Majesté de demander la communication d'une information à quelque 100 000 structures publiques (des départements ministériels jusqu'aux collectivités locales, en passant par la *British Broadcasting Corporation*). Des limites sont posées – services secrets, diplomatie, enquêtes pénales – mais tout refus de l'administration est susceptible de recours.

En France, les lois sur la liberté d'accès aux documents administratifs et sur la motivation des actes administratifs furent adoptées, respectivement, en 1978 et 1979. Avec la création de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), une nouvelle catégorie vit le jour : l'autorité administrative indépendante (AAI)<sup>53</sup>. Ce point est important pour l'analyse de l'injonction de transparence. La floraison d'AAI et d'agences – Commission des opérations de bourse, Autorité de régulation des télécommunications, Agence française du sang, Agence française de sécurité sanitaire des aliments, Institut de veille sanitaire – concourt à créer, dans le périmètre public mais à l'écart d'une tutelle directe de l'État, des sources supplémentaires et indépendantes d'information du public. Cette mise en avant d'autorités ou d'agences formellement extérieures à l'État doit permettre de surmonter le paradoxe suivant :

Il ne suffit pas de transmettre une information exacte pour que celle-ci apparaisse vraie. Un lien puissant relie la crédibilité à la légitimité du locuteur. Parmi les nombreux paradoxes de la communication des organisations figure la contradiction entre la demande d'information et le blocage envers leur réception.

---

MOYNIHAN Daniel Patrick [1998], *Secrecy : The American Experience* (New Haven : Yale University Press).

50. PROSSER Tony, « La transparence administrative en Grande-Bretagne », in DEBBASCH Charles (dir.) [1990], « La transparence administrative en Europe », *Annuaire européen d'administration publique* (Paris : CNRS). Sur la situation d'autres pays européens, voir ce même recueil.

51. VINCENT David [1998], *The Culture of Secrecy in Britain, 1832-1998* (New York : Oxford University Press).

52. Cf. le site du Office of Public Sector Information ([www.opsi.gov.uk/acts/en2000/2000en36.htm](http://www.opsi.gov.uk/acts/en2000/2000en36.htm)).

53. COLLIARD Claude-Albert, TIMSIT Gérard (dir.) [1988], *Les Autorités administratives indépendantes* (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Les voies du droit »). L'équivalent britannique serait les *Quangos* ou *Quasi-Autonomous National Government Organisations* et, aux États-Unis, les *Independent Regulatory Agencies*.

Précisément, cela signifie qu'à toutes les enquêtes et notamment sur les sujets les plus sensibles, le public regrettera une absence quasi totale de communication de la part de certaines institutions à leur égard, et déclarera dans le même temps son absence totale de confiance envers les informations qui seront émises. En somme il est demandé de tout dire et simultanément il est signifié l'inutilité de cette prise de parole<sup>54</sup>.

Le ressort de ce paradoxe réside dans les phénomènes de réaction dévaluatoire, bien connus des théories de la négociation<sup>55</sup> : dans la perception de son destinataire, la valeur d'une information dépend non des qualités propres et objectives de celle-ci, mais de la nature de la relation existant entre le destinataire et l'émetteur de l'information.

Au-delà de l'accès aux documents administratifs, l'injonction de transparence trouve de multiples manifestations à l'encontre de la tentation, traditionnelle, qu'ont les trois pouvoirs de préserver leurs secrets. Le pouvoir juridictionnel semble le plus ouvert des trois : la publicité de l'audience puis du jugement est essentielle à la justice<sup>56</sup>. Selon l'adage du droit anglais : « Justice is not only to be done, but to be seen to be done ». Mais le secret de l'instruction est désormais mis à mal par les investigations des journalistes, souvent avec le soutien des magistrats instructeurs eux-mêmes : ceux-ci estiment que seule la mise au grand jour de certains actes répréhensibles peut contrebalancer le pouvoir économique, politique ou médiatique dont disposent les personnalités mises en cause. Pour le pouvoir législatif, ensuite, les débats et la quasi-totalité des votes sont publics ; mais la plupart des Parlements ressentent le besoin de s'exposer plus encore, par exemple en se dotant d'un site Internet sur lesquels les séances sont retransmises en direct, ou en laissant les caméras filmer les auditions des commissions spéciales. Le recours aux commissions d'enquête permet aux parlementaires de faire la transparence sur des sujets sensibles, y compris en matière de politique étrangère, comme ce fut le cas pour les événements survenus au Rwanda<sup>57</sup>.

Une illustration originale de l'injonction de transparence en direction tant de la Justice que du Parlement est donnée par la commission d'enquête parlementaire sur

---

54. LIBAERT Thierry [2003], *La Transparence en trompe-l'œil* (Paris : Descartes & Cie, coll. « Gouvernance et démocratie »), p. 138.

55. ROSS Lee, STILLINGER Constance [1991], « Barriers to Conflict Resolution », *Negotiation Journal*, 7, October, pp. 389 sq. ROSS Lee [1995], « Reactive Devaluation in Negotiation and Conflict Resolution », in ARROW Kenneth, MNOOKIN Robert *et alii* (dir.), *Barriers to Conflict Resolution* (New York : Norton), pp. 26-42.

56. GARAPON Antoine [1997], *Bien juger* (Paris : Odile Jacob), pp. 69 sq.

57. Mission d'information instaurée le 3 mars 1998 et présidée par Paul Quilès, ancien ministre de la Défense.

les dysfonctionnements de la justice, mise en place suite au procès d'Outreau<sup>58</sup>. Dans un premier temps, le président de cette commission, arguant de « la volonté de sérénité » des débats, avait décidé que les auditions se tiendraient à huis clos. Mais ce point de vue ne fut pas partagé par tous les membres de la commission, deux députés estimant : « Alors que les citoyens attendaient un exercice démocratique fondé sur la transparence, le Parlement manque, une nouvelle fois, l'occasion de gagner en crédibilité »<sup>59</sup>. Un autre membre déclara que si la commission honorait des règles de « transparence », « notre démocratie ne se porterait que mieux, à l'heure où nombreux sont ceux qui doutent des institutions de notre République » ; il demanda que les travaux de la commission « puissent faire l'objet d'une publicité correspondant au souci de transparence et à l'attente légitime de nos concitoyens »<sup>60</sup>. Le Syndicat de la magistrature dénonça le huis clos comme « une entrave à la transparence ». Dans un avis au président de la République, le Conseil supérieur de la magistrature lui-même intervint :

Compte tenu de l'extrême complexité de l'acte de juger, le Conseil souhaite qu'à l'occasion de cette enquête parlementaire une information publique sur les processus d'élaboration des décisions judiciaires permette de renforcer la confiance dans la justice<sup>61</sup>.

Enfin, les acquittés d'Outreau lancèrent eux aussi un appel en faveur de la transparence : « Ils nous est insupportable d'imaginer que les élus de la République aient décidé de travailler dans le secret, comme si cette tentation de l'obscurité devait perdurer »<sup>62</sup>. Au final, le choix du huis clos ou de la transparence fut laissé à chaque personne auditionnée, les auditions des treize acquittés et du juge Burgaud, retransmises en direct à la télévision, enregistrant des records d'audience et suscitant une vive émotion. La règle que les députés avaient voulu fixer – le huis clos serait le principe, la publicité l'exception – fut *de facto* inversée. Il faut souligner combien, dans l'esprit des parties prenantes, la transparence est intimement liée aux notions « d'exercice démocratique », de « crédibilité », de « confiance » dans les institutions et « d'attente légitime » des citoyens.

---

58. Pour mémoire, s'est tenu en 2004, dans le nord de la France, un procès pour une affaire de pédophilie. La longue instruction puis le jugement de première instance ont été entachés de multiples dysfonctionnements, avant que la quasi-totalité des prévenus soit acquittée en appel. Mais entre-temps, vingt-six années au total de détention provisoire avaient été infligées à quatorze innocents, dont l'un est mort dans sa cellule.

59. Dans une tribune publiée le 23 décembre 2005 dans *Le Monde* par les députés Christophe Caresche (PS) et Michel Hunault (UDF).

60. Communiqué du député Alain Bocquet (PCF), dépêche *Associated Press*, 26 décembre 2005.

61. Conseil supérieur de la magistrature, avis du 16 décembre 2005.

62. Tribune publiée par *Le Figaro*, lundi 26 décembre 2005.



Concernant enfin le pouvoir exécutif, le plus rétif à l'extension de la transparence, plusieurs signes en marquent les progrès. En France, il est emblématique que le gouvernement de Lionel Jospin ait mis fin en 2001 aux « fonds secrets » : ce budget discrétionnaire, voté sans débat par le Parlement, était mis à la disposition du gouvernement en coupures, officiellement pour financer les services secrets, mais avec d'autres finalités pour une forte proportion. En 2000, dans un discours-programme sur la gestion publique et la réforme des services publics, le Premier ministre faisait « de la transparence et de la concertation la première exigence »<sup>63</sup>. La répartition du budget de l'État devrait gagner en transparence grâce à la loi d'orientation sur les lois de finances (LOLF). Plus généralement, la décision publique ne peut plus faire l'économie d'un minimum de transparence. Cela vaut lors des décisions d'implantation de grands équipements collectifs – autoroutes, centrales nucléaires ou voies ferroviaires. Désormais, des procédures de concertation – via la Commission nationale du débat public – assurent l'information des parties prenantes du projet (riverains, associations de défense de l'environnement, élus locaux)<sup>64</sup>. Le recours au secret défense paraît de plus en plus abusif et, en la matière, l'injonction de transparence s'est traduite en France par l'instauration, en 1998, d'une AAI chargée d'en contrôler l'usage (cf. *infra*). De même, les archives mettent régulièrement en scène l'injonction de transparence : accusées de préserver l'opacité sur des manquements à l'intérêt général ou des atteintes aux personnes, les règles contraignant l'accès aux archives font l'objet de critiques récurrentes des historiens et des journalistes<sup>65</sup>.

On le voit : l'exigence d'une transparence accrue atteint tous les acteurs. Qu'il s'agisse du domaine privé, du monde des affaires ou de la sphère publique, un point commun rassemble toutes ces manifestations de transparence : l'injonction se nourrit de cas avérés d'opacité. Dans la plupart des exemples cités – et l'on aurait pu les multiplier, notamment les affaires politiques comme celles du *Rainbow Warrior*, des écoutes téléphoniques de l'Élysée ou des emplois fictifs de la mairie de Paris –, le secret apparaît comme le facteur principal ayant permis l'atteinte à l'intérêt général. Chaque fois que le secret a, dans un premier temps, été maintenu à dessein par l'organisation publique ou privée concernée, il n'a fait que donner plus de force encore à l'injonction de transparence, aiguissant les soupçons du public et diminuant sa confiance dans les institutions. L'injonction de transparence apparaît ainsi en

---

63. Discours de Lionel Jospin clôturant le Forum international de la gestion publique, Paris, 19 décembre 2000.

64. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité renforce, notamment à travers son titre IV, les pouvoirs de la Commission nationale de débat public en matière d'information des citoyens concernés.

65. Cf. par exemple « l'appel » publié dans *Libération*, 16 avril 2004.

relation inverse avec le degré de crédibilité et de légitimité perçu par le public à propos d'une institution.

Omniprésente dans l'ordre interne des démocraties contemporaines, dans quelle mesure l'injonction de transparence concerne-t-elle aussi la scène internationale et les négociations qui s'y déroulent ?

## **1.2. La négociation internationale face à l'injonction de transparence**

La négociation internationale se trouve confrontée à l'injonction de transparence en raison de ses nouveaux formats de travail (1.2.2.) et de l'essor d'acteurs non institutionnels (1.2.3.). Au préalable, une attention particulière s'impose pour l'Union européenne, dans la mesure où celle-ci a construit, à travers la vie de ses institutions et de ses politiques, une forme *sui generis* de négociation internationale permanente (1.2.1.).

### ***1.2.1. Le cas particulier de l'Union européenne***

Depuis ses origines, la construction européenne constitue un espace de « négociations continues », pour reprendre l'expression de Richelieu étudiée au chapitre premier. La négociation y tient un rôle central : dans la création de règles permanentes puis dans leur application, dans la recherche des consensus ou des majorités qualifiées, au sein des structures communes comme entre celles-ci et les États-membres ou d'autres acteurs. Cette construction européenne où la négociation tient un rôle premier n'échappe pas à la critique de l'opacité. La question de la transparence est apparue avec acuité lors de la ratification du traité de Maastricht, en 1992 : le point de départ semble une préoccupation exprimée au Danemark sur le thème de la *proximité* (*nearness*) des institutions européennes, dont le débat référendaire avait souligné que les citoyens les souhaitaient plus accessibles et plus compréhensibles<sup>66</sup>. Puis furent utilisés les termes *openness*, enfin *transparency*. Le degré de transparence du processus décisionnel fut mis en relation avec le caractère démocratique des institutions et la participation des citoyens au projet européen. Au nom de cette transparence, répondant *de jure* et *de facto* à une forme d'injonction diffuse, l'Union européenne a modifié un certain nombre de textes, de pratiques et de structures<sup>67</sup>.

---

66. WALLACE Helen, « Transparency and the Legislative Process in the European Union », in RIDEAU [1998], *op. cit.*, pp. 113-120.

67. DECKMYN Veerle, THOMSON Ian (dir.) [1998], *Openness and Transparency in the European Union* (Maastricht : European Institute of Public Administration), pp. 9 sq.

La déclaration n° 17 attachée au traité de Maastricht soulignait ainsi : « La conférence estime que la transparence du processus décisionnel renforce le caractère démocratique des institutions, ainsi que la confiance du public envers l'administration ». Depuis Maastricht, le droit d'accès aux documents est inscrit à l'article 355 du Traité CE. Une déclaration interinstitutionnelle sur la démocratie, la transparence et la subsidiarité fut adoptée en 1993 par le Parlement, le Conseil et la Commission ; en particulier, l'amélioration de l'accès aux documents administratifs a fait l'objet de plusieurs communications de la Commission<sup>68</sup>. D'autres actions sont venues répondre à l'injonction de transparence, notamment différentes modifications du règlement intérieur et des codes de conduite pour acter le principe de la publication systématique des résultats des votes sur les actes de nature législative, la publicité des procès-verbaux, la motivation des actes administratifs, l'accès aux documents.

Le traité d'Amsterdam a confirmé cette évolution : l'article premier du traité de l'Union européenne dispose que « les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens ». Lors du traité négocié à Nice, en décembre 2000, la déclaration n° 23 attachée à la convention reconnaissait « la nécessité d'améliorer et d'assurer en permanence la légitimité démocratique et la transparence de l'Union et de ses institutions, afin de les rapprocher des citoyens des États membres ».

Pour sa part, le projet avorté de Traité établissant une constitution pour l'Europe (TCE) n'a pas échappé à l'injonction de transparence<sup>69</sup>. Son article I-47, consacré au « Principe de la démocratie participative », disposait ainsi :

1. Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union.
2. Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, *transparent* et régulier avec les associations représentatives et la société civile.
3. En vue d'assurer la cohérence et *la transparence* des actions de l'Union, la Commission procède à de larges consultations des parties concernées.

---

68. En particulier : Communication intitulée « L'accès du public aux documents des institutions », présentée au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social le 5 mai 1993, JOCE n° C 156/C du 8 juin 1993 ; communication de la Commission intitulée « Transparence dans la Communauté », présentée aux mêmes, JOCE n° C 166/4 du 17 juin 1993.

69. Les extraits cités proviennent de la version officielle du TCE, *Journal officiel*, n° 58, 10 mars 2005, pp. 3984 sq. Nous soulignons.

Son article I-50, intitulé « Transparence des travaux des institutions, organes et organismes de l'Union », invitait, dans son premier alinéa, au « plus grand respect possible du principe d'ouverture ». Le troisième alinéa fondait le « droit d'accès aux documents des institutions [...], quel que soit leur support ». Enfin, l'article III-399 prévoyait que « les institutions, organes et organismes de l'Union assurent *la transparence* de leurs travaux et arrêtent, en application de l'article I-50, dans leurs règlements intérieurs, les dispositions particulières concernant l'accès du public à leurs documents ».

Au-delà de ces dispositions, l'alinéa 2 de l'article I-50 précité proposait une réforme sans précédent, puisqu'il s'agissait d'exposer un espace institutionnel de négociation :

2. Le Parlement européen siège en public, *ainsi que le Conseil lorsqu'il délibère* et vote sur un projet d'acte législatif.

Quand bien même le projet de TCE a connu le sort que l'on sait, l'idée de la mise en transparence des délibérations du Conseil continue d'être défendue. Le 23 juin 2005, dans une réponse au Premier ministre britannique à la veille de prendre la présidence du Conseil, le président du groupe de l'Alliance des démocrates-libéraux au Parlement européen a encouragé Tony Blair à instaurer la transparence des délibérations du Conseil<sup>70</sup> :

So let me give you three suggestions. First, Council transparency. Europe can no longer be built on secrecy and spin. If people do not understand what is happening, you cannot reproach them for rejecting it. (*Loud applause*) Change the rules of the Council of Ministers. The public has a right to know what is being decided in their name and by whom, even if they disagree. That is the nature of democracy<sup>71</sup>.

La présidence britannique n'ayant pas donné suite à l'idée, celle-ci fut reprise par la présidence autrichienne de l'Union européenne (premier semestre 2006). Le 18 janvier 2006, dans son discours introductif, le Chancelier Schüssel déclara :

We need to have an independent control and increased transparency when the Council acts as legislator. The allocation of subsidies could also be made public. After all, we are handing out European tax money<sup>72</sup>.

Lors du conseil des 15 et 16 juin 2006, les chefs d'État et de gouvernement ont accepté la proposition que les délibérations du Conseil sur les sujets entrant dans le champ de la procédure législative de codécision soient rendues publiques. L'impact de ces nouvelles dispositions sera évalué six mois plus tard. « The European home and space has been given a breath of fresh air. This decision on transparency means

---

70. L'eurodéputé – britannique – en question est Graham Watson ; *Le Monde*, 25 juin 2005, p. 7.

71. Discours disponible en intégralité sur le site ([http://www.europarl.europa.eu/news/public/default\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_fr.htm)).

72. ([http://www.eu2006.at/en/News/Speeches\\_Interviews/1801schuesselredeep.html](http://www.eu2006.at/en/News/Speeches_Interviews/1801schuesselredeep.html)).

we are offering the public wide-ranging involvement and participation », déclara Schüssel<sup>73</sup>.

Ce développement de la transparence d'un point de vue général est plus manifeste encore dans le cas spécifique des politiques de concurrence. Même si la transparence n'est pas au départ « un objectif fondamental du droit substantiel de la concurrence », il n'est désormais « pas un texte récent qui n'y fasse référence », notamment la plupart des rapports généraux sur la politique de concurrence depuis 1991<sup>74</sup>. Cet essor de la transparence concerne des domaines importants – aides, pratiques anticoncurrentielles et concentrations – dont le traitement suscite du contentieux mais aussi des négociations. La notion de transparence y désigne la possibilité offerte à des tiers, c'est-à-dire toutes les personnes qui ne sont pas parties prenantes à ces procédures, d'accéder à de l'information sur ces dernières. Comme en droit civil, on distingue les tiers ordinaires – ou *penitus extranei*, c'est-à-dire « complètement étrangers » – des tiers intéressés aux résultats de la procédure. Sont des « tiers intéressés » : les concurrents de l'entreprise, mais aussi

toute personne, entreprise ou association d'entreprises, dont les intérêts sont affectés, soit par la pratique anticoncurrentielle, soit par la concentration, soit par l'octroi de l'aide [...]: les actionnaires, les salariés et leurs représentants, mais également des fournisseurs, des partenaires, sous-traitants<sup>75</sup>.

La transparence a vocation à permettre à des *penitus extranei* de se manifester et, devenus tiers intéressés, de participer le cas échéant à la procédure qui s'engage.

Au-delà de ce champ particulier, l'injonction de transparence concerne aujourd'hui toutes les politiques de l'Union européenne. Un commissaire chargé des affaires administratives, de l'audit et de la lutte antifraude a été nommé dans la Commission Barroso : Siim Kallas a prononcé le 3 mars 2005 un discours-programme reconnaissant que la transparence, désormais au cœur du débat public, s'est imposée sur l'agenda politique européen. Il a lancé une « European Transparency Initiative », destinée à renforcer les standards de transparence en vigueur dans l'Union européenne, non seulement au sein des instances communautaires, mais aussi dans l'ensemble des groupes qui, des lobbyistes aux organisations non gouvernementales, traitent de l'information en direction du public<sup>76</sup>. Adoptée le 9 novembre 2005, cette

---

73. Communiqué officiel

([http://www.eu2006.at/en/News/Press\\_Releases/June/1606schuessel.html](http://www.eu2006.at/en/News/Press_Releases/June/1606schuessel.html)), 16 juin 2006.

74. IDOT Laurence, « La transparence dans les procédures administratives : l'exemple du droit de la concurrence », in RIDEAU [1998], *op. cit.*, pp. 121-122.

75. *Ibidem*, p. 138.

76. Entretien avec Marie-Christine Milliat, chargée de mission « Europe », Commissariat général du Plan.

initiative énonce que « la transparence peut faire disparaître le brouillard et briser les mythes qui peuvent exister [sur le fonctionnement de l'Europe] »<sup>77</sup>. Elle a vocation à s'appliquer dans la gestion des fonds communautaires, notamment ceux de la politique agricole commune (PAC). Depuis, un à un, des États-membres acceptent de publier la liste de leurs ressortissants bénéficiant de la PAC. Cette transparence a permis d'apprendre, par exemple, que parmi les plus gros bénéficiaires des mannes de la PAC dans leur pays respectif figuraient les ministres... de l'Agriculture des Pays-Bas, de Belgique et de Slovaquie<sup>78</sup>. Longtemps réticente, la France, principale bénéficiaire des fonds agricoles, a fini par céder à l'injonction de transparence en révélant, à compter de mars 2006, des données sur les subventions agricoles. Siim Kallas souligne l'intérêt de cette mise en transparence :

Dans certains États où ces données ont été rendues publiques, une discussion s'est engagée lorsqu'il est apparu que toutes les aides ne finissaient pas forcément dans les mains de ceux qui en avaient le plus besoin. [...] Nous tablons sur une forte pression de l'opinion publique pour faire surgir ces informations dans les États<sup>79</sup>.

Un projet de Livre vert sur l'Initiative européenne en matière de transparence a été publié par la Commission le 3 mai 2006<sup>80</sup>.

Cet essor de l'injonction de transparence dans l'espace singulier de négociation permanente que constitue l'espace européen aide à analyser, au-delà, les changements en cours sur la scène internationale.

### ***1.2.2. De nouveaux formats de travail diplomatique démultiplient la transparence***

L'Union européenne incarne au plus haut point deux formats de négociation internationale qui n'ont cessé de se développer depuis la fin de la Seconde guerre mondiale : la diplomatie « de conférence » à l'occasion de réunions ponctuelles, et la diplomatie « d'organisation » ou « parlementaire » au sein d'institutions multilatérales permanentes. Les deux formats sont d'ailleurs liés puisque, du point de vue de la négociation,

il est [...] difficile d'opposer les conférences multilatérales aux organisations internationales. Les conférences donnent souvent naissance aux institutions et aux normes ; dans les organisations la négociation procède généralement par conférences<sup>81</sup>.

---

77. Sur ce dossier toujours en cours, cf. ([http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/kallas/transparency\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/transparency_en.htm)).

78. Enquête du Groupe d'économie mondiale, Sciences Po, octobre 2005, menée en partenariat avec le German Marshall Fund of the United States (<http://gem.sciences-po.fr>).

79. Soit une stratégie d'inspiration similaire – toute proportion gardée – à celle de Wilson ; cf. chapitre II, 2.1.3. Entretien à *La Tribune*, 3 novembre 2005, p. 3.

80. ([http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/kallas/doc/com2006\\_0194\\_4\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/com2006_0194_4_fr.pdf)).

La diplomatie « de conférence » n'est pas nouvelle, puisque la réunion *ad hoc*, en un lieu donné, de plénipotentiaires chargés de négocier une question particulière est sans doute aussi vieille que la diplomatie elle-même. Les précédents sont fameux – depuis les réunions de Westphalie de 1642 à 1648 jusqu'à la conférence sur le droit de la mer engagée en 1973 et achevée à Montego Bay en 1982, en passant par celle de San Francisco en 1945. Nicolson explique que l'habitude de ce format, pratiqué durant la Seconde guerre mondiale entre Alliés pour permettre des décisions collectives en temps réel, est demeurée après-guerre<sup>82</sup>. Mais la densification des relations internationales, transformant la plupart des sujets en enjeux multilatéraux, l'apparition de thèmes nouveaux – notamment commerciaux ou techniques – ne pouvant être traités qu'à une échelle globale, le tout joint à la facilité croissante des déplacements, ont multiplié les occasions de telles rencontres multipartites, à l'image de la conférence de Rio sur l'environnement et le développement durable en 1992.

Les plus fructueuses de ces conférences ont donné naissance à des institutions permanentes, soit pour veiller à l'application des accords en résultant, soit pour faciliter la tenue de nouvelles négociations, à travers des secrétariats de plus en plus étoffés. Des regroupements régionaux ont également abouti à des organisations pérennes, qui sont autant de forums de négociation quasi-continue. Environ deux cents organisations intergouvernementales, universelles ou régionales, sont aujourd'hui répertoriées, soit plus que le nombre d'États souverains. Le Conseil de sécurité des Nations unies peut être interprété comme un « essai d'institutionnalisation de la grande conférence diplomatique »<sup>83</sup> – une sorte de congrès de Vienne permanent. Le Conseil des ministres de l'Union européenne marque aussi cette filiation étroite entre les deux formats.

Ces formats de travail diplomatique ont leurs avantages, puisqu'ils réalisent une unité de lieu et de temps qui est économique du point de vue du processus d'une négociation multipartite et, le plus souvent, multi-objets. La neutralité des locaux, la permanence d'un secrétariat suivant les dossiers et la capitalisation d'une expertise sont d'autres avantages habituellement relevés. Mais ces deux formats ont aussi en commun certaines difficultés. La première est propre à toute organisation complexe : « aux réserves et aux lenteurs caractéristiques des conversations diplomatiques

---

81. PLANTEY Alain [1994], *La Négociation internationale au XXI<sup>e</sup> siècle*, 2<sup>nd</sup>e éd. (Paris : Editions du CNRS, 2002), p. 251, § 994.

82. NICOLSON Harold [1939], *Diplomacy*, 4<sup>ème</sup> éd. (Washington, D. C. : Institute for the Study of Diplomacy, 1988), p. 85.

83. PLANTEY [1994], *op. cit.*, p. 288, § 1146.

viennent s'ajouter la lourdeur et l'inertie d'un dispositif qui ne cesse de se structurer et de se compliquer »<sup>84</sup>.

Surtout, du point de vue qui nous intéresse ici, celui de la mise en transparence des activités politiques, ces deux formats sont réputés plus exposés à l'observation de tiers. De l'avis d'un plénipotentiaire qui en fut coutumier,

il est difficile de soustraire les grandes conférences à la curiosité publique. [...] Le moins que l'on puisse dire est que les grandes conférences multilatérales attirent la presse et ne sont pas propices au silence prudent qui doit entourer toute tractation délicate<sup>85</sup>.

Cet aspect est confirmé par Nicolson :

A difficult problem which arises at all conferences is the problem of publicity. The usual practice is for the conference to agree before the end of a meeting upon the terms of a communiqué to be issued to the Press. It invariably happens, however, that each delegation has its own pet correspondents to whom additional, and frequently quite inaccurate, information is divulged. Much bitterness and anxiety is caused by this inconvenience<sup>86</sup>.

Dans la négociation d'organisation, cette irruption de la transparence a déjà transformé le métier de négociateur, comme le notait Satow à propos du style de travail au sein des Nations unies et des multiples réunions qui s'y déroulent :

A proportion of these meetings, such as Committees of the General Assembly, will be in public. Normally the press will not be there, but if there is a flare-up, it will certainly appear. In that case the diplomat needs the capacity to think and talk not only in the diplomatic but also in the political and public relations dimension. He may well need not only to master his brief as a diplomatic representative, but also to handle it in public like a politician<sup>87</sup>.

Cette exposition accrue trouve ses causes, d'une part, dans les caractéristiques matérielles mêmes de ces formats : un lieu est identifié, celui de la conférence ou de l'organisation permanente, vers lequel l'attention peut converger. La négociation y constitue soit un moment paroxystique, soit un processus permanent mais d'une grande densité, en raison du nombre d'acteurs impliqués et de sujets discutés en parallèle ; l'un comme l'autre sont de nature à aiguillonner la curiosité. D'autre part, les plus importantes de ces organisations permanentes comportent une « assemblée », d'où le nom de « diplomatie parlementaire » qui leur est parfois associé<sup>88</sup>. Cette diplomatie « parlementaire » ne doit-elle pas être structurellement plus transparente que la traditionnelle diplomatie bilatérale ? De l'avis d'un diplomate de carrière,

---

84. *Ibidem*, p. 252, § 995.

85. *Ibidem*, p. 269, § 1069, et p. 271, § 1079.

86. NICOLSON [1939], *op. cit.*, p. 111.

87. SATOW Ernest [1917], *Guide to Diplomatic Practice* (Londres : Longman, rééd. par Lord Gore-Booth assisté de Desmond Pakenham, 1979), p. 312, § 34.6.

88. PLANTEY [1994], *op. cit.*, p. 291, § 1161.



This higher degree of transparency results mainly from the fact that multilateral negotiation material (summary records, documents on various national positions, and so on) is more easily available for public scrutiny than information on bilateral negotiations. To the extent that multilateral negotiations can be likened to parliamentary proceedings, they show a relatively high amount of transparency<sup>89</sup>.

La question de la transparence est moins évidente à poser à propos d'un ambassadeur isolé qu'elle ne l'est pour des enceintes identifiées comme l'Union européenne ou l'ONU. En témoigne les manifestations de l'injonction de transparence lors de la nomination de Pascal Lamy, en 1999, en tant que commissaire européen chargé de la politique commerciale – donc en tant qu'un des négociateurs principaux de l'Union sur la scène internationale. Sa candidature devant être validée par le Parlement, Lamy prépara cinquante questions posées par les eurodéputés et ses réponses furent « transmises au Parlement et publiées sur l'Internet, transparence oblige » ; son audition, le 2 septembre 1999, se fit devant 400 personnes et « une trentaine de caméras de télévision dont certaines retransmettent la séance en direct »<sup>90</sup>.

Le développement de ces formats de travail, qui tendent à concurrencer la diplomatie classique, compte sans doute dans l'émergence de l'injonction de transparence sur la scène internationale.

C'est de cet aspect que se sont saisi de nouveaux acteurs non-étatiques, dont la place va grandissant dans la politique internationale.

### ***1.2.3. De nouveaux acteurs nourrissent l'injonction de transparence***

L'apparition d'acteurs non-étatiques puis la reconnaissance de leur rôle croissant en matière de politique étrangère sont des sujets désormais bien documentés dans la recherche en relations internationales<sup>91</sup>. À mesure que ces acteurs – institutions régionales ou spécialisées, entreprises multinationales, organisations non gouvernementales (ONG), voire personnalités d'exception portées par les médias – s'affranchissent des frontières nationales pour influencer le cours de la politique mondiale, les faits semblent donner toujours plus d'écho à ce que Rosenau a appelé le transnationalisme :

---

89. LANG Winfried, « Lessons Drawn from Practice. Open Covenants, Openly Arrived At », in ZARTMAN William I. (dir.) [1994], *International Multilateral Negotiation : Approaches to the Management of Complexity* (San Francisco CA : Jossey-Bass), p. 201.

90. LAMY Pascal [2002], *L'Europe en première ligne* (Paris : Seuil, coll. « L'épreuve des faits »), pp. 39-40.

91. Au premier chef dans les travaux des chercheurs s'insérant dans une perspective pluraliste des relations internationales. Cf. VIOTTI Paul R., KAUPPI Mark V. [1993], *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism* (New York : Macmillan), pp. 228-250.

the processes whereby international relations conducted by governments have been supplemented by relations among private individuals, groups, and societies that can and do have important consequences for the course of events<sup>92</sup>.

Le nombre d'ONG accréditées auprès des Nations unies a explosé : de 40 en 1945, elles étaient autour de 400 en 1970, le double en 1990, et environ 2 000 au tournant du siècle<sup>93</sup>. Au-delà, une myriade d'organisations, locales ou transnationales, animent le débat politique au sein de la société civile. Dans la charte des Nations unies, l'article 71 prévoit que le Conseil économique et social (ECOSOC) est responsable des consultations à organiser avec la société civile<sup>94</sup>. Constatant la part prise par les ONG au sommet de Rio de 1992 puis lors de la conférence des Nations unies sur les femmes en septembre 1995 – où plus de 20 000 ONG étaient représentées –, le Conseil révisa en 1996 ses procédures en matière d'accréditation des ONG et de participation de celles-ci à ses travaux<sup>95</sup>. Depuis 1975, un service de liaison dédié aux ONG<sup>96</sup> diffuse de l'information permettant à celles-ci une meilleure interaction avec le système des Nations unies<sup>97</sup>.

Or, dans la période contemporaine qui nous intéresse – après l'essoufflement des idéologies et l'effondrement du bloc communiste –, profondément marquée par la mondialisation, ces ONG sont le support d'un « renouveau des mouvements contestataires »<sup>98</sup>. Pour Giddens, « ce qui apparaissait à certains comme un processus de dépolitisation et comme la perte d'influence des partis masquait en fait un renouveau de l'activisme et de l'engagement politique »<sup>99</sup>. Ce « mouvement social d'un nouveau type », multitude de groupes « mettant en avant les questions dont ne se saisissait pas la social-démocratie traditionnelle – l'écologie, les droits des animaux, la sexualité, les droits des consommateurs, etc. »<sup>100</sup>, correspond à l'essor de

---

92. ROSENAU James [1980], *The Study of Global Interdependence: Essays on the Transnationalisation of World Affairs* (New York : Nichols), p. 1.

93. Cf. LAROCHE Josepha [2000], *Politique internationale*, 2<sup>ème</sup> éd. (Paris : L.G.D.J.), pp. 136 sq.

94. ALGER Chadwick [2002], « The Emerging Roles of NGOs in the UN system : From Article 71 to a People's Millenium Assembly », *Global Governance*, 8, pp. 93-117. ALGER Chadwick [1999], « Strengthening Relations between NGOs and the UN System : Towards a Research Agenda », *Global Society*, vol. 13, n° 4, pp. 393-410.

95. Résolution ECOSOC 1996/31, Consultative Relationships between the United Nations and Non-Governmental Organizations.

96. Le *UN Non-Governmental Liaison Service* (UN-NGLS) ; ([www.unsystem.org/ngls](http://www.unsystem.org/ngls)).

97. Cf., par exemple, UN-NGLS [2005], *UN System Engagement with NGOs, Civil Society, the Private Sector, and Other Actors* (New York and Geneva : United Nations).

98. SOMMIER Isabelle [2001], *Le Renouveau des mouvements contestataires à l'heure de la mondialisation*, nouvelle éd. rev. et aug. (Paris : Flammarion, coll. « Champs », 2003).

99. GIDDENS Anthony [1998], *The Third Way. The Renewal of Social Democracy* (Cambridge : Polity Press), pp. 47-49, notre traduction.

100. *Ibidem*.

ce que Ulrich Beck nomme « l'infra-politique » et qu'il place au cœur du « métapouvoir de la société civile mondiale »<sup>101</sup>.

La montée en puissance de ce mouvement sur la scène internationale a connu un moment décisif avec la réunion du « cycle du Millénaire » de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Seattle, du 30 novembre au 3 décembre 1999<sup>102</sup>. Pour le philosophe Edgar Morin, « le XXI<sup>e</sup> siècle est né à Seattle »<sup>103</sup>. Des ONG aux préoccupations *a priori* distinctes ont su catalyser un front de refus. Des mouvements anciens – tels Greenpeace – ont été rejoints par d'autres créés pour l'occasion – à l'image de Critical Mass Seattle. Des groupes bénéficiant d'une implantation internationale – Attac, World Wide Fund –, furent épaulés par des associations locales : depuis l'Association des bibliothécaires canadiens, inquiets pour la diversité culturelle, jusqu'à des opposants Bengladeshi aux OGM. Les thèmes de mobilisation différaient tout autant : la protection de l'environnement (Friends of Earth), la défense des consommateurs (Consumers International), la défense des droits des travailleurs (Confédération internationale des syndicats libres, United Steel Workers, AFL-CIO, CGT), les règles de l'échange commercial (People for Fair Trade), mais aussi la diversité culturelle, la qualité de l'alimentation, l'accès des pays en développement aux médicaments (Christian Aid). D'où une diversité extrême des publics mobilisés : le monde ouvrier, les agriculteurs (Via Campesina), des étudiants, des collectifs d'intellectuels et d'universitaires. Au total, le « cycle du Millénaire » a été marqué par la mobilisation de 1 200 ONG venues de 87 pays.

Deux dénominateurs communs semblent avoir permis d'unir cette extrême diversité. Le premier est bien connu : l'opposition à un « consensus » macroéconomique libéral orientant la mondialisation dans un sens qui serait défavorable aux enjeux sociaux, environnementaux et culturels dans lesquels se reconnaissent ces ONG<sup>104</sup>. Le second intéresse directement notre démonstration : un refus de l'opacité masquant, selon ces acteurs, les travaux des institutions internationales présidant à l'orientation de la mondialisation. C'est donc aussi l'injonction de transparence qui a rassemblé ces

---

101. BECK Ulrich [2003], *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, trad. de *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter*, 2002 (Paris : Aubier), pp. 141 sq.

102. Toutefois, les premières contestations des institutions économiques mondiales sont antérieures : 56 émeutes contre le FMI entre 1985 et 1992. Cf. STARR Amory [2000], *Naming the Enemy : Anti-Corporate Movements Confront Globalization* (Londres : Zed Books), p. 46, cité par SOMMIER [2001], *op. cit.*, p. 113.

103. *Le Monde*, 7 décembre 1999.

104. En témoignent les slogans utilisés à l'époque et qui ont fait florès : « Le monde n'est pas une marchandise », « People over Profits », « Fair trade rather than free trade ». Sur ces thèmes, cf. par exemple PASSET René [2001], *Eloge du mondialisme par un « anti » présumé* (Paris : Fayard).

acteurs, autant qu'elle a puissamment bénéficié, depuis, de la mobilisation de Seattle. Huis clos, « green rooms »<sup>105</sup> : le manque de transparence des négociations a même été reconnu par le porte-parole de l'OMC<sup>106</sup>. La critique du secret figure explicitement dans la « Déclaration des membres de la société civile internationale s'opposant aux négociations du cycle du Millénaire », signée par ces 1 200 groupes en novembre 1999 :

le fonctionnement, les règles et les procédures de l'OMC sont *antidémocratiques, non transparents*. [...] Nous appelons à un moratoire sur toutes les négociations qui étendent la portée et le pouvoir de l'OMC [...]. Une révision et une évaluation concrètes et approfondies des accords existants doivent être menées. Une telle réforme [...] doit être conduite *avec la pleine participation de la société civile*<sup>107</sup>.

Le refus de l'opacité et l'appel à la transparence sont communs à la plupart des composantes de ce nouveau mouvement social. C'est le cas, par exemple, de l'association Attac, désormais présente dans une cinquantaine de pays<sup>108</sup>. La plateforme d'Attac stigmatise la perte de contrôle face à des pouvoirs opaques : « les citoyens et leurs représentants se voient disputer le pouvoir de décider de leur destin ». L'opacité permet que, « trop souvent, l'argument de la fatalité se nourrit de *la censure de l'information* sur les alternatives ». Au contraire, la mise en transparence d'informations clefs doit inspirer l'action : « Les signataires se proposent de créer l'association Attac qui leur permettra de *produire et de diffuser de l'information* pour agir en commun ». Cette divulgation d'information se fait dans la perspective d'une intervention directe sur les processus de décision : « Il est urgent d'enrayer ce processus en créant de nouveaux instruments de régulation et de contrôle, aux plans national, européen et international. L'expérience indique assez que les gouvernements ne le feront pas sans qu'on les encourage ». L'ONG Transparency International, bien qu'elle se consacre d'abord à la lutte contre la corruption, souligne par son intitulé même que l'opacité et le secret sont associés à la corruption, la transparence apparaissant au contraire comme un antidote<sup>109</sup>.

Depuis Seattle, la plupart des grands sommets mondiaux ont été marqués par de telles mobilisations, qu'il s'agisse des réunions du FMI et de la Banque mondiale, de celles du G7-G8 ou de la CNUCED, des sommets européens ou des forums

---

105. Cette appellation semble provenir de la couleur verte qui était « celle des murs du bureau où les prédécesseurs de Mike Moore [directeur général de l'OMC] réunissaient informellement les membres les plus influents de ce qui était à l'époque le GATT » ; cf. LAMY [2002], *op. cit.*, p. 59.

106. *International Herald Tribune*, 3 décembre 1999.

107. Cité par SOMMIER [2001], *op. cit.*, pp. 116-117 ; nous soulignons.

108. Action pour une taxe Tobin d'aide aux citoyens : toutes les citations de ce paragraphe sont issues de leur charte (<http://www.attac.org/indexfr/index.html>) ; nous soulignons.

109. Cf. (<http://www.transparency.org/>).

économiques mondiaux de Davos. Les « forums sociaux » organisés en contrepoint de ces sommets officiels, d'abord à Porto Alegre puis ailleurs, ont également mis en avant cette injonction de transparence. Ainsi, dans la déclaration de Porto Alegre diffusée en janvier 2002, intitulée « Résistance au néolibéralisme, à la guerre et au militarisme : pour la paix et la justice sociale », les mouvements soulignent implicitement qu'ils sont des vecteurs de l'injonction de transparence, notamment dans les espaces de négociation qui mettent en contact gouvernements et organisations internationales. Prônant « le droit à l'information » de tous, ils affirment lutter :

- pour le droit des peuples à *connaître* et critiquer les décisions de leur propre gouvernement, particulièrement en ce qui concerne leur politique au sein des institutions internationales. Les gouvernements sont comptables devant leurs peuples<sup>110</sup>.

À travers toutes ces mobilisations depuis Seattle, l'injonction de transparence est toujours restée présente. Ainsi, une étude réalisée au printemps 2000 par le *Globalization Challenge Initiative* et le *Center of Concern's Rethinking Bretton Woods Project* fait un relevé précis de la transparence pratiquée par le FMI et la Banque mondiale en matière de documents servant de support aux négociations avec les pays concernés.

Bien que le FMI et la Banque mondiale aient amélioré leurs politiques de publication de l'information ces dernières années, le manque de transparence reste un obstacle important à la participation aux opérations financées par la Banque et le FMI.

Seuls quelques-uns des documents clés du FMI et de la Banque mondiale sont publiés sous forme définitive, après l'approbation du comité. Les institutions devraient être encouragées à révéler les documents clés à l'état de projet et sous leur forme finale. *La gestion de la Banque s'oppose à la diffusion des projets de documents au motif qu'ils font partie du « processus de délibération ».* En effet, c'est exactement la raison pour laquelle ils devraient être publiés. Les sociétés ouvertes sont définies, en partie, par l'ampleur avec laquelle elles font participer les responsables élus et les organisations de la société civile dans les processus de délibération. De plus en plus, les organisations de la société civile sont invitées à [participer] aux délibérations sans recevoir l'accès à la documentation appropriée<sup>111</sup>.

Cette « participation sans information » peut être un simulacre humiliant autant qu'inefficace. Régulièrement, les « Courriers d'information » d'Attac font la critique de l'opacité des organisations internationales, en particulier le FMI et l'OMC :

Les puissantes institutions qui dominent le monde dans le domaine de la politique économique (Banque mondiale, FMI, OMC) opèrent dans le secret. Une des principales raisons de la croissante opposition à leur encontre est qu'elles sont tellement secrètes

---

110. Cf. (<http://www.attac.org/fsm2002/0502/doc/declarationfr.htm>).

111. ALEXANDER Nancy, GRUSKY Sara [2000], « IMF and World Bank », *Globalization Challenge Initiative & Center of Concern's Rethinking Bretton Woods Project, News & Notices*, Vol. 2, N° 2 (<http://www.attac.org/fra/toil/doc/gcifr07.htm>) ; nous soulignons.

qu'il est impossible au public de jouer un rôle dans le développement de leurs politiques. Le gouvernement par le secret ne peut plus être toléré<sup>112</sup>.

De même, le 31 mai 2003 s'est réuni près d'Evian, à l'occasion du G7-G8, un « tribunal du libéralisme », lequel a condamné à l'unanimité moins une voix le FMI et la Banque mondiale « à une plus grande transparence »<sup>113</sup>.

L'injonction de transparence offre donc un dénominateur commun à tous ces groupes, qu'il peut aider à caractériser. Cette préoccupation pour la transparence a son épisode fondateur, antérieur même à Seattle, avec l'échec de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI). Préparé sous l'égide de l'OCDE à partir de 1995, ce texte prévoyait le démantèlement à terme de toute législation nationale susceptible de freiner les flux d'investissements internationaux. Les politiques nationales jugées contraires à cette libéralisation auraient été dénoncées devant la Chambre de commerce internationale, laquelle aurait pu exiger le paiement d'indemnités aux entreprises concernées. Pour la présidente de la Commission économique extérieure du Parlement européen, cela revenait à passer « du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes au droit des investisseurs à disposer des peuples »<sup>114</sup>. Sans juger ici du fond, il faut souligner que les négociations sur l'AMI, qui se tenaient au château... de La Muette<sup>115</sup>, furent entourées de la plus grande discrétion. Ce n'est qu'en avril 1997 qu'une ONG, l'Observatoire de la mondialisation dirigé par Susan George, réussit à diffuser sur l'Internet le projet d'Accord, dénonçant l'opacité de l'OCDE et générant aussitôt une forte mobilisation au sein de la société civile de plusieurs pays<sup>116</sup>. Témoignant devant la Chambre des Représentants aux États-Unis, Lori Wallach déclara<sup>117</sup> :

The MAI, like a political Dracula, simply cannot survive the sunlight of public scrutiny. The sudden revelation of the MAI text in Canada has ignited political turmoil greater than that of the decade old fight against free trade with the U.S. In New Zealand, the parliament exploded into fury against the government when word leaked out. In the U.S., the MAI was attacked on the floor of the Congress [...]. In the last week alone, Secretary of State Madeleine Albright has received more than 27,000 letters and calls from U.S. citizens opposing the MAI.

---

112. « Courrier d'information », n° 309, 26 février 2002 (<http://www.attac.org/attacinfo/attacourriel16.pdf>).

113. Cité par SOMMIER [2001], *op. cit.*, p. 240.

114. Mme Luciana Castellina, citée par Christian DE BRIE, « Comment l'AMI fut mis en pièces », *Le Monde diplomatique*, décembre 1998, p. 21.

115. *Sic* – il s'agit du siège de l'OCDE à Paris.

116. OBSERVATOIRE DE LA MONDIALISATION [1998], *Lumière sur l'AMI. Le test de Dracula* (Paris : L'Esprit frappeur).

117. Lori Wallach, directeur de Global Trade Watch, groupe d'études lié à l'ONG Public Citizen, témoignant le 5 mars 1998 devant le *Committee on International Relations, Subcommittee of International Economic Policy and Trade* de la *House of Representatives* des États-Unis. L'original de l'audition a été reproduit dans *Le Monde diplomatique*, février 1998 (<http://mondediplo.com/1998/02/07mai>).

En France, même le président de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale dut avouer : « J'ignore qui négocie quoi au nom de qui »<sup>118</sup>. Le gouvernement confia une mission d'information à deux eurodéputés, dont le rapport fut suivi du retrait de la France de ces négociations, lesquelles s'interrompirent en octobre 1998<sup>119</sup>.

Un dernier exemple de l'injonction de transparence à propos de négociations internationales est donné par les travaux de la Commission européenne en vue du General Agreement on Trade in Services (GATS) en 2002. Le 16 avril de cette année, des fuites internes permirent à plusieurs ONG – *Corporate Europe Observatory*, puis *Friends of the Earth Europe* et *World Development Movement* – de révéler sur leurs sites Internet les propositions de travail que la Commission s'apprêtait à faire dans le cadre de ces négociations. Dans une lettre ouverte adressée le 7 mai 2002 à Pascal Lamy, commissaire européen au Commerce, 95 ONG<sup>120</sup> regrettèrent que :

this process has so far been undertaken entirely by the European Commission and the Committee 133 under conditions of total opacity. As you might know, some NGOs, MEPs and the media have obtained a first list of 29 draft EU proposals which request that specific countries increase their GATS commitments in a whole range of sectors. [...]

We are deeply concerned about the lack of transparency around the GATS decision-making process as a whole. So far it has denied the public necessary information and thereby prevented any possibility of citizen oversight or control. [...]

We ask both the Commission and our individual governments to institute a transparent process concerning the GATS negotiation. This would imply publication of all request proposals sent by the EU to other WTO members. This must then be followed by transparency in the offers phase of negotiations<sup>121</sup>.

Ces demandes reçurent une fin de non-recevoir de la part du chef de cabinet du commissaire Lamy. Malgré des efforts ultérieurs, l'exigence de transparence reste très imparfaitement remplie aux yeux de nombreux acteurs de la société civile.

---

118. M. Jack Lang, lors d'un colloque sur l'AMI organisé à l'Assemblée nationale, le 4 décembre 1997, par l'Observatoire de la mondialisation.

119. LALUMIERE Catherine, LANDAU Jean-Pierre [1998], *Rapport sur l'Accord multilatéral sur l'investissement* ([http://www.minefi.gouv.fr/fonds\\_documentaire/archives/communiqu/c9908051.htm](http://www.minefi.gouv.fr/fonds_documentaire/archives/communiqu/c9908051.htm)).

120. Mais aussi seize membres du Comité 133, pourtant chargé de ces travaux avec la Commission, dont M. Jean-François Stoll, alors le plus haut responsable administratif en France pour ces négociations en tant que Directeur des relations économiques extérieures au MINEFI. Un entretien a été conduit avec M. Stoll.

121. « Open Letter to Commissioner Lamy and EU member states on EU General Agreement on Trade in Services (GATS) requests », 7 mai 2002 (<http://www.twinside.org.sg/title/twr141e.htm>).

En définitive, rien ne semble échapper à l'injonction de transparence. Pas même le Vatican. Evoquant en 1997 l'évolution des méthodes de travail du Saint-Siège, le cardinal Joseph Ratzinger – l'actuel pape Benoît XVI – soulignait : « Les méthodes du Saint-Office avaient besoin d'être réformées au cours d'un processus qui devait être *transparent* »<sup>122</sup>. L'injonction de transparence se diffuse et s'étend : les pays où le droit à l'information est de longue date le mieux affirmé sont invoqués comme justification à son extension dans les pays où la tradition du secret perdure. Un exemple en est donné avec une pétition de journalistes d'investigation souhaitant « crever l'excès de secret en France » : contestant « l'ineffable culte de l'administration française pour l'opacité et le secret », ces journalistes invoquent les « États-Unis et les pays scandinaves [où] la transparence fait loi, et le secret, exception » grâce aux textes de type *FOIA*<sup>123</sup>. Mais, outre cet effet d'émulation et d'entraînement, où l'injonction de transparence puise-t-elle sa puissance ?

## SECTION 2

### PUISSANCE : JUSTIFICATIONS ET MOYENS DE LA TRANSPARENCE

On ne peut s'attarder ici sur les justifications de la transparence dans la vie économique. Elles ont pourtant leur importance, lorsqu'on sait l'expansion continue de la sphère économique au détriment des champs personnel et politique<sup>124</sup>. Ces justifications sont fournies par les théories néo-classiques, souvent inspirées de l'approche benthamienne discutée au chapitre II. À ce titre, citons un discours de James Wolfenson, alors président de la Banque mondiale :

Nous devons reconnaître qu'il existe un lien entre des performances économiques satisfaisantes et une gestion transparente, quelles que soient les politiques ; les décisions publiques doivent être totalement révélées à la population, pas seulement pour plaire aux marchés, mais pour construire le vaste consensus social sans lequel échouent finalement les meilleures stratégies économiques<sup>125</sup>.

Dans le champ politique qui nous intéresse au premier chef, l'injonction de transparence puise sa puissance à deux sources complémentaires. Elle se fonde, d'une part, sur une justification démocratique : si le secret accompagne la

---

122. RATZINGER Cardinal Joseph, SEEWALD Peter [1997], *Le Sel de la Terre. Le christianisme et l'Eglise catholique au seuil du troisième millénaire* (Paris : Flammarion-Cerf), p. 72 ; nous soulignons.

123. MOREIRA Paul, ROBERT Denis *et alii*, « Crever l'excès de secret en France », *Libération*, 16 avril 2004.

124. Pour une discussion de ce thème et de la capacité du système économique à ingérer, pour les instrumentaliser, les critiques qui lui sont adressées, cf. BOLTANSKI Luc, CHIAPPELLO Eve [1999], *Le Nouvel Esprit du capitalisme* (Paris : Gallimard).

125. Devant l'Assemblée annuelle de la Banque mondiale, réunie à Hong-Kong en septembre 1997.



construction de l'État, la transparence accompagne désormais sa démocratisation (2.1.). D'autre part, l'injonction de transparence est mue par l'ensemble des moyens médiatiques qui facilitent l'échange d'information dans les sociétés contemporaines (2.2.). Non seulement la justification démocratique, déjà présente lors du moment wilsonien, se trouve renouvelée par l'approfondissement de la démocratie libérale ; mais s'y ajoute désormais, en un changement décisif, la puissance du « moteur médiatique » dont les technologies sont porteuses de transparence.

## **2.1. La justification démocratique : transparence et État de droit**

La transparence a partie liée avec l'édification d'un État de droit, pour reprendre la définition qu'en donne le professeur Rivero dans les *Mélanges Braibant* consacrés au sujet :

L'État de Droit, c'est celui dans lequel la toute puissance du pouvoir trouve sa limite dans la règle juridique qu'il est tenu de respecter. Comme toute institution, il répond à une finalité. Ici, la finalité n'est pas douteuse : c'est la protection du citoyen contre l'arbitraire<sup>126</sup>.

Comme on va s'efforcer de le démontrer, la transparence apparaît à la fois comme un facteur de protection des gouvernés et de contrôle des gouvernants, assurant ainsi un rééquilibrage des pouvoirs au sein du système politique. Quelle que soit l'institution concernée – État, entreprise, association, collectivité –, l'essor de la transparence promeut le développement de formes démocratiques de gouvernance. Cette *justification démocratique* de la transparence renvoie à deux impératifs grandissants. La transparence répond au besoin des citoyens d'être informés des affaires publiques pour exercer, en connaissance de cause, leurs libertés : ce droit de savoir se mue, de façon croissante, en droit de participer (2.1.1.). Ensuite, la transparence impose aux dirigeants un devoir de responsabilité : que leur action soit conduite sous le regard d'autrui apparaît comme la meilleure garantie du respect des règles communes et, le cas échéant, du mandat qui leur a été confié (2.1.2.).

### **2.1.1. Le droit de savoir ou la participation des gouvernés**

Pour le doyen Colliard, « le droit à l'information est une reconnaissance de la dignité de l'homme ; il apparaît comme l'expression de la démocratie libérale »<sup>127</sup>. Pour des motifs que l'on va analyser, l'accès à l'information est désormais vécu comme un

---

126. RIVERO Jean [1996], « État de droit, État du droit », in *L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant* (Paris : Dalloz), p. 608.

127. COLLIARD Claude-Albert [1989], *Libertés publiques*, 7<sup>ème</sup> éd. (Paris : Dalloz, coll. « Précis »), p. 398.

droit de l'individu contemporain. Or une interaction existe entre droit de savoir et transparence : le premier offre sa justification principale à la seconde, tandis que la seconde offre un moyen privilégié au premier. L'essor du droit de savoir nous semble ressortir à des sources de deux ordres : le droit de savoir a partie liée avec l'exercice effectif d'autres droits attachés à la personne humaine ; surtout, l'affirmation du droit de savoir apparaît une conséquence de la postmodernité.

D'une part, le droit de savoir est d'autant plus affirmé qu'il est la condition de l'exercice d'autres droits<sup>128</sup>, lesquels sont en ligne avec l'individuation croissante des sociétés. L'accès à l'information est la condition même de la participation au débat public et de l'exercice du droit de vote. La liberté de pensée se conçoit difficilement sans un libre accès à l'information. La liberté d'expression concourt à l'échange d'information, qui est une modalité de la transparence. Selon le professeur Rivero :

Que serait une démocratie dans laquelle ne s'affronteraient pas des opinions librement formées au terme d'une information largement diffusée, et des options différentes sur ce que requiert le développement de la Cité ?<sup>129</sup>

Au-delà, l'accès à l'information conditionne le droit de diriger sa vie en toute connaissance de cause. Cet aspect est déjà poussé à l'extrême aux États-Unis : au nom du 1<sup>er</sup> amendement de la Constitution relatif à la liberté d'expression, des associations – telle la *Electronic Frontier Foundation* de John Gilmore – militent en faveur de la mise à disposition du public, par l'administration, des clefs verrouillant les systèmes de protection cryptographiques<sup>130</sup>. Le droit de savoir est une garantie du droit à l'égalité de traitement et, dans les procédures contentieuses, le droit de savoir concourt au principe du respect du contradictoire comme au respect des droits de la défense, qui sont des principes généraux du droit.

Dans l'affirmation de ce « droit de savoir » comme un principe fondamental, la Convention européenne des droits de l'homme et le juge de Strasbourg jouent un rôle essentiel<sup>131</sup>. L'article 10 de la Convention fonde la liberté d'information, c'est-à-dire le droit de diffuser et de recevoir des informations ; la jurisprudence de la CEDH reconnaît des limitations mais valorise avec constance, au nom de la transparence, le droit du public à recevoir des informations sur les questions d'intérêt public,

---

128. En ce sens, le droit de savoir pourrait se rapprocher de la *needs theory* développée par Burton après Galtung. Cf. BURTON John (dir.) [1990], *Conflict : Human Needs Theory* (New York : St Martin's Press).

129. RIVERO Jean, « rapport de synthèse », in DEBBASCH [1990], *op. cit.*

130. BRIN [1998], *op. cit.*, p. 37, p. 86 et pp. 202 sq. ; STERN Jacques [1997], *La Science du secret* (Paris : Odile Jacob), pp. 133-34.

131. COHEN-JONATHAN Gérard [1998], « La transparence dans la Convention européenne des droits de l'homme », in RIDEAU [1998], *op. cit.*, pp. 197-218.

notamment dans les domaines de l'environnement, des risques majeurs ou de la santé publique. En sens inverse, seul « un impératif prépondérant d'intérêt public » peut limiter la liberté d'information du public, et donc la transparence. C'est ce que soulignent l'arrêt *Goodwin/Royaume-Uni* (27 mars 1996) en matière de liberté de la presse et l'arrêt *Fressoz et Roire/France* (21 janvier 1999) plus largement. La CEDH a également contribué à ériger la transparence en tant que moyen de réalisation d'un procès équitable :

la publicité de la procédure des organes judiciaires protège les justiciables contre une justice secrète échappant au contrôle du public [...et] constitue aussi l'un des moyens de préserver la confiance dans les cours et tribunaux<sup>132</sup>.

La Cour de justice des communautés européennes<sup>133</sup> concourt aussi à rendre l'injonction de transparence tangible aux institutions européennes comme aux États de l'Union eux-mêmes<sup>134</sup>, notamment en faveur du principe du respect des droits de la défense, par exemple à travers l'arrêt *Pays-Bas/Commission* (12 avril 1992).

La postmodernité, d'autre part, offre une grille d'analyse plus englobante pour comprendre les ressorts de l'injonction de transparence. Pour Lyotard, la postmodernité marque un changement radical du statut de la connaissance et un déclin des grandes catégories porteuses de sens<sup>135</sup> : les « grands récits » et les « grands périples » qui structuraient la société moderne se sont dissous. Construisant sur cet apport, Giddens interroge la société contemporaine d'une façon qui nous semble de nature à éclairer ce droit de savoir. Pour Giddens, trois mouvements globaux sont « essentiels à la compréhension du nouveau contexte de la vie politique »<sup>136</sup>. Le premier est la globalisation, définie comme la possibilité de plus en plus généralisée d'une « action à distance » : ce que je fais influe sur quelqu'un d'autre à l'autre bout de la planète – et inversement. Cet aspect est directement lié à l'émergence de nouveaux acteurs infra-étatiques sur la scène internationale, comme on l'a vu précédemment. Le deuxième mouvement, résultant pour une large part du premier, est « l'émergence d'un ordre social post-traditionnel » : paradoxalement, l'Age des Lumières avait su inventer ou renouveler de puissantes traditions, au sens

---

132. Affaire *Preto/Italie*, 8 décembre 1983, série A, n° 71, § 21), cité par PICOD [1998], *op. cit.*, pp. 150 sq. ; cf. aussi affaires *Sutter/Suisse* (22 février 1984), *Helmerts/Suède* (29 octobre 1991).

133. DEHOUSSE Renaud [1997], *La Cour de justice des Communautés européennes*, 2<sup>ème</sup> éd. (Paris : Montchrestien, coll. « Clefs »).

134. La Cour elle-même semble tenir compte de l'injonction de transparence : elle présente désormais publiquement son rapport général d'activités, une audience fictive fut organisée pour tourner un film grand public, et elle fit tenir un stand lors de l'exposition universelle de Lisbonne, en 1998 ; cf. PICOD Fabrice, « La transparence dans les procédures juridictionnelles », in RIDEAU [1998], *op. cit.*, pp. 147 sq.

135. LYOTARD Jean-François [1979], *La Condition post-moderne* (Paris : Les Editions de Minuit).

136. GIDDENS Anthony [1994], *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics* (Cambridge : Polity Press), pp. 4-7 ; notre traduction.

de systèmes qui n'ont pas à se justifier : le nationalisme, l'État bureaucratique, la science, la division du travail. Cet âge est fini, soutient Giddens. Il laisse place à une « société post-traditionnelle » où tout – notamment l'État, le pouvoir – peut désormais être questionné. Ce mouvement est évidemment au cœur des réformes facilitant l'accès aux documents administratifs, exposés *supra*. Le troisième mouvement est une dislocation grandissante entre la production de savoir et la maîtrise de ce savoir, entraînant l'accroissement d'une « incertitude fabriquée » (*manufactured uncertainty*) : l'extension du champ technique et social du possible fait que les individus « n'ont plus d'autre choix que de faire des choix », au moment même où les repères de la tradition et de la nature s'estompent. En conséquence, nous vivons dans un monde où « les individus ont plus ou moins l'obligation de s'entretenir avec le reste du monde s'ils veulent y survivre »<sup>137</sup>.

Dans cet univers politique nouveau, face à l'affaïssement des repères habituels que sont les traditions, les « méta-récits » et les routines, face à l'explosion des choix possibles, l'individu contemporain doit gérer une incertitude fondamentale. Cela nous semble directement nourrir l'essor du droit de savoir, c'est-à-dire la recherche d'un accès toujours plus libre à des informations concernant le présent et son devenir. Mieux maîtriser l'avenir passerait par un meilleur contrôle de son présent, donc par la mise en transparence de celui-ci.

Ce phénomène se trouve d'ailleurs exacerbé par la complexité croissante des relations politiques, économiques et sociales, à mesure que se densifient les connections au sein d'un système dont les composantes sont toujours plus spécialisées et segmentées. Cet autre trait de la postmodernité est manifeste dans le champ politique. Ce que l'on continue d'appeler, par habitude, « la » puissance publique est scindé en de multiples espaces de pouvoir : les organisations internationales, l'Europe et ses multiples instances, l'État central et ses démembrements – agences, AAI, établissements –, les collectivités locales elles-mêmes superposées – communes et leurs divers regroupements, départements, régions. Qui plus est, quel est le partage réel des pouvoirs entre cette puissance publique éparpillée et la puissance économique privée, dont les grandes entreprises multinationales sont les dépositaires ? Cet éclatement brouille les contributions et les responsabilités des uns et des autres : une hypothèse raisonnable est que cet enchevêtrement, en opacifiant la réalité politique et sociale, nourrit en retour un intense besoin de transparence, nécessaire pour continuer à comprendre.

---

137. *Ibidem*.

Une dernière évolution sociologique concourt à l'essor de ce droit de savoir. La thèse classique d'Inglehart<sup>138</sup> est que l'élévation générale du niveau de vie, dans les démocraties libérales contemporaines, a permis la satisfaction des besoins matériels essentiels ; même si ceux-ci restent l'objet de luttes sociales, ce sont désormais des revendications qualitatives qui émergent. Au nombre de ces aspirations nouvelles qu'il qualifie de « post-matérialistes », Inglehart voit en bonne place la participation accrue à la vie politique et la défense des caractères identitaires, autant d'aspects qui supposent un meilleur accès à des informations de nature plus complexe que les seules données économiques quantitatives. Cet aspect n'est d'ailleurs pas séparable d'une élévation générale du niveau d'instruction qui, couplée au mouvement d'individualisation – qu'il n'y a pas lieu d'étayer plus avant ici –, nourrit une défiance accrue envers les institutions établies. En matière de transparence, le niveau d'exigence des citoyens semble augmenter de manière inversement proportionnelle à celui du respect qu'ils portent à l'État, aux institutions internationales concernées et à leurs dirigeants.

Ce droit de savoir est d'autant plus important à notre analyse qu'il ne se limite pas à l'obtention de connaissance : il s'agit de savoir pour pouvoir agir, pour être en mesure d'infléchir l'environnement et de peser sur les processus en cours. Cet aspect fonde l'évolution qui nous intéresse du point de vue de la négociation : il ne s'agit pas seulement d'être informé du *résultat* d'une négociation – selon le principe de publicité déjà acquis – mais bien d'être informé d'un *processus* de négociation sur lequel on pourra avoir une influence. Cette distinction existe déjà en droit de la concurrence à l'échelle européenne, où l'on peut distinguer deux phases dans l'extension de la transparence<sup>139</sup>. Au départ, « le principe de transparence implique la reconnaissance d'un droit pour tous les tiers à l'information », mais qui se limite souvent à la connaissance de l'issue de la procédure : la publication intégrale des décisions est la règle. Désormais,

il s'agit moins [...] d'être informé de l'issue des procédures, ce qui ne présente qu'un intérêt souvent théorique, que d'être au courant en amont de l'engagement de celles-ci pour pouvoir prendre position efficacement dès le début<sup>140</sup>.

Ainsi, les mouvements de la société civile décrits *supra* ont intégré le fait que le changement des conditions de vie à l'échelle locale, ou même à l'échelle nationale, passe aussi par des décisions prises au sein d'enceintes multilatérales internationales dans lesquels les États sont désormais parties prenantes. Comme l'analyse Sommier, ces ONG

---

138. INGLEHART Ronald [1977], *The Silent Revolution* (Princeton : Princeton University Press).

139. IDOT [1998], *op. cit.*, pp. 133 sq.

140. *Ibidem*.

sont pragmatiques en ce sens qu'elles cherchent à peser sur les politiques publiques et le processus normatif : empêcher ou favoriser l'adoption d'une loi, éveiller l'attention des pouvoirs publics sur une question. Le souci d'efficacité les conduit très logiquement à entrer en contact avec la sphère politico-administrative à des fins d'influence, voire de concertation<sup>141</sup>.

Ce « processus normatif » comprend la négociation, entendue « comme production de règles et production d'accords à propos de ces règles »<sup>142</sup>. L'injonction de transparence sert donc de vecteur à cette volonté de participer à la production de normes, ou du moins de l'influencer. Cet aspect essentiel sera exploré, du point de vue de la négociation, au chapitre IV.

### **2.1.2. Le devoir de responsabilité ou le contrôle des gouvernants**

L'autre source majeure de justification démocratique pour l'injonction de transparence est la mise en exergue, dans les démocraties libérales, du devoir de responsabilité des gouvernants<sup>143</sup>. Qu'est-ce qu'être responsable, sinon *répondre de ses actes*, c'est-à-dire *répondre à ceux au nom desquels ces actes ont été accomplis* ? Moins les citoyens sont informés d'une politique, moins ils peuvent en tenir responsables leurs élus, moins les premiers sont tenus d'y obéir, et moins les seconds sont en droit d'exiger le respect de cette politique. Il n'y a de responsabilité qu'individuelle, mais il n'y pas d'individu dans le secret, comme le démontre Simmel pour soutenir que le secret est la condition de l'irresponsabilité.

L'irresponsabilité est la conséquence ou le symbole du renforcement de cette désindividualisation sociologique qui correspond au secret de l'activité de groupe. On peut dire la même chose de tous les comités, conseils, de direction, de faculté, d'administration, etc., dont les débats sont secrets : l'individu disparaît, en tant que personne, derrière le membre pour ainsi dire anonyme du groupe, et avec lui la responsabilité qui ne peut en aucune manière être attachée à un être insaisissable dans son comportement particulier<sup>144</sup>.

La notion de responsabilité est donc difficilement séparable d'une *exposition*, selon des modalités diverses, des gouvernants à l'observation des gouvernés – ou des mandataires à leurs mandants, pour employer un vocabulaire valable dans le champ politique en général et pour la négociation en particulier.

---

141. SOMMIER [2001], *op. cit.*, p. 193.

142. BOURQUE, Reynald, Christian THUDEROZ [2002], *Sociologie de la négociation* (Paris : La Découverte), p. 4.

143. Sur les manifestations de ce thème, cf. Collectif [1997], *De quoi sommes-nous responsables ?* (Paris : Le Monde Editions).

144. SIMMEL Georg [1908], *Sociologie. Etudes sur les formes de la socialisation* (Paris : Presses Universitaires de France, 1999), p. 404.

Autant la transparence imposée à la sphère privée est un instrument *du pouvoir*, autant la transparence imposée à l'espace public est une contrainte *pour le pouvoir*. La transparence devient un instrument de contrôle des mandataires par leurs mandants, qu'il s'agisse des détenteurs du pouvoir politique face aux électeurs, ou des dirigeants d'une entreprise face à leurs actionnaires. L'injonction de transparence est d'autant plus puissante qu'elle apparaît comme une garantie contre les abus que facilite le secret du pouvoir : l'arbitraire des sanctions et l'accaparement des ressources, le détournement de l'intérêt collectif par des intérêts particuliers ou corporatifs, les différentes formes de corruption, de concussion et d'appropriation, le népotisme et le clanisme, l'instrumentalisation de l'information à des fins de propagande. La transparence est un vecteur de maîtrise du pouvoir qu'elle canalise, en l'exposant, vers ses fins légitimes. Il n'est d'ailleurs pas fortuit que l'injonction de transparence pèse en particulier dans des domaines non régaliens – l'interventionnisme économique de la puissance publique, l'urbanisme, la protection de l'environnement – où l'influence de l'État ne semble désormais tolérée par les autres acteurs du corps social qu'en échange d'une transparence sans précédent sur les conditions d'exercice de cette influence, et ce grâce aux différents dispositifs exposés dans la section 1 de ce chapitre.

L'injonction de transparence apparaît ainsi comme une réponse renouvelée à une question démocratique très ancienne : celle du contrôle du pouvoir, en un écho aux préoccupations de Locke et Montesquieu présentées au chapitre II et concentrées sur la nécessaire limitation du pouvoir par d'autres pouvoirs. Tandis que les échéances électorales offrent la possibilité ponctuelle d'un contrôle du pouvoir politique, l'exposition de celui-ci bâtit un contrôle diffus, mais permanent. On voit apparaître une idée qui sera centrale dans notre lecture de la négociation face à l'injonction de transparence : celle-ci diminuerait le pouvoir des négociateurs qu'elle expose à des tiers – cf. le chapitre IV à venir.

Par le truchement de l'injonction de transparence, c'est bien à une volonté de contrôle accru de la politique étrangère que l'on assiste en particulier. Il est significatif que les parlements se saisissent, de façon croissante, de la façon dont les négociations internationales sont menées : pour mieux exercer leur fonction de contrôle de ces négociations, ils doivent contribuer à en faire évoluer les modalités. Ainsi en France, à propos de l'OMC, une mission parlementaire d'information a pu constater :

L'OMC est une enceinte de négociation interétatique. Toutefois, elle ne saurait ignorer la volonté d'autres acteurs de tenir un rôle dans les négociations. En associant toujours plus la société civile, l'OMC gagnerait en légitimité et, par ricochet, en efficacité, dans la

mesure où son fonctionnement ne serait pas perturbé par la contestation. En effet, la légitimité ne s'accroît pas au détriment de l'efficacité mais la renforce au contraire<sup>145</sup>.

Or « le contrôle démocratique de l'OMC relève d'abord des parlements nationaux »<sup>146</sup> :

Les parlements nationaux ont un rôle à jouer pour conférer à l'OMC une plus grande légitimité, en favorisant une meilleure compréhension et un meilleur appui du public au système multilatéral : eux seuls peuvent établir un lien entre les négociations intergouvernementales et les personnes que les décisions prises à l'OMC affectent *in fine*<sup>147</sup>.

Une forme de course à l'injonction de transparence met donc en concurrence parlements et organisations de la société civile, les premiers arguant qu'ils sont les seuls dépositaires de la légitimité démocratique, les seconds relevant l'insuffisante volonté politique des premiers ou les obstacles institutionnels empêchant que cette volonté soit suivie d'effets. De ce point de vue, il faut noter que le projet de TCE prévoyait d'associer le Parlement européen à la préparation des positions de négociations de la Commission ; aujourd'hui, à l'inverse, « la politique commerciale est la seule politique commune pour laquelle le Traité n'attribue aucun rôle au Parlement européen [...] à l'inverse de ce qui se fait aux États-Unis »<sup>148</sup> ou au Danemark, où le Parlement est associé à l'adoption des positions de négociation du gouvernement.

L'injonction de transparence semble donc servir des finalités profondément politiques : remédier au déficit démocratique, ériger le citoyen en acteur informé – en bref : assurer une gouvernance par le peuple, pour le peuple, avec le peuple. Au cœur du droit de savoir justifiant la transparence, se trouvent en particulier deux aspects essentiels du point de vue de la négociation et qui seront approfondis au chapitre IV : d'une part la possibilité donnée à des tiers, informés d'un processus, d'y prendre part ou de l'influencer ; d'autre part le contrôle accru que la transparence impose aux mandataires.

Reste que ces justifications démocratiques échoueraient à donner à l'injonction démocratique toute sa force, si celle-ci n'était en outre servie par de puissants moyens médiatiques.

---

145. BIZET Jean [2006], *Le Déroulement des négociations à l'Organisation mondiale du commerce*, rapport d'information n° 423 (2005-2006), fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, déposé le 27 juin 2006, p. 84.

146. *Ibidem*, p. 85.

147. *Ibidem*, p. 87.

148. Pascal Lamy, alors Commissaire européen au commerce, cité par le rapport BIZET [2006]. *op. cit.*, p. 86.



## 2.2. Les moyens médiatiques : transparence et état des techniques

Les mécanismes concrets permettant à l'injonction de transparence de se réaliser pleinement sont les fruits des révolutions successives des technologies de l'information et de la communication. La presse, dès ses origines, fut simultanément un vecteur et un promoteur de la transparence. En témoigne, par exemple, le rôle joué par les journaux anglais qui décidèrent, au début du XVII<sup>e</sup> siècle, de « faire de la publicité des débats de la Chambre des communes un cheval de bataille, pour répondre à la vive curiosité de leurs lecteurs et pour en conquérir de nouveaux » ; cette publicité fut finalement accordée en 1771<sup>149</sup>. Dans un champ amplement documenté, il suffira ici, pour les besoins de la démonstration, de quelques illustrations de l'impact des médias dans le champ des relations internationales (2.2.1.), avant de souligner le retournement que constitue, au profit des acteurs non étatiques, l'essor des nouvelles technologies (2.2.2.).

### 2.2.1. L'impact grandissant des médias sur les relations internationales

L'interaction entre médias et relations internationales n'est bien sûr pas nouvelle. Elle renvoie aux techniques de manipulation des opinions publiques : pour Brzesinski, « après l'ère de la canonniers, et celle du commerce et des finances, les techniques et les réseaux de communication représentent la troisième génération de la domination du monde »<sup>150</sup>.

Déjà en 1926, réfléchissant à son expérience de ministre des Affaires étrangères de la France, Jules Cambon prophétisait :

Le rôle de la presse grandira et certaines nations, particulièrement expertes dans l'art de la propagande, en imposeront chaque jour davantage à la crédulité des masses. C'est là qu'est le danger<sup>151</sup>.

Un peu plus tard, Nicolson notait que la technique de la TSF renforçait considérablement l'intérêt et les moyens de la propagande : visant Hitler, Nicolson écrit en 1939 : « Propaganda by wireless can [...] do immense damage to international relations »<sup>152</sup>. La même année paraît une analyse devenue classique, *Le Viol des foules par la propagande politique* de Serge Tchakhotine. La Seconde guerre mondiale érige la radio en arme à part entière, les ondes allemandes

---

149. JEANNENEY Jean-Noël [1996], *Une histoire des médias des origines à nos jours* (Paris : Seuil), pp. 46-47.

150. Cité par JEANNENEY [1996], *op. cit.*, p. 315.

151. CAMBON Jules [1926], *Le Diplomate* (Paris : Hachette), p. 115.

152. NICOLSON [1939], *op. cit.*, p. 93. Cf. aussi SATOW [1919], *op. cit.*, « Diplomacy and radio », pp. 204-207, § 25.1-13.

contrôlées par Goebbels menant un duel avec celles de la BBC. Chaque camp tâche d'aligner les émetteurs les plus puissants, pour diffuser le plus loin possible une propagande dans le plus grand nombre de langues possible ; en retour, se développent les techniques de brouillages<sup>153</sup>. Une décennie plus tard, la radio joue de nouveau un rôle prépondérant dans l'affrontement de la Guerre froide, les radios occidentales – Voice of America, mais aussi Radio Free Europe, Radio Liberty et Deutsche Welle – contribuant à fissurer les régimes communistes de l'Est<sup>154</sup>.

Dans le milieu des années 1980, des diplomates constataient l'impact croissant des médias sur leur métier, au point que « next to nothing is left of the traditional rule of secrecy in formulating foreign policy and in conducting diplomacy »<sup>155</sup>. Dans la période contemporaine, la télévision a succédé à la radio dans les efforts de manipulation de l'opinion. Le rôle joué par la chaîne de télévision américaine Fox depuis les débuts de la seconde crise irakienne en offre un exemple type. Quelques années auparavant, l'intervention américaine en Somalie s'était doublement appuyée sur les médias : en amont, la justification du lancement de l'opération *Restore Hope* avait été facilitée par la médiatisation de la catastrophe humanitaire en cours ; en aval, l'arrêt de l'opération et le retrait américain avaient trouvé à s'appuyer sur les images du lynchage de soldats américains<sup>156</sup>.

Cette instrumentalisation des médias permet d'actionner ce que Bertrand Badie appelle une « diplomatie d'affiche », par laquelle « montrer à ses propres électeurs qu'on s'est acquitté de ses tâches avec zèle est un paramètre diplomatique aujourd'hui plus important que l'obligation de résultat »<sup>157</sup>. Ainsi s'impose dans l'ordre international ce que Georges Balandier, avec le regard de l'anthropologue, avait déjà analysé dans l'ordre interne, à savoir :

les concessions faites à la nécessité de paraître, d'exister d'abord par l'image [...] ; la contrainte de reporter la mise en perspective des convictions et des propositions après la dramatisation génératrice d'émotions<sup>158</sup>.

---

153. ECK Hélène (dir.) [1985], *La Guerre des ondes. Histoire des radios de langue française pendant la Deuxième guerre mondiale* (Paris : Armand Colin).

154. SEMELIN Jacques [1997], *La Liberté au bout des ondes. Du coup de Prague à la chute du mur de Berlin* (Paris : Belfond) ; cf. aussi SEMELIN Jacques (dir.) [1992], *Quand les dictatures se fissurent. Résistances civiles à l'Est et au Sud* (Paris : Desclée de Brouwer), pp. 127-130.

155. STADEN Bernd von [1987], « Diplomacy in Open Societies », in MCGHEE G. (dir.), *Diplomacy for the Future* (Lanham, MD : University Press of America), p. 51.

156. CLARKE Walter, HERBST Jeffrey (dir.) [1997], *Learning from Somalia : The Lessons of Armed Humanitarian Intervention* (San Francisco : Westview Press).

157. BADIE Bertrand [2005], « L'opinion à la conquête de l'international », *Raisons politiques*, n° 19, août-septembre, p. 18.

158. BALANDIER Georges [1992], *Le Pouvoir sur scènes* (Paris : Balland), p. 11.

Mais en retour, les médias peuvent concourir à façonner une opinion publique qui parviendra à influencer la définition de la politique étrangère : « C'est le "CNN effect", par lequel les médias contrôlent en partie la définition de la politique étrangère, notamment dans le cas de crises humanitaires »<sup>159</sup>. Le cas du Timor oriental est exemplaire de cet effet que les médias peuvent avoir, via l'opinion publique, sur le pouvoir politique<sup>160</sup>. En 1975, le Timor oriental, qui venait de déclarer son indépendance au lendemain de la révolution portugaise des Œillets, fut envahi par l'Indonésie. Il n'y eut aucune réaction internationale concrète jusqu'au début des années 1990, alors même que dans l'intervalle l'occupation provoquait entre 200 000 et 300 000 morts. Mais en novembre 1991, la BBC rendit compte d'un massacre intervenu dans le cimetière Santa Cruz de Dili ; puis, en octobre 1996, le prix Nobel de la paix fut remis à deux personnalités timoraises, Mgr Belo et José Ramos Horta. La situation au Timor oriental ne cessa de gagner en écho dans les médias du monde, ce qui compta beaucoup dans le déclenchement d'une intervention de l'ONU à compter de 1999, avec l'envoi d'une force multinationale.

Jusqu'à présent, cette dynamique demeurait ponctuelle, dans la mesure où le pilier essentiel du pouvoir médiatique, la télévision, reste étroitement lié au pouvoir politique – pour des raisons historiques ou économiques qui varient selon les pays et que l'on ne peut développer ici<sup>161</sup>. Désormais, cette dynamique bénéficie de l'essor des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), par nature plus indépendantes.

### **2.2.2. Les moyens nouveaux de la technologie, au service de la transparence**

Encore récemment, Badie reconnaissait que l'on

n'a pas été assez attentif aux effets bouleversants de la technologie moderne de communication sur le jeu international. En évoluant, celui-ci a modifié en profondeur les données essentielles des relations inter-étatiques. La communication immédiate donne désormais aux individus une capacité d'action directe sur la scène internationale, sans maîtrise possible de la part du pouvoir politique, sans que les frontières n'y puissent grand-chose [...] <sup>162</sup>.

En effet, grâce à l'Internet, à l'essor du haut-débit et à la puissance exponentielle des systèmes informatiques, le fait de produire, transporter, diffuser et stocker de

---

159. LIVINGSTON S. [1997], « Beyond 'the CNN effect' : The Media-Foreign Policy Dynamic », in NORRIS P. (dir.), *Politics and the Press : The News Medias and Their Influences* (Boulder, CO : Lynne Rienner).

160. TAYLOR John G. [1999], *East Timor : the Price of Freedom* (Londres : Zed Books).

161. Pour une analyse de l'indépendance de la télévision, cf. JEANNENEY [1996], *op. cit.*, pp. 265-314.

162. BADIE [2005], *op. cit.*, p. 9.

l'information ne coûte plus grand chose. Même si son accès reste encore inégalitaire, l'Internet offre à un nombre sans précédent d'agents un moyen exceptionnellement efficace de veille et de suivi, de partage et de transferts de connaissances, d'organisation de débats et de coordination d'action. Le vieux système de communication, fondé sur la position dominante de cinq agences de presse – AP, UPI, Reuter, AFP et Tass –, seules à disposer d'une diffusion planétaire, semble révolu : désormais de multiples sites Internet sont en mesure de générer une information qui sera reprise à l'échelle de la planète dans un délai toujours plus bref.

Le temps semble donc fini où seuls les États, puis seuls les États et les grandes entreprises multinationales, pouvaient financer une communication globale. Internet opère un renversement au profit des acteurs non étatiques : il tend à transformer les relations internationales, et donc le contexte des négociations internationales.

L'épisode précité de l'AMI illustre cet impact. En autorisant une diffusion d'informations massive, immédiate, peu onéreuse, l'Internet a permis à des communautés d'intérêt de se fédérer en un temps record. En l'espèce, la diffusion du projet d'accord, en français et en anglais, relayé par des sites existant déjà et bénéficiant d'une forte audience internationale – au premier chef celui du *Monde diplomatique* –, a suscité un tel mouvement que les négociations ont dû être stoppées. Pour un des protagonistes officiels de cet épisode : « Il faudra en tenir compte, on ne négociera plus après l'AMI comme avant l'AMI »<sup>163</sup>.

D'autres exemples témoignent de ce renversement de l'ordre communicationnel. Rapides, peu onéreux, flexibles, Internet et les NTIC permettent à de nouveaux groupes d'assurer la publicité – cette fois au sens commun – de leurs actions. En 1992, l'initiative d'abord isolée d'une Américaine, Jody Williams, a pu fédérer grâce à l'Internet un millier d'ONG réparties dans une soixantaine de pays autour d'une campagne d'interdiction des mines antipersonnel<sup>164</sup>. Récompensée par le prix Nobel de la paix en 1997, la mobilisation déboucha sur la Convention signée à Ottawa la même année et entrée en vigueur en 1999. De même, à compter de 1994, au Mexique, l'armée zapatiste de libération nationale (EZLN) du « sous-commandant » Marcos développa une stratégie alternative de communication fondée sur l'Internet, bénéficiant de multiples relais militants à travers la planète.

---

163. Dominique Strauss-Kahn, alors ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, *Libération*, 22 octobre 1998.

164. Cf. (<http://www.icbl.org/fr/>).

Surtout, l'Internet constitue un outil de mise en transparence et de lutte contre l'opacité de ce qui resterait, sinon, caché. Ainsi, Greenpeace diffuse sur la Toile des listes de produits alimentaires contenant des OGM, afin que les consommateurs puissent être informés même dans les pays où la législation nationale n'impose pas cette transparence. De même, Greenpeace maintient une surveillance du réseau et des forums de discussion, afin de pouvoir réagir immédiatement à un événement, tel que la reprise des essais nucléaires français en 1995. Internet est en soi une mine d'or documentaire qui repousse le secret dans ses retranchements. Attac intègre pleinement cet aspect, en invitant ses « cybermilitants » à observer les institutions internationales et à partager sur la Toile les informations obtenues. Aux États-Unis, la *Federation of American Scientists* met régulièrement en ligne des documents qu'elle estime indûment classifiés<sup>165</sup>.

En somme, grâce à l'Internet et aux nouvelles technologies à venir, la segmentation de l'espace s'évapore : les barrières à l'information s'estompent. Ce qui devait rester clos dans un espace contrôlé menace à tout moment de fuir vers l'extérieur. Ce qui était de l'information interne devient plus facilement de l'information externe, publique. En outre, le temps s'accélère : la circulation de l'information devient de plus en plus rapide. Ce qui hier mettait du temps à se diffuser au sein d'une population peut aujourd'hui l'être presque instantanément.

En conclusion sur ce point, le moteur médiatique favorise, avec la transparence, une logique de l'immédiateté qui est la marque de notre « époque du dévoilement universel », pour reprendre une expression de Jean Lacouture<sup>166</sup>. Cette immédiateté est d'abord technique, la diffusion ou la « mise en ligne » d'une information étant désormais possible en temps réel. Elle résulte aussi d'une dynamique propre des médias : c'est la « féroce course à la divulgation primordiale, la fureur du scoop », qui force les portes du secret et propulse l'injonction de transparence<sup>167</sup>. Enfin, l'argent joue son rôle : sous couvert de « transparence », scoops, indiscretions et scandales peuvent aussi être matière à profit. Cela renvoie à la « commercialisation » du savoir et de l'information annoncée par Lyotard, pour qui le savoir serait produit

---

165. La *Federation of American Scientists* (FAS) a été créée en 1945 autour des scientifiques du projet Manhattan, afin de promouvoir la responsabilité de la science à l'égard de la société ; elle est soutenue par 67 lauréats du prix Nobel. Cf. son « Project on Government Secrecy » ([www.fas.org/sgp/index.html](http://www.fas.org/sgp/index.html)).

166. LACOUTURE Jean, LE PAIGE Hugues [2005], *Eloge du secret* (Bruxelles : Labor), p. 20. Lacouture est un témoin éclairant pour notre problématique, dans la mesure où il a été à la croisée du politique et du médiatique. En 1945, Lacouture suit Leclerc en Indochine, où il fait partie de son service de presse. Il a notamment suivi les négociations secrètes de Mendès France à propos de l'Indochine puis de la Tunisie (cf. le chapitre V).

167. *Ibidem*, p. 42.

afin d'être vendu sur un marché, lequel pour être libre devrait naturellement devenir aussi transparent que possible. Ainsi tous les obstacles – légaux, politiques, éthiques – à la circulation de l'information seraient, par cette logique économique et commerciale, peu à peu délégitimés et levés.

Cette immédiateté implique une mise en mouvement perpétuel, une circulation constante des informations, une désubstantialisation qu'avait déjà repérée Gilles Lipovetsky en 1983 : « Au principe de réalité s'est substitué le principe de transparence qui transforme le réel en un lieu de transit, un territoire où le déplacement est impératif »<sup>168</sup>. Le chapitre premier a souligné que le secret auquel était soumis le conseiller du Prince perdurait au-delà de sa mission, jusqu'à sa mort : à l'époque contemporaine, cette obligation se dissout. Par exemple, le sherpa du président Mitterrand, Jacques Attali, a publié une relation très précise du premier septennat deux ans seulement après avoir quitté ses fonctions<sup>169</sup>.

Mais la société gagne-t-elle à vivre dans cet état de dévoilement permanent ? Des deux moteurs qui propulsent l'injonction de transparence, le second – les moyens médiatiques – ne risque-t-il pas de l'emporter sur le premier – les justifications démocratiques ? L'exigence démocratique serait alors victime de la pression médiatique. Aussi, à mesure que l'injonction de transparence gagne en puissance, s'élève la nécessité d'analyser son ambivalence, et donc les risques qui lui sont attachés.

### SECTION 3

#### AMBIVALENCE : LA PART D'OMBRE DE LA TRANSPARENCE

La logique profonde de l'injonction de transparence consiste, on l'a vu, à favoriser les contre-pouvoirs. L'injonction se fonde sur cette exigence d'équilibre, de contrepoids et de contrôle des pouvoirs. Mais la puissance dont bénéficie l'injonction de transparence amène à se poser les questions suivantes : quels sont les risques attachés à une transparence poussée à l'extrême (3.1.) ? Ne faut-il pas, pour les prévenir, donner à l'injonction de transparence son propre contrepoids ? Celui-ci pourrait être constitué par la seule tradition du secret, par sa seule inertie. Mais peut-

---

168. LIPOVESTKY Gilles [1983], *L'Ère du vide* (Paris : Folio, réédition 1993), p. 106.

169. ATTALI Jacques [1993], *Verbatim I. 1981-1986* (Paris : Fayard) et les tomes suivants. Un négociateur de renommée internationale comme Pascal Lamy, outre les ouvrages qu'il publie, n'a pas hésité à ouvrir un *blog* lors des dernières négociations de l'OMC.

être faut-il aussi revisiter le secret pour y mettre en exergue les justifications positives qu'il conserve au sein des démocraties libérales contemporaines et que l'on pourrait légitimement opposer à l'injonction de transparence (3.2.).

La discussion de ce point est importante pour notre problématique. En effet, entre, d'une part, les justifications attachées à la transparence qui viennent d'être analysées et, d'autre part, les risques attachés à une transparence extrême conjugués à la reconnaissance d'un secret légitime en démocratie, se noue une tension dialectique : jusqu'où devenir transparent et pourquoi ? À partir de quel point rester secret et au nom de quoi ? Examinée ici d'un point de vue politique, cette tension s'impose également à la négociation et sera analysée, sous cet angle spécifique, dans la seconde partie de la thèse.

### **3.1. Contradictions et risques de l'injonction de transparence**

Livrée à elle-même, l'injonction de transparence pose plus d'une difficulté. D'un point de vue logique et pratique, tout d'abord, elle aboutit à une aporie (3.1.1.). Ensuite, par un glissement sémantique qu'il convient d'analyser, l'injonction favorise une confusion entre fin et moyen, laquelle pose un risque en démocratie (3.1.2.). Se pose alors la question de la limite à apporter à la transparence.

#### ***3.1.1. L'injonction comme aporie, ou le paradoxe de la transparence opacifiante***

Comme le souligne Dominique Wolton dans son analyse de la mondialisation des moyens médiatiques et de ses conséquences, « ce n'est pas parce qu'on voit tout ou presque, que l'on comprend mieux »<sup>170</sup>. Suivant le mécanisme d'un paradoxe classique<sup>171</sup>, si la mise en transparence provoque un flot d'informations tellement important que nul ne peut plus le traiter, elle aboutit à une opacification du système. Poussée à son terme, la transparence aboutit donc à une impasse logique, une aporie.

En effet, le surcroît d'informations ne garantit pas le progrès de la compréhension. La quantité d'information disponible doit être équilibrée par leur clarté ou leur pertinence, et plus encore par la capacité du public à les traiter pour s'en saisir utilement. L'affirmation d'un droit de savoir doit donc aller de pair avec la satisfaction d'un besoin de comprendre, lequel suppose que des conditions

---

170. WOLTON [2003], *L'autre mondialisation* (Paris : Flammarion), p. 20.

171. Popularisé par l'aphorisme qui résume habituellement la courbe d'Arthur Laffer, laquelle entend montrer que « trop d'impôt tue l'impôt ».

supplémentaires soient réunies. Si, comme on l'a vu *supra*, on peut douter de la réalité d'un débat démocratique en l'absence d'information suffisante des parties prenantes, on ne peut valablement en conclure que communiquer des informations aux parties prenantes vaut débat démocratique.

Un exemple de ce paradoxe est donné dans le champ nucléaire<sup>172</sup> : des opposants à la production d'énergie dans des centrales atomiques peuvent exiger un surcroît de transparence de la part des entreprises de cette filière ainsi que des autorités de régulation compétentes. Mais dès lors que les parties prenantes accèdent à cette demande<sup>173</sup> et inondent les opposants d'une information technique, précise et abondante, il est loin d'être évident que le degré réel de transparence se soit élevé ; *de facto*, les opposants en viennent à demander que ce flot d'information soit filtré, c'est-à-dire qu'un tamis soit de nouveau installé entre l'activité à mettre en transparence et ceux-là même qui exigent cette transparence.

Une autre difficulté logique se présente. Elle articule la relation entre la partie et le tout, ou entre le détail et l'ensemble. L'exposition d'un détail peut à dessein éviter la mise en transparence de l'ensemble. Pour le dire autrement, un arbre peut suffire à cacher la forêt. Par exemple, des révélations concernant un responsable public – comme des détails sur les péripéties de sa vie conjugale – peuvent détourner l'attention des informations relatives à l'ensemble de son action ou de celle de la structure dont il a la responsabilité – par exemple un département ministériel. La mise en transparence de l'information ne garantit aucunement la pertinence de son traitement.

Pour conclure sur ce point, et dans une forme de mise en abyme, il a été remarqué que « la multiplication des textes censés susciter davantage de transparence est en soi un facteur de complexité et d'opacité »<sup>174</sup>.

### ***3.1.2. Du glissement sémantique au dévoiement de la transparence***

---

172. CHATEAURAYNAUD Francis, TORNÉY Didier [1999], *Les Sombres Précurseurs : une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque* (Paris : Editions de l'EHESS), cité par GROSSMAN, LUQUE, MUNIESA [2006], *op. cit.*, p. 3.

173. Si tant est qu'ils y accèdent vraiment : pour Greenpeace, par exemple, « l'industrie nucléaire ne survivrait pas à une véritable transparence. Voilà pourquoi l'État, EDF et Areva refusent de répondre aux questions sur la sûreté, les déchets irradiés ou la prolifération du plutonium » ; *La Tribune*, 4 novembre 2005, p. 13.

174. CHRISTOPHE-TCHAKALOFF Marie-France, « Les obligations communautaires des États membres en matière de transparence », in RIDEAU [1998], *op. cit.*, pp. 186-187.



« Les mots font tantôt la fortune, tantôt la disgrâce des choses »<sup>175</sup> : *transparence*, comme l'introduction générale l'a indiqué et comme l'introduction de ce chapitre l'a précisé, renvoie à un ensemble de connotations spontanément positives. Non seulement cela confère une force particulière à l'injonction de transparence, mais cela autorise des glissements sémantiques qui lui sont favorables. Ces glissements fonctionnent à la manière de ce que la psychologie appelle le *halo effect*<sup>176</sup> : à partir d'une qualité caractérisant un sujet ou une institution, les observateurs ont tendance à confirmer leur impression en lui attribuant des qualités supplémentaires, proches de la première qualité constatée. Suivant ce *halo effect*, un exemple de glissement sémantique peut être donné dans le champ des relations internationales. Donnant sa lecture du paradigme réaliste – « *States pursuing interests defined in terms of power* » –, Chris Brown souligne :

the power of words here is very great – the way in which “realism”, a political doctrine which might be right or wrong, becomes associated with “realistic”, which is a quality of judgement most people want to possess, is critically important in its success<sup>177</sup>.

Une lecture particulière des relations internationales en vient ainsi à se confondre, par glissement sémantique, avec une qualité indiscutable qui en retour lui apporte un surcroît de robustesse.

C'est en raison de ce mécanisme que l'on peut souligner, avec le philosophe Alain Etchegoyen, que « notre société est en train de mélanger deux notions très différentes dont les contenus et usages doivent absolument être distingués : la recherche de la vérité et le principe de transparence »<sup>178</sup>. De même que le secret peut être assimilé, par glissement sémantique, à l'habillage d'un forfait puis à un forfait en soi, la transparence, qui n'est au départ qu'un mécanisme facilitant l'exposition des faits, peut être assimilée à la recherche de la vérité et *in fine* à la vérité elle-même. Ainsi se « substitue un concept apparemment neutre ne concernant en principe que le droit de regard, à la notion de “vérité”, si chargée d'apparente vertu, ou d'horreur du vice »<sup>179</sup>.

Ce glissement sémantique pose un double problème. Tout d'abord, le fait d'être formellement transparent ne garantit pas que substantiellement le vrai soit diffusé. Le professeur Michel Guibal, constatant la montée en puissance de la notion de transparence dans le droit des contrats publics, insiste : « Au mieux, [la transparence]

---

175. MERLE Marcel [1976], *Sociologie des relations internationales*, 2<sup>ème</sup> éd. (Paris : Dalloz), p. 6.

176. COOPER W. [1981], « Ubiquitous Halo », *Psychological Bulletin*, 90, pp. 218-244, cité par LEWICKI Roy J. *et alii* [1985], *Negotiation*, 2nd éd. (Boston, MA : Irwin, 1994), pp. 182-183.

177. BROWN Chris [2001], *Understanding International Relations* (London : Palgrave), pp. 30-32.

178. ETCHEGOYEN Alain [2001], *Vérités ou Libertés* (Paris : Fayard), p. 129.

179. LACOUTURE, LE PAIGE [2005], *op. cit.*, pp. 10-11.

est envisagée comme technique de moralisation. [...] Mais la moralisation par rapport à quelle morale ? »<sup>180</sup>. En outre, à partir du moment où elle est confondue avec la vérité, la transparence peut s'ériger en objectif en soi, alors qu'elle ne devrait rester qu'un simple mécanisme. Le fait que la transparence puisse cesser d'être un simple moyen pour devenir une fin en soi est lourd de conséquences. Si la transparence devient un critère autosuffisant de légitimité, tout processus transparent vaut garantie *a priori* de la qualité de son résultat. Peu importe que la décision soit bonne ou mauvaise, juste ou injuste, efficace ou non : l'essentiel devient qu'elle ait été prise selon un processus transparent. Ainsi, craint le constitutionnaliste Guy Carcassonne,

c'est par leur degré de transparence qu'elles [les institutions] seront qualifiées avant tout, la performance et les autres conditions dans lesquelles elle est acquise ne devenant que secondes. L'aboutissement est connu : seul sera jugé satisfaisant le processus de décision parfaitement transparent. Qu'importe s'il se révèle inapte à produire la moindre décision ou n'en produise que de médiocres<sup>181</sup>.

Devenue une fin alors qu'elle ne devrait être qu'un moyen, on pourrait écrire – paraphrasant Hugo dans *Hernani* – que la transparence est « une force qui va »<sup>182</sup>, mais qui ne sait pas où elle va. Ou, plutôt, qui peut aller dans la direction opposée de celle qu'elle était supposée suivre.

Certes, la vérité a partie liée avec le dévoilement et la transparence est condition du dévoilement. Mais l'enfer est pavé de bonnes intentions. Tandis que l'ombre souligne le relief des objets, la transparence risque de gommer les aspérités du propos, au détriment de l'exigence de vérité. Cette atténuation du fond au profit de la mise en lumière du support est déjà analysé concernant les archives, chaque fois que de nouvelles directives en facilitent un peu plus l'accès : « Plus les conditions d'ouverture se libéralisent, plus les délais de consultation se raccourcissent, et plus les dossiers s'appauvrissent, plus les auteurs des notations usent de la langue de bois »<sup>183</sup>. Il faut accorder du crédit à cette hypothèse, selon laquelle un document momentanément protégé par le secret pourra être plus exact et plus complet qu'un document destiné à être publié dans l'heure. La transparence n'aboutirait alors plus qu'à un simulacre.

---

180. GUIBAL Michel [1998], « Transparence et droit public des contrats », in *Mélanges en l'honneur de Louis Constant* (Perpignan : Presses universitaires de Perpignan), pp. 291-292.

181. CARCASSONNE Guy [2001], « Le trouble de la transparence », *Pouvoirs*, n° 97, pp. 17-18.

182. Ainsi se définit le héros hugolien : « *Je suis une force qui va ! / Agent aveugle et sourd de mystères funèbres !* », in HUGO Victor [1830], *Hernani* (Paris : Folio, 1995), III, 4.

183. BANCAUD Alain [1997], « La vie privée, transparence et secret », *La Gazette des archives*, n° 177-178, 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> trimestres, p. 209, cité par LIBAERT [2003], *op. cit.*, p. 117.

Si la transparence suscite la prudence et la retenue, n'est-elle pas finalement le meilleur allié du conformisme et le premier obstacle à la dissidence ? Or la démocratie ne peut se fonder sur la généralisation du premier et l'empêchement de la seconde. Ainsi, avec la transparence, la surveillance tous azimuts peut avancer masquée derrière la justification du contrôle démocratique. Michel Foucault, dans *Surveiller et Punir*, en démontant la logique de la prison panoptique, a éclairé le caractère potentiellement totalitaire de la transparence<sup>184</sup>. L'injonction de transparence porte en elle un germe liberticide, si elle enfreint les bornes de la sphère intime, à laquelle tant de libertés personnelles sont attachées. *A contrario*, le secret apparaît essentiel à la garantie des libertés individuelles. Sans contrepoids, sans limite, mue sans contradiction par sa propre justification, la transparence menace la démocratie :

Devenue une fin en soi, elle s'imposera d'elle-même, n'aura nul motif à s'arrêter ici ou là, s'insinuera partout, irrésistiblement, sous le masque fallacieux d'une exigence démocratique. Au terme de l'évolution se révélera son paradoxe : la démocratie aura réalisé le rêve du totalitarisme.

Car c'est bien lui qui a pensé la transparence et en a fait un absolu. C'est même ce qui le distingue de la banale dictature, qui ne cherche à détecter que ses ennemis, réels ou supposés. Le totalitarisme a besoin de tout savoir et de tout contrôler. Rien ne doit ni ne peut lui être inaccessible<sup>185</sup>.

Ce mouvement est-il engagé, si l'on en juge aux multiples manifestations de l'injonction de transparence exposées dans la première section de ce chapitre ? L'injonction semble désormais d'une intensité telle que l'on peut se demander si, dans l'ordre interne, nous ne sommes pas en train d'assister à la transformation de la *res-publica* en ce que l'on pourrait appeler une *res-transparentens* : un régime politique dans lequel la transparence en viendrait à rejeter à l'arrière plan d'autres critères d'évaluation du politique et de l'action publique, notamment son efficacité. En tout cas, pour d'autres observateurs aussi, « une incroyable sacralisation de la transparence s'installe », une « course à la transparence », « repérable dans tous les domaines, sur tous les terrains, [et qui] finit par caractériser l'époque elle-même »<sup>186</sup>. Le juriste pense devoir alerter que c'est la liberté qui est en cause :

L'exigence de transparence, lorsqu'elle se généralise à l'excès, n'est plus la quintessence de la démocratie, mais son antipode. C'est un choix de paresse, contraire aux principes élémentaires de la liberté : plutôt que d'établir la preuve d'une infraction ou d'un dysfonctionnement, s'ils se produisent, l'on en renverse le fardeau en imposant, par la transparence et dans l'espoir naïf que cette exigence préviendra tout manquement, de rendre des comptes *a priori*. Car c'est bien de cela qu'il s'agit en dernière analyse :

---

184. FOUCAULT Michel [1975], *Surveiller et punir* (Paris : Gallimard), pp. 201 sq.

185. CARCASSONNE [2001], *op. cit.*, p. 22.

186. GUILLEBAUD Jean-Claude [2003], *Le Goût de l'avenir* (Paris : Le Seuil), p. 145 et p. 149.

imposer partout, toujours et systématiquement un régime préventif, celui dont tous les juristes savent bien qu'il est le plus restrictif de liberté<sup>187</sup>.

En conséquence, l'injonction de transparence doit être bornée. Où tracer la limite ? S'il existe une forme de droit à la transparence, alors la philosophie peut apporter un élément de réponse, dans la lecture qu'elle fait de l'équilibre entre droits et devoirs. Reprenons la définition proposée par Benjamin Constant :

Qu'est-ce qu'un devoir ? L'idée de devoir est inséparable de celle des droits : un devoir est ce qui, dans un être, correspond aux droits d'un autre. Là où il n'y a pas de droits, il n'y a pas de devoirs. Dire la vérité n'est donc un devoir qu'envers ceux qui ont droit à la vérité. Or nul homme n'a droit à la vérité qui nuit à autrui<sup>188</sup>.

Ainsi, non seulement le principe de transparence doit être constamment ramené aux fins qu'il permet de servir, mais encore la légitimité même du secret doit être réexaminée.

### 3.2. Rôles et légitimité du secret en démocratie

Pour mettre en perspective le rôle politique joué par le secret, de façon légitime, en démocratie (3.2.1.), il s'avère utile d'exposer l'analyse qu'en fait Simmel (3.2.2.).

#### 3.2.1. Une lecture sociologique du secret : Georg Simmel

Georg Simmel (1858-1918) consacre un chapitre entier de sa *Sociologie* au secret<sup>189</sup>, ce qui lui permet d'aborder des notions clés comme la relation, la confiance, le mensonge, la nature du savoir au sein de la société. De même que Simmel a souligné par ailleurs les vertus positives du conflit, il estime que la condamnation morale du mensonge ne saurait voiler la fonction positive du secret. Le mensonge et la dissimulation, c'est-à-dire les instruments de réalisation du secret, ont donc aussi une « finalité positive », notamment en ce qu'ils peuvent servir l'organisation du groupe.

La démonstration de Simmel a pour point de départ l'irréductible part de secret chez l'individu. Ce que l'homme transmet de sa pensée est bien différent de ce qu'il pense vraiment. Notre processus mental trie un « chaos » intérieur, lui fait « la sourde oreille »<sup>190</sup> :

Ainsi, tout ce que nous communiquons à l'autre [...], même les choses les plus subjectives, les plus instinctives, les plus secrètes, est le résultat d'une sélection opérée

---

187. CARCASSONNE [2001], *op. cit.*, pp. 22-23.

188. CONSTANT Benjamin [1796], *Des réactions politiques* (Paris : Flammarion, coll. « Champs », 1988), ch. VIII.

189. SIMMEL [1908], *op. cit.*, chapitre V, « Le secret et la société secrète », pp. 346-405.

190. *Ibidem*, p. 351.

dans cette totalité mentale réelle dont on peut dire [...] que si on l'exprimait avec une fidélité absolue du contenu et dans l'ordre chronologique, on irait droit dans un asile de fou.

Sans doute peut-on déduire de ce qui précède que l'homme ne peut pas être transparent « en totalité » dans sa relation à l'autre : il conserve une irréductible fonction de sélection et de rationalisation qui éloigne son expression de son être : « Jamais nous ne produisons immédiatement et fidèlement ce qui se passe réellement en nous pendant ce temps, mais une métamorphose de la réalité intérieure, orientée téléologiquement, qui écarte et recompose »<sup>191</sup>. D'où le concept de « non-savoir téléologique », c'est-à-dire cette part de secret orientée vers une fin précise, laquelle peut offrir au secret sa légitimation.

Puis Simmel transpose ce raisonnement à l'échelle de la société : « tout autre commerce, toute autre société que celle qui repose sur ce non-savoir téléologique des uns sur les autres, est impensable »<sup>192</sup>. Pour Simmel, on ne peut tout simplement pas concevoir une société qui serait totalement transparente, fondée sur une révélation permanente, dénuée de tout espace de secret. Au contraire, « l'action de dissimuler des réalités par des moyens négatifs ou positifs, [est] une des plus grandes conquêtes de l'humanité »<sup>193</sup>. Ainsi,

Il faut prendre garde que la valeur négative du mensonge, d'un point de vue éthique, ne nous induise en erreur sur sa signification sociologique extrêmement positive, qui est en œuvre dans l'élaboration de certaines relations concrètes<sup>194</sup>.

De nombreuses institutions essentielles à la société sont fondées sur le secret. Si chacun de ces espaces de secret subit la pression de l'injonction de transparence – comme la section 1 de ce chapitre l'a illustré –, il n'en reste pas moins qu'ils demeurent indispensables au bon fonctionnement de la société. Il en va ainsi de la justice – dont on a vu que le secret de la délibération demeurerait, ainsi que le secret de la relation entre l'avocat et son client –, jusqu'à la médecine – dont le colloque singulier entre le patient et le médecin est placé sous le sceau du secret – en passant, pourquoi pas, par le secret de la confession. Par un curieux paradoxe, les médias préservent un étroit attachement au secret : alors que la presse se donne pour vocation d'étendre toujours davantage le champ de la transparence, elle constitue le lieu où le secret de la profession est le mieux protégé. L'article 109 du code de procédure pénale affirme que « tout journaliste, entendu comme témoin sur des informations recueillies dans l'exercice de son activité, est libre de ne pas en révéler

---

191. *Ibidem*.

192. *Ibidem*.

193. *Ibidem*, p. 366.

194. *Ibidem*, p. 354.

l'origine ». Cette protection est renforcée par la Convention européenne des droits de l'homme.

Le secret constitue donc « une forme sociologique universelle, qui recouvre de façon tout à fait neutre la valeur de ses contenus »<sup>195</sup>. Cette conception du secret en tant que forme sociologique neutre, en tant que *technique* dénuée de valeur intrinsèque, nous semble particulièrement éclairante. Elle sera utilisée dans notre analyse du secret en négociation au cours de la seconde partie.

Comment expliquer, alors, le discrédit spontané qui accompagne le secret ? Simmel propose deux raisons. La première est intemporelle : « si le secret n'est pas lié directement au mal, le mal est lié directement au secret. Car l'immoralité se cache, pour des raisons évidentes »<sup>196</sup>. L'autre raison est liée à l'évolution des sociétés au cours du temps : le mensonge occupe une place et joue des rôles distincts selon l'époque. Pour Simmel, « le mensonge menace beaucoup moins l'existence du groupe dans les sociétés simples que dans des sociétés très complexes »<sup>197</sup>. Dans la société simple, primitive, l'homme s'en remet à un nombre limité d'acteurs et de systèmes. Dans la société complexe – et un siècle après Simmel, nos sociétés contemporaines ne le sont que plus encore –, « la vie repose sur mille conditions préalables que l'individu ne peut absolument pas étudier ni vérifier jusque dans leur fondement, mais qu'il doit accepter de confiance ». La « vie moderne » est

une économie de crédit, bien au-delà du sens strictement économique du terme. [...] Nous fondons nos décisions les plus importantes sur un système complexe de représentations dont la plupart suppose la certitude de ne pas être trompés.

C'est pourquoi, pour Simmel, « dans la vie moderne, le mensonge fait beaucoup plus de ravages, il met en question les fondements de l'existence beaucoup plus que ce n'était le cas autrefois »<sup>198</sup>.

Du point de vue de notre démonstration, cette angoisse « de ne pas être trompés » constitue un facteur supplémentaire venant expliquer l'injonction contemporaine de transparence : la transparence serait d'autant plus souhaitée que nous vivons dans une société hypercomplexe, donc radicalement fondée sur la confiance *a priori* et le « crédit » évoqué par Simmel, et dans laquelle le mensonge devient de plus en plus inacceptable. Mais cela ne devrait rien ôter à la légitimité du secret, en tant que

---

195. *Ibidem*, p. 367.

196. *Ibidem*.

197. *Ibidem*, p. 352

198. *Ibidem*.

moyen technique placé au service de fins légitimes<sup>199</sup>. Il y a un parallèle à tracer entre secret et transparence de ce point de vue : il faut également refuser que le secret et la transparence soient autre chose que des moyens, des techniques. C'est là un enjeu dont la démocratie doit se saisir de façon récurrente.

### 3.2.2. *Secret et démocratie sont indissociables*

Il peut sembler provocateur d'avancer que le secret constitue l'alpha et l'oméga de la démocratie. Et pourtant :

Au point de départ, l'acte démocratique par excellence, c'est le vote : il est secret. La démocratie repose d'abord sur ce secret. [...] Au point d'arrivée, il y a le travail du Conseil des ministres : il est interdit de prendre des notes<sup>200</sup>.

La démocratie alterne donc des temps de transparence – au Parlement – et des temps de secret – et d'abord dans l'isolement<sup>201</sup>.

Par un retournement de perspective, il faut même considérer que le secret puisse s'appuyer sur des justifications propres à la démocratie. Pour reprendre la formule de Thompson, « democracy requires publicity, but some democratic policies require secrecy »<sup>202</sup>. D'où un dilemme de la responsabilité que Thompson décrit ainsi :

The dilemma of accountability may be thought of as a political version of the Heisenberg uncertainty principle. Just as physicists can't measure a particle's position and momentum at the same time (because the process of measuring the position disturbs the momentum), so citizens cannot evaluate some policies and processes because the act of evaluating defeats the policy or undermines the process<sup>203</sup>.

Par exemple, il est d'intérêt public que les trafics internationaux de stupéfiants soient combattus ; mais les stratégies, les moyens humains et matériels mis en œuvre pour obtenir de l'information puis organiser des actions efficaces ne peuvent, eux, être rendus publics. Le secret doit demeurer même après la mise en œuvre d'une opération, sans quoi les opérations suivantes, d'inspiration similaire, ne pourraient être aussi efficaces<sup>204</sup>. De même, l'interdiction de publier en France des sondages électoraux la veille et le jour d'un scrutin, ou l'interdiction de publier des estimations

---

199. C'est précisément cette question qu'il faudra étudier, pour ce qui concerne la négociation, dans la seconde partie de la thèse.

200. LACOUTURE, LE PAIGE [2005], *op. cit.*, p. 37.

201. Le chapitre V, section 2.2., étudiera cette notion de séquence entre secret et transparence en négociation.

202. THOMPSON Dennis Frank [1999], « Democratic secrecy », *Political Science Quarterly*, vol. 114, n° 2, July, p. 182.

203. *Ibidem*.

204. Exemple cité lors d'un entretien avec lui par Michel CHARASSE, ancien ministre du Budget de 1988 à 1992 et responsable des Douanes, par conséquent en charge de la lutte contre les stupéfiants.

« sorties des urnes » avant l'heure de fin du vote, sont justifiées par la volonté de ne pas influencer le choix des électeurs.

En démocratie, ce dilemme de la responsabilité offre trois portes de sortie théoriques. La première – abandonner la politique en question – est celle indiquée par Kant, au nom de ce qu'il nomme sa première « formule transcendante du droit public » : « Toutes les actions relatives au droit d'autrui dont la maxime n'est pas susceptible de publicité sont injustes »<sup>205</sup>. La deuxième – sacrifier le principe de responsabilité – renvoie à la théorie de la raison d'État, de moins en moins tolérée par la société contemporaine pour les raisons déjà évoquées. Thompson propose une troisième issue, laquelle doit permettre de conserver à la fois la politique en question et le respect du principe de responsabilité :

Secrecy is justifiable only if it is actually justified in a process that itself is not secret. First-order secrecy (in a process or about a policy) requires a second-order publicity (about the decision to make the process or policy secret)<sup>206</sup>.

Cette distinction entre publicité de premier ordre et publicité de second ordre est stimulante. Elle connaît des mises en œuvre pratiques, par exemple en France en 1998 pour mettre un terme aux dérives qui avaient entaché l'utilisation du secret défense, rendue particulièrement aisée par son absence de définition limitative<sup>207</sup>. Afin de garantir un meilleur équilibre entre la protection des intérêts fondamentaux de la nation et le bon fonctionnement de la justice, la loi du 8 juillet 1998 a instauré un contrôle de l'utilisation du secret défense, en mettant en place une Commission du secret de la Défense nationale. Saisi par un juge auquel le secret défense a été opposé, le ministre concerné doit désormais recueillir l'avis de cette AAI avant de statuer sur la levée éventuelle du secret ; le contenu de cet avis est rendu public.

Mais les limites de la distinction entre publicités de premier et de second ordre apparaissent vite. On voit mal, tout d'abord, comment la définition publique de cette finalité, qu'il s'agisse d'un cadre d'action ou d'un mandat de négociation, puisse aller au-delà d'une vague discussion très générale, si l'on veut préserver le secret de la stratégie, des tactiques et des moyens qui seront mis en œuvre. Surtout, que signifie cette transparence si l'autorisation publique, préalable, d'agir en secret vaut blanc-seing et ne prévoit aucun mode de vérification – en cours ou *a posteriori* – que l'action menée en secret n'a pas outrepassé la finalité discutée initialement ? Plutôt

---

205. In LAUPIES Frédéric [2002], *Leçon sur le Projet de paix perpétuelle de Kant* (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Major »), p. 68 ; cf. le chapitre II, section 1.1.3.

206. THOMPSON [1999], *op. cit.*, p. 185.

207. GUILLAUME Marc [1996], « Secret de la défense nationale et État de droit », in *L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, *op. cit.*, pp. 366-369.



que d'élever la difficulté au carré, si l'on peut dire, peut-être faut-il réfléchir en terme de séquence. Ancien ministre, et notamment secrétaire d'État à la Communication, Jean-Noël Jeanneney témoigne ainsi :

Il faut oser rappeler – et ici je parle d'expérience – qu'il n'est pas de gouvernement possible sans une certaine dose de secret. [...] Ce que les démocrates ont le droit (et le devoir) d'exiger, c'est la clarté *après coup*, c'est-à-dire dès que la connaissance de la genèse et des modalités d'une décision que des gouvernants ont prise – par délégation du peuple – ne peut plus en ruiner l'efficacité<sup>208</sup>.

Les implications de cette approche en séquence seront analysées, du point de vue de la négociation internationale, au chapitre V.

### **Conclusion – La transparence, une « règle » émergente**

Ensemble, ces trois premiers chapitres ont exploré un mouvement historique, tissé d'enjeux politiques, à travers lequel l'institution du secret s'est vue peu à peu contestée par un principe nouveau de publicité, elle-même récemment confortée par une injonction de transparence.

Dans quelle mesure la transparence est-elle devenue une *règle* des relations internationales, au sens que Hedley Bull donne à ce terme (*general imperative principle*)<sup>209</sup> ? De telles règles, pour être effectives, doivent être reconnues « as a factor in the calculations of those to whom [they apply], even those who elect to violate [them] ». Selon Bull, une *règle* doit vérifier les quatre critères suivants : être conçue, diffusée, susceptible d'interprétation et d'adaptation selon les circonstances, enfin administrée et sanctionnée par une pénalité en cas de violation. Dans l'ordre politique interne des démocraties libérales, la transparence remplit désormais l'essentiel de ces critères : elle s'apparente de plus en plus à une norme. Dans l'ordre politique international, en revanche, elle ne les vérifie que très partiellement. Elle n'y est donc pas une « institution » constitutive d'un ordre au sens de Bull.

Il n'est reste pas moins que les acteurs – étatiques ou non – de la scène internationale intègrent de plus en plus la transparence dans leur stratégie et dans leur discours, au point que celle-ci transforme effectivement certaines pratiques institutionnelles et modifie des rapports de force, comme l'ont souligné les exemples étudiés dans ce chapitre. En raison de l'injonction qui la porte, la transparence n'est plus seulement

---

208. JEANNENEY [1996], *op. cit.*, p. 341-342.

209. BULL Hedley [1977], *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, 2<sup>nd</sup> éd. avec une préface de S. Hoffmann (Londres : Macmillan, 1995), pp. 52-54.

une composante du « contexte de négociation » au sens de Strauss : elle devient une composante du « contexte structurel », celui qui échappe au négociateur et auquel il doit s'adapter. La transparence constitue donc bien une injonction suivie d'effets allant à l'encontre de la tradition du secret, avec lequel elle forme un couple où se noue une tension dialectique.

Ce mouvement qui va du secret vers la transparence décrit-il un progrès dans l'Histoire ? Répondre à cette question – si tant est qu'elle admette une réponse – d'un point de vue politique général dépasse de beaucoup le format d'une thèse. Reste que cette même question a du sens pour ce qui concerne, en particulier, la négociation. La transparence s'appuie sur des justifications importantes mais, laissée à elle-même, emporte des risques. Le secret, malgré les dérives qu'il facilite, conserve sa part de légitimité démocratique. En conséquence de quoi, secret et transparence forment un dilemme pour le négociateur. Quelle doit être l'articulation entre secret et transparence ? Le dosage de l'un et de l'autre ? Selon quelles modalités institutionnelles et pratiques ? C'est donc du point de vue spécifique de la négociation internationale que l'analyse se poursuivra au cours de la seconde partie de la thèse.

## **SECONDE PARTIE**

---

### **LE SECRET FACE À LA TRANSPARENCE ENVERS DES TIERS : THÉORIE ET PRATIQUE D'UNE TENSION EN NÉGOCIATION**

## Chapitre IV

### LA TENSION ENTRE DEUX IDÉAUX-TYPES

*La terminologie proposée ici n'a pas l'intention de faire entrer de force dans des schémas l'infinie variété de la réalité historique, elle vise seulement à forger des points de repère conceptuels, utilisables à des fins précises.*

Max WEBER<sup>1</sup>

*When approaching real-world problems, it helps to start with the simplest of cases and then consider complications, one at a time.*

Howard RAIFFA<sup>2</sup>

Quelles sont les conséquences, sur le processus de négociation et son résultat, d'une stratégie privilégiant la tradition du secret ou, au contraire, acceptant la transparence prônée par l'environnement ? Le secret conserve-t-il une légitimité face à l'injonction de transparence ? Secret et transparence favorisent-ils des acteurs différents, et si oui lesquels ? Si transparence et secret possèdent chacun leurs justifications propres, peut-on dire que les unes l'emportent sur les autres ? Ou bien doit-on, selon des modes d'articulation qu'il faudrait alors explorer, chercher à conjuguer les premières aux secondes ? L'objectif de ce chapitre est d'analyser les justifications et les implications que peut présenter, du point de vue de la négociation, de ses techniques et de ses acteurs, le recours au secret ou au contraire à la transparence vis-à-vis de tiers.

Mais les situations de négociation concernées par l'articulation entre secret et transparence sont multiples. Au sein de la sphère internationale, leur diversité est extrême, si on les distingue par exemple en fonction des caractéristiques mises en

- 
1. WEBER Max [s. d.], *Sociologie des religions*, trad. Jean-Pierre Grossein (Paris : Gallimard, 1996), p. 378.
  2. RAIFFA Howard [1982], *The Art and Science of Negotiation* (Cambridge, MA : Belknap Press of Harvard University Press, 2002), p. 251.

exergue par Raiffa<sup>3</sup> : y a-t-il un ou plusieurs sujet(s) en jeu ? Ces négociations sont-elles bilatérales ou multilatérales ? Les acteurs en présence sont-ils unis ou divisés, homogènes ou hétérogènes ? La négociation correspond-elle à un jeu répété ou est-elle limitée à une seule rencontre (*single-shot bargaining*) ? Interagit-elle avec d'autres négociations en cours ou à venir, permettant des tactiques de *linkage* ? L'accord est-il impératif ou peut-il être remis à plus tard ? Existe-t-il des contraintes relatives au temps, et sont-elles partagées symétriquement ? Y a-t-il intervention d'un tiers, ou celle-ci est-elle possible ? Autant de variables auxquelles il nous semble qu'il faudrait ajouter, notamment, la nature générale de l'enjeu – distinct selon que la négociation vise la réalisation d'un projet ou la résolution d'un conflit<sup>4</sup> –, le type de sujet – politique, commercial, technique, symbolique –, l'époque où se déroule la négociation et les appartenances culturelles des parties prenantes.

S'il faut prendre en compte cette diversité de situations, il convient aussi d'en améliorer l'intelligibilité, si l'on veut cerner les conséquences qu'emporte, respectivement, le recours au secret ou à la transparence sur la conduite et le résultat de ces négociations. C'est d'ailleurs la recommandation de Simmel, dont la lecture sociologique du secret sert de fil rouge à notre réflexion.

Une science fondamentale des formes de la société doit poser des concepts et des ensembles de concepts dans une pureté et une abstraction totale qui n'apparaissent jamais dans les réalisations historiques de ces contenus. Mais l'intelligence sociologique qui veut saisir le concept fondamental de socialisation dans ses significations et ses élaborations diverses, et analyser les ensembles de phénomènes dans leurs facteurs isolés jusqu'à approcher par induction de leurs régularités, est obligée pour cela de procéder à des constructions auxiliaires de lignes et de figures en quelque sorte absolues, qui ne se trouvent jamais dans les faits sociaux concrets que sous forme d'ébauches, de fragments, de réalisations partielles sans cesse interrompues et modifiées<sup>5</sup>.

C'est pourquoi il semble justifié que ce chapitre retienne comme méthode celle de *l'idéaltype weberien*. Pour Max Weber, la matière sociale possède un caractère inépuisable et une excessive complexité qui se déroberont à des explications généralisables ; il y a donc obligatoirement un hiatus entre le concept et le réel. Face à la diversité infinie de ce dernier, la méthode idéal-typique stylise volontairement, pour mieux les mettre en évidence, des phénomènes considérés comme caractéristiques d'une réalité. Ainsi, pour Weber :

On obtient un idéaltype en accentuant unilatéralement un ou plusieurs points de vue et en enchaînant une multitude de phénomènes donnés isolément, diffus et discrets, que l'on

- 
3. *Ibidem*, pp. 11-19. Outre ces caractéristiques, Raiffa évoque brièvement, en une vingtaine de lignes, le point de savoir si la négociation se tient en privé ou si elle est publique (p. 17).
  4. LEMPEREUR Alain Pekar, COLSON Aurélien [2004], *Méthode de négociation* (Paris : Dunod), pp. 4-5.
  5. SIMMEL Georg [1908], *Sociologie. Etudes sur les formes de la socialisation* (Paris : Presses Universitaires de France, 1999), p. 176.

trouve tantôt en grand nombre, tantôt en petit nombre, par endroits pas du tout, qu'on ordonne selon les précédents points de vue choisis unilatéralement pour former un tableau de pensée homogène<sup>6</sup>.

Par exemple, Weber a proposé trois idéaux types de domination légitime, distinguant les autorités traditionnelle, légale-rationnelle et charismatique<sup>7</sup>. En l'espèce, il s'agira, « en accentuant unilatéralement », d'aboutir à ce que nous appelons d'une part *un idéaltype de la négociation secrète* et, d'autre part, *un idéaltype de la négociation transparente*. Ni l'un ni l'autre ne prétendent offrir une représentation du réel, ni suggérer un idéal vers lequel celui-ci devrait tendre. En revanche, et pour reprendre l'expression de Lucien Freund, l'un et l'autre se veulent « une construction utopique ou irréaliste, [...] une abstraction rationnelle et pure »<sup>8</sup> qui offre un guide en vue d'organiser une observation du réel. C'est donc à dessein que ce chapitre comprend peu d'exemples, lesquels trouveront toute leur place dans le chapitre V.

En appliquant cette méthode, ce chapitre s'attache à construire deux idéaux types afin de faire apparaître les justifications théoriques du secret et de la transparence en négociation (section 1). Puis sont exposées les implications qu'entraîne, pour la négociation internationale, la prédominance du secret ou, au contraire, celle de la transparence ; on évaluera les caractéristiques propres de chaque idéaltype en lui appliquant les résultats établis par les recherches sur la négociation (section 2). On pourra alors exposer en quoi la transparence et le secret forment un couple indissoluble, une *tension* dialectique au sens exposé dans l'introduction générale, c'est-à-dire un dilemme que doit gérer le négociateur (section 3)<sup>9</sup>.

## SECTION 1

### JUSTIFICATIONS DU SECRET ET DE LA TRANSPARENCE À TRAVERS DEUX IDÉAUX-TYPES

La construction d'idéaux types correspondant, respectivement, à *une négociation totalement transparente* ou à *une négociation totalement secrète* vis-à-vis de tiers

---

6. WEBER Max [1918], *Essais sur la théorie de la science* (Paris : Plon, 1965), pp. 180-181.

7. WEBER [s. d.], *op. cit.*, pp. 368-372.

8. FREUND Julien, « WEBER », in *Encyclopædia Universalis* (Paris : Encyclopædia Universalis, 1990), Corpus, t. 23, p. 830b.

9. Par souci de clarté, on a choisi de distinguer strictement les justifications – par définition positives – des implications – qui peuvent ne pas l'être ; la discussion de l'équilibre résultant des justifications positives et des implications éventuellement négatives intervient donc, par construction, dans la dernière section du chapitre.

repose sur les principaux paramètres suivants, donc chacun peut – ou non – être rendu public :

- (a) le principe même d'une négociation, c'est-à-dire l'idée qu'une négociation puisse être envisagée et un projet en ce sens seulement conçu ;
- (b) le fait qu'une négociation soit actuellement en cours, avec ses composantes temporelles : que le début et/ou la fin d'une négociation soient annoncés ;
- (c) le lieu où se déroule la négociation ;
- (d) la désignation des parties prenantes à la négociation ;
- (e) l'identification des négociateurs présents, c'est-à-dire la composition de la délégation, éventuellement avec une précision nominative ;
- (f) l'objet général de la négociation ;
- (g) l'ordre du jour de la rencontre, c'est-à-dire la décomposition de l'objet général en points de discussion, et leur ordre d'apparition ;
- (h) les positions de départ des parties prenantes ;
- (i) le déroulement des échanges à la table, notamment les offres intermédiaires et successives, grâce à différents procédés d'exposition qui seront précisés *infra* ;
- (j) la perspective particulière de chacune des parties prenantes tout au long du processus ;
- (k) l'obtention d'un accord ;
- (l) enfin le contenu même de cet accord.

Du point de vue des tiers, ces douze paramètres sont d'une importance particulière, surtout si un ou plusieurs des négociateurs sont des *représentants* de tout ou partie de ces tiers ou, en tout état de cause, si une partie de ces tiers est dépendante du résultat de la négociation. Cet aspect renvoie à l'une des séries de questionnements fondamentaux que Strauss pense nécessaires à l'établissement d'une « théorie générale de la négociation » :

Quelle est la connaissance que les personnes représentées ont de celui qui les représente : savent-elles, comprennent-elles, sont-elles conscientes de ne pas être représentées lorsque c'est le cas ? [...] si elles le savent, sont-elles d'accord pour une telle représentation, et si oui jusqu'à quel point ? [...] les parties représentées sont-elles concrètement conscientes de tout ou partie des interactions de négociations engagées par le négociateur, et jusqu'à quel point le sont-elles ? Avec quelle rapidité en prennent-elles

conscience ? Quel contrôle ont-elles de son action ? Toutes les personnes représentées en sont-elles conscientes ou seulement quelques-unes ?<sup>10</sup>

Les réponses à ces questions dépendent bien de l'arbitrage entre secret et transparence sur ces douze paramètres. En « accentuant unilatéralement » cet arbitrage, on construit un idéaltype de la négociation transparente (1.1.) puis celui de la négociation secrète (1.2.).

### 1.1. L'idéaltype de la négociation transparente

Avant que la négociation ne commence, sont rendus publics par tous les moyens médiatiques possibles le fait que des négociations sont prévues, l'endroit de la rencontre, le calendrier des débats, les enjeux, les ordres du jour, les positions initiales des uns et des autres, les déclarations liminaires des délégations, les compositions des délégations, les objectifs affichés. En cours de négociation, les débats sont publics selon différents moyens qui peuvent être combinés : l'accès à la salle est ouvert et des tribunes sont prévues pour le public, sans procédure d'accréditation limitative ; les échanges sont filmés, éventuellement retransmis en direct à la télévision ou sur l'Internet. Les médias sont présents sans interruption. Un flux important d'informations est rendu public à travers des conférences de presses, des entretiens des participants avec les médias, des comptes rendus analytiques voire des *verbatim* des débats diffusés séance après séance, des communiqués unilatéraux des parties prenantes, des sites Internet ou des blogs, la publication de textes intermédiaires. Le texte final de l'accord et ses annexes sont publiés, avec le cas échéant le détail des votes et des explications de votes, éventuellement assortis de commentaires et précisions des parties prenantes.

Le chapitre III a exposé les justifications dont dispose, d'un point de vue politique général, la transparence. En bref, celle-ci aide à satisfaire le droit de savoir des individus, en réponse à l'incertitude fondamentale dans laquelle les place la postmodernité ; en outre, la transparence concourt à un meilleur équilibre des pouvoirs au sein du système politique, en exhaussant le niveau de contrôle des gouvernants au profit de la protection des gouvernés. En bâtissant sur ces résultats, quelles peuvent être les justifications de cette transparence extrême du point de vue de la négociation ? Théoriquement, on soutiendra que la transparence permet de mieux garantir l'intérêt général (1.1.1.), de mieux prendre en compte les intérêts

---

10. STRAUSS Anselm [1978], *Negotiations. Varieties, Contexts, Processes, and Social Order* (San Francisco : Jossey-Bass) ; trad. proposée dans par Isabelle Baszanger in STRAUSS Anselm [1991], *La Trame de la négociation* (Paris : L'Harmattan), pp. 265-266.



minoritaires (1.1.2.) et de souligner la responsabilité du négociateur en favorisant des comportements éthiques (1.1.3.).

### ***1.1.1. Mieux garantir l'intérêt général***

Le lien est ici direct entre le cadre politique général et la question spécifique de la négociation. En effet, comme l'a exposé l'introduction générale, la négociation constitue une modalité parmi d'autres de l'action publique, dans l'ordre interne comme dans l'ordre international. Comme les autres modalités de cette action – pouvoir de légiférer et de réglementer, pouvoir de nommer, pouvoir de lever l'impôt et d'en dépenser le fruit, pouvoir de déclencher l'usage de la force –, la négociation peut servir de vecteur aux abus et dérives du pouvoir lorsque celui-ci n'est pas contrôlé, en particulier à la faveur du secret<sup>11</sup>. En particulier, la négociation « constitue une activité créatrice de nouvelles règles »<sup>12</sup> : elle produit des normes et devient une régulation dans sa double acception, « comme production de règles et production d'accords à propos de ces règles »<sup>13</sup>. Pourquoi ce processus échapperait-il à la transparence, dont on a vu qu'elle concerne d'autres institutions produisant des normes ? La mise en transparence de la négociation garantirait, là comme ailleurs, que ce mode d'action serve les fins qui sont attendues de lui, notamment la défense de l'intérêt général<sup>14</sup>.

En premier lieu, l'idéaltype de la transparence exclut, par définition, la tenue de négociations illégales. Il rend impossible les négociations avec des États auprès desquels, parce qu'ils sont jugés ennemis ou illégitimes, aucune relation diplomatique n'est entretenue. Il interdit aussi les discussions avec des acteurs infra-étatiques illégaux, comme des groupes terroristes ou séparatistes, et des organisations criminelles<sup>15</sup>.

---

11. Sur ces points, cf. le chapitre III, section 2.1.

12. THUDEROZ Christian [2000], *Négociations – Essai de sociologie du lien social* (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Le sociologue »), pp. 147-148. Sur ce même point, mais dans le champ des relations du travail, cf. REYNAUD Jean-Daniel [1995], *Le Conflit, la négociation et la règle*, 2<sup>nd</sup> éd. (Toulouse : Octarès, 1999).

13. BOURQUE Reynald, THUDEROZ Christian [2002], *Sociologie de la négociation* (Paris : La Découverte), p. 4 ; sans oublier toutefois que l'échec d'une négociation peut au contraire produire du chaos.

14. L'objet n'est pas ici de chercher à définir ce que recouvre l'intérêt général ; mais on peut noter qu'une de ses conditions constitutives – intéressant la négociation – semble être l'impossibilité laissée à un groupe d'imposer à tous les autres sa propre vision de cet intérêt général.

15. La discussion de savoir si une négociation avec un acteur illégal ou jugé illégitime peut, dans des cas spécifiques, servir l'intérêt général, interviendra *infra*.

En deuxième lieu, l'idéaltype de la transparence prohibe la tenue de négociations dont le résultat serait contraire à l'intérêt général. Grâce à la transparence, l'intérêt général s'impose en norme impérative distinguant clairement le « négociable » du « non-négociable »<sup>16</sup>. Que le contenu qu'il faut donner à l'intérêt général ne soit pas évident relève d'un autre débat, lequel comporte d'ailleurs des négociations constantes. L'essentiel est dans le fait que la transparence absolue rend impossible un accord qui serait contraire à ce contenu.

La même démonstration vaut si l'accord se fait au détriment de tiers. Ainsi, le secret peut encourager des parties à conclure un accord, précisément parce que les termes de cet accord – voire la négociation elle-même – restent inconnus. Mais ce secret peut être maintenu au détriment du grand public ou de tiers. Imaginons une situation dans laquelle un État africain, ancienne colonie, engage une négociation avec son ancienne puissance coloniale pour que celle-ci le dédommage de crimes perpétrés durant la période coloniale<sup>17</sup>. Pour l'heure, la négociation reste secrète ; l'ex-puissance coloniale sait que si elle refuse de conclure, l'ancienne colonie pourra rendre l'affaire publique : non seulement elle mobilisera l'opinion internationale, mais elle suscitera des plaintes similaires de la part d'autres ex-colonies. La puissance coloniale accepte donc de négocier, à condition que la négociation et l'accord demeurent secrets, ou que le résultat (par exemple un prêt bonifié et une annulation de la dette) soit présenté au public à un autre titre. On voit que le secret est indispensable à l'accord, mais qu'il est maintenu au détriment des autres ex-colonies qui auraient pu, elles aussi, obtenir un dédommagement.

En dernier lieu, à un niveau plus fin, la transparence est favorable à l'intérêt général car elle permet à la négociation de se tenir au centre d'une agora où peuvent converger suffisamment d'informations pour que le débat permette de débusquer les erreurs factuelles ou de jugement. Cet argument reprend celui de Bentham, exposé au chapitre II (section 1.1.3). Dans le champ de la négociation, il a été démontré que « dissent and minority views can foster the kinds of attention and thoughts processes that raise the quality of the decision, even when the dissenting views are wrong »<sup>18</sup>. Une raison en est que le processus de négociation, étant exposé à des tiers, pourra échapper aux biais psychologiques qui caractérisent les groupes enfermés en

---

16. DUPONT Christophe [2004], « Le “négociable” et le “non-négociable”. Différenciation et typologie », *Revue française de gestion*, vol. 30, n° 153, novembre-décembre, pp. 27-42.

17. Cet exemple m'a été donné par l'ambassadeur Joseph Stanford, que je remercie.

18. BRETT Jeanne [1991], « Negotiating Group Decisions », *Negotiation Journal*, 7, p. 294.

conclave. Jervis a consacré plusieurs travaux à l'étude de ces biais<sup>19</sup>. Le phénomène du *groupthink*, source d'erreurs majeures, résulte directement du manque d'interaction entre le groupe de décideurs – en l'espèce, des négociateurs autour d'une table – et le reste du monde<sup>20</sup>. D'autres travaux démontrent également que les négociateurs sont victimes de biais qui leur font surévaluer la qualité de leurs solutions en l'absence de contradiction extérieure<sup>21</sup>. Confirmant récemment ce type de mécanismes, Morel a démontré que le fonctionnement en vase clos, sans possibilité pour des tiers d'apporter la contradiction ou des informations divergentes, provoque régulièrement des « décisions absurdes », contraires à l'intérêt des parties en présence et à l'intérêt général<sup>22</sup>. Un point commun à ces décisions absurdes est l'excès de confiance dont sont affectées les parties prenantes. En exposant le comportement et les choix du négociateur, la transparence autorise les avis divergents, constituant ainsi un contrepoids à la confiance lorsque celle-ci excède les limites du raisonnable<sup>23</sup>.

Quel que soit le contenu substantiel qu'on lui donne, l'intérêt général comprend la nécessaire protection des intérêts minoritaires face à la règle de la décision majoritaire. La transparence y semble également favorable, ce qui souligne la cohérence de l'idéaltype.

### ***1.1.2. Protéger les intérêts minoritaires***

Cet aspect résulte d'une autre application de l'argument benthamien ; non pas au bénéfice de la robustesse du résultat des processus considérés, comme cela vient d'être indiqué, mais cette fois au profit de la démocratisation du processus, c'est-à-dire du plus grand degré de participation qu'il autorise, notamment en direction

---

19. Cf., en particulier, JERVIS Robert [1968], « Hypothesis on Misperceptions », *World Politics*, vol. 20, n° 3, pp. 454-479 ; JERVIS Robert [1976], *Perception and Misperception in International Relations* (Princeton, N. J. : Princeton University Press).

20. JANIS Irving [1982], *Groupthink. Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascos* (Boston, MA : Houghton Mifflin).

21. TYLER T., HASTIE, R. [1991], « The Social Consequences of Cognitive Illusions », in BAZERMAN Max H., LEWICKI Roy, SHEPPARD B. H., *Research on Negotiation in Organizations* (Greenwich, CT : JAI Press), vol. 3, pp. 69-98.

22. MOREL Christian [2002], *Les Décisions absurdes : sociologie des erreurs radicales et persistantes* (Paris : Gallimard, coll. « Bibliothèque des sciences humaines »).

23. Le mécanisme trouve une autre démonstration dans le gouvernement d'entreprise : la transparence accrue doit poser une limite aux phénomènes de « surconfiance » qui forment une des causes des grands scandales industriels et financiers. C'est un excès de confiance dans la pertinence de leurs décisions comme dans la solidité du système financier qui a permis aux dirigeants d'Enron, du Crédit Lyonnais ou de Vivendi de persister dans des stratégies périlleuses.

d'intérêts minoritaires. La transparence force les négociateurs à élargir leur champ de vision pour intégrer dans leur réflexion un périmètre d'acteurs plus vaste.

D'un point de vue analytique, cet aspect est défendu par Raiffa :

As an analyst I believe that most utilitarian calculations in situational ethics are too narrowly conceived. In a loose sense, all of us are engaged in a grandiose, many-person, social dilemma game where each of us has to decide how much we should act to benefit to others. [...] We have to calculate, at least informally, the dynamic linkages between our actions now and the later actions of others<sup>24</sup>.

La transparence permet précisément d'élargir le périmètre de la zone prise en compte par les négociateurs. Elle rend tangibles d'autres éléments à prendre en compte dans ce calcul : notamment ceux qui, parce qu'ils sont portés par des acteurs minoritaires ou alternatifs, ont moins de chance d'avoir accès au débat.

L'idéaltype de la négociation transparente offre la possibilité à tout tiers, estimant que la tournure prise par la négociation porte atteinte à ses intérêts, de le faire valoir en cours de processus, c'est-à-dire en amont de la décision. Les résultats de cette intervention peuvent être d'ampleur variable, selon les ressources dont dispose le tiers et en fonction de la nature du point soulevé. Il peut s'agir d'éléments factuels dont il faudra simplement tenir compte à la table, ou bien de l'ajout d'un point à l'ordre du jour, voire de l'admission du tiers à la table en tant que négociateur supplémentaire s'il est acquis que ses intérêts sont inextricablement liés aux enjeux en cours de discussion<sup>25</sup>. Il en résulte que la transparence démocratise l'accès à la table des négociations.

Un dernier élément favorable à la protection des intérêts minoritaires est le fait que la transparence, en assurant une plus grande diffusion de l'information au sein d'un système, réduit les asymétries d'information. Or celles-ci peuvent placer le négociateur qui en bénéficie en situation de force par rapport à ses interlocuteurs. La transparence contribue ainsi à rétablir un équilibre entre les acteurs et à empêcher une concentration trop forte des effets de levier générés par ces asymétries. Sans doute parce qu'elle s'appuie sur les médias, qui sont un contre-pouvoir, la transparence joue également ce rôle-là : elle concourt à rééquilibrer les pouvoirs à la table, et entre les personnalités présentes à la table et celles qui n'y siègent pas.

### ***1.1.3. Souligner la responsabilité du négociateur en favorisant les comportements éthiques***

---

24. RAIFFA [1982], *op. cit.*, pp. 354-355.

25. Cet aspect sera approfondi *infra*, section 2.2.1.

Toujours d'un point de vue théorique, l'idéaltype de transparence met en relief la responsabilité du négociateur et favorise les comportements éthiques<sup>26</sup>, et ce de plusieurs façons.

Dans le cas particulier où le négociateur agit en tant que mandataire d'un mandant, tout d'abord, la transparence vis-à-vis de tiers limite le risque de détournement ou de dépassement du mandat<sup>27</sup>. En effet, le mandant ou d'autres acteurs peuvent observer les choix du mandataire à la table et sont ainsi en mesure de se rendre compte s'il oriente la négociation à son profit de façon illégitime.

Dans le cas général, la transparence encourage le négociateur à choisir les stratégies et les tactiques, les comportements et les prises de parole dont la maxime au sens kantien – l'orientation profonde – est acceptable par l'environnement d'un point de vue éthique. Plus cet environnement possède des standards éthiques élevés, plus le négociateur sera poussé à choisir des comportements dont la maxime peut être exposée à autrui sans qu'ils s'en trouvent moralement condamnés. Peu importe que ce cantonnement à des comportements éthiquement acceptables par l'environnement ne soit, le cas échéant, qu'opportuniste, ainsi que l'analyse Raiffa :

If the others can see that you are acting selfishly, then acting unselfishly may be your prudent action from a cold, calculating, long-term-benefit point of view. Your good reputation may be a proxy for future tangible rewards<sup>28</sup>.

Ou encore : « If you act to help others and hurt yourself in the short run, and if your act is visible to others, you may profit from it in the long run because of cyclical reciprocities »<sup>29</sup>. En un sens, l'idéaltype de la transparence systématise la métaphore du miroir qui revient souvent dans la littérature prescriptive en négociation pour inviter à des comportements respectant des standards minimum d'éthique : « Before you act, think of facing yourself in the mirror tomorrow »<sup>30</sup>. Ou bien, dans la même veine : « If a full account of what I said and did appeared in the newspapers, would I be embarrassed ? »<sup>31</sup>. Ainsi, dans la diplomatie de conférence, l'enregistrement des débats et leur diffusion sous forme de compte rendu peut avoir cet avantage : « [...]

---

26. En tout cas dans les configurations où les négociateurs évoluent dans un environnement culturel semblable, qui leur impose un standard commun de comportements.

27. Cet aspect sera approfondi *infra*, section 2.1.3.

28. RAIFFA [1982], *op. cit.*, p. 347.

29. *Ibidem*, p. 355.

30. *Ibidem*, p. 350.

31. FISHER Roger, URY William, PATTON Bruce [1991], *Getting to Yes. Negotiating Without Giving in*, 1ère éd. 1981 (Londres : Penguin), p. 148.

it has happened that without records delegations become excessively critical of other delegations [...]. This may have a bad effect on the climate of the conference »<sup>32</sup>.

La perspective d'une exposition au grand jour peut donc pousser les négociateurs à choisir un mode d'action « présentable ». C'est d'autant plus important que l'expérience a démontré que les individus réagissent négativement aux comportements qu'ils perçoivent comme des agressions morales<sup>33</sup> ; une réaction en chaîne peut ainsi être évitée. Facteur de renforcement, la perspective d'une exposition au grand jour pousse les négociateurs à choisir un mode d'action « présentable » sur le plan éthique, surtout s'ils sont sensibles au capital que constitue leur réputation personnelle. Or l'importance de cette réputation dans la conduite des négociations a été démontrée<sup>34</sup>.

En somme, *cet idéaltype suggère que la transparence peut apparaître comme un critère global de la légitimité d'une négociation*, de son processus comme de son résultat : plus une négociation est transparente, plus elle se tient de façon à ce que chacun puisse vérifier la légitimité de son objet et la représentativité de ses acteurs, s'assurer de l'impartialité de son processus, apporter les informations nécessaires à la recherche des meilleures solutions à la table, faire valoir ses intérêts propres, enfin vérifier que l'intérêt général se trouve conforté par l'accord, dans le respect des intérêts minoritaires. La transparence s'apparente ainsi à la garantie que les intérêts du public seront respectés dans la négociation ; en conséquence de quoi, apparemment, plus la négociation concerne l'intérêt public, plus la transparence sera nécessaire.

---

32. KAUFMANN Johan [1968], *Conference Diplomacy. An Introductory Analysis* (Dobbs Ferry, NY : Oceana), p. 53.

33. KRAMER Roderick, SHAH Pradham, WOERNER Stephanie [1995], « Why Ultimatum Fails ? », in KRAMER Roderick, MESSICK David M. (dir.) [1995], *Negotiation as a Social Process* (Thousand Oaks : Sage). Un exemple typique de ces expériences est celui de la somme de 100 que A doit diviser, B pouvant accepter ou refuser ce partage *pour les deux* : selon le postulat rationnel de la théorie des jeux, B devrait accepter n'importe quel partage où sa part est  $> 0$  ; dans les faits, il refuse en général que sa part soit  $< 50$ .

34. TINSLEY Catherine H., O'CONNOR Kathleen M., SULLIVAN B. A. [2002], « Tough Guys Finish Last : The Perils of a Distributive Reputation », *Organizational Behavior & Human Decision Processes*, Vol. 88, n° 2, pp. 621-642 ; LEWICKI, Roy J. [2005], « The Role of Reputation in Negotiation », présentation lors du colloque *New Trends in Negotiation Teaching : Toward a Trans-Atlantic Network*, Harvard PON & ESSEC IRÉNÉ, Cergy-Pontoise, 14-15 novembre 2005.

## 1.2. L'idéaltype de la négociation secrète

La description fictionnelle de cet idéaltype se trouve, logiquement, aux antipodes de celle évoquant ce que serait une négociation totalement transparente. Dans cet idéaltype, hormis les protagonistes immédiats, nul ne sait qu'il est envisagé qu'un projet ou un conflit fasse l'objet d'une négociation. Nul ne sait non plus quand la négociation démarre, ni quand elle s'achève. L'endroit de la rencontre est tenu secret. Les parties prenantes ne sont pas identifiées auprès de tiers. L'ordre du jour n'est pas divulgué. Les positions en présence ne sont pas connues. Personne n'a idée du contenu des propositions qui sont effectivement mises sur la table, ni des concessions faites, ni des engagements pris. En théorie, selon cet idéaltype, nul ne devrait non plus savoir si un accord est intervenu, *a fortiori* être informé des détails de son contenu. Seuls les effets ultérieurs de la mise en œuvre de l'accord peuvent donner une indication de ce qui a précédé. Si le secret doit être maintenu y compris pour ce qui concerne l'accord, les effets de ce dernier peuvent, selon les cas, être attribués à des décisions unilatérales ou à des facteurs exogènes, insusceptibles de révéler qu'un processus négocié a eu lieu.

L'analyse de cet idéaltype permet de souligner que non seulement le secret conserve son intérêt pour la négociation (1.2.1.), mais aussi que le surcroît de transparence produit par l'injonction contemporaine peut le rendre plus nécessaire encore par certains aspects (1.2.2.).

### *1.2.1. Les justifications traditionnelles*

Elles sont de deux ordres principaux : l'un, général, d'inspiration conservatrice, l'autre étant plus technique.

D'une part, et de façon générale, le secret peut continuer de s'appuyer sur un argument ancien : la négociation internationale ne gagnerait pas à être publique car le peuple, n'ayant ni l'expérience, ni le recul, ni les moyens cognitifs nécessaires pour en saisir les enjeux et traiter objectivement les informations qui leur sont relatives, ne pourrait que se méprendre. Même l'abbé de Saint-Pierre, pourtant soucieux de transparence, envisageait déjà le problème :

Souvent le Peuple est incapable de voir qu'un établissement lui est, à tout prendre, beaucoup plus avantageux, que désavantageux. Ainsi le bon Prince même se trouve dans la nécessité de dissimuler [...]»<sup>35</sup>.

Nicolson a produit une synthèse – caricaturale aujourd'hui, mais qui conserve le mérite de la clarté – de cet argument conservateur, composant ce que l'on pourrait appeler une *conception aristocratique de la négociation*. Critiquant l'ambition démocratique de la « nouvelle diplomatie » wilsonienne, Nicolson estime : « The first problem is that of publicity, since obviously the sovereign democracy needs to be informed »<sup>36</sup>. Mais, à ses yeux, accéder à l'information impose d'assumer ses responsabilités. Or, dans sa conception aristocratique, Nicolson estime que le peuple est totalement inconscient de sa responsabilité, ne serait-ce que de la nécessité de tenir parole.

The most potent source of danger in democratic diplomacy is the irresponsibility of the sovereign people. [...] Now that the innumerable anonymous and unconscious electorate controls foreign policy, this sense of personal, or corporate responsibility no longer exists. The sovereign people are not conscious of their sovereignty and are therefore unaware that it is they themselves who have caused these treaties to be signed<sup>37</sup>.

Le deuxième danger – toujours selon Nicolson – est celui de l'ignorance :

The ordinary elector is not merely ignorant, lazy and forgetful regarding the international commitments [...]. He is unwilling to make an effort of comprehension or to try to understand the simplest elements of the problem<sup>38</sup>.

Pour Nicolson, plus dangereux encore que l'ignorance sont les fausses connaissances, les idées toutes faites et les clichés que la presse nourrit plutôt qu'elle ne contribue à dissiper : et c'est un lieu commun que de rappeler combien les médias modernes n'échappent pas à cette critique. Pour un auteur contemporain, « By its very nature, television is an instrument of simplicity in a world of complexity »<sup>39</sup>.

Toujours d'après Nicolson, le troisième danger est celui du délai. « An absolute monarch or a dictator can frame and execute a policy within the space of a few hours. A democratic government has to wait until public opinion has digested its own

---

35. SAINT-PIERRE Abbé de [1713], *Projet pour rendre la Paix perpétuelle en Europe*, présenté par Simone Goyard-Fabre (Paris : Garnier, coll. « Les classiques de la politique », 1981), Troisième discours, pp. 224-225 du fac-similé (pp. 190-191 de l'éd. de 1981). Cf. les développements du chapitre II, section 1.1.1.

36. NICOLSON Harold [1939], *Diplomacy*, 4<sup>ème</sup> éd. (Washington, D. C. : Institute for the Study of Diplomacy, 1988), p. 50.

37. *Ibidem*, pp. 46-47.

38. *Ibidem*, p. 48.

39. GERGEN D. R. [1990], « Diplomacy in a Television Age : The Dangers of Teledemocracy », in SERFATY Simon (dir.), *The Media and Foreign Policy* (Basingstoke : Macmillan), p. 50.



conclusions »<sup>40</sup>. Le rythme de la transparence, dont l'organisation requiert du temps, n'est pas forcément le rythme des affaires internationales et de leur gestion à travers la négociation<sup>41</sup>.

Un quatrième danger renvoie à l'imprécision : selon Nicolson, une diplomatie soumise à un impératif de transparence « prefers a vague and comforting formula to a precise and binding definition »<sup>42</sup>. Cet argument est cohérent avec l'exemple des archives étudié au chapitre III (section 3.1.2.) dont le contenu semble s'édulcorer à mesure que s'assouplissent leurs conditions d'accès.

Enfin, Nicolson prévoit que la publicité mettant la négociation sous le feu de la rampe, les responsables politiques (*politicians*) auront une tendance croissante à vouloir prendre part eux-mêmes aux négociations, à la place des spécialistes que sont les diplomates (*professional diplomats*). Mais l'entrée en scène de personnages publics ne peut qu'entraîner des effets négatifs : « arouse public expectation, lead to misunderstandings, and create confusion »<sup>43</sup>.

Cette lecture aristocratique de la négociation, justifiant le recours au secret, peut garder une part de sa pertinence, mais sans doute faut-il en analyser de près la robustesse aujourd'hui. L'argument peut sembler caduc ou appelé à le devenir. Il se fonde d'abord sur un paradoxe, qui voudrait que l'on refuse de diffuser de l'information sous prétexte que le peuple n'est pas en mesure de la comprendre, précisément parce qu'il est sous-informé. Surtout, l'argument comporte une erreur complaisante : celle d'évoquer « le public », « le peuple » ou « l'opinion » comme (a) un tout homogène et (b) peu équipé pour comprendre les enjeux en question. La réalité contemporaine est autre, telle que le chapitre III a permis de l'analyser : celle (a) d'un corps social hétérogène, suspicieux des pouvoirs opaques, et (b) dans lequel sont présents, en nombre croissant, des groupes équipés intellectuellement et techniquement pour saisir les enjeux internationaux – c'est-à-dire les comprendre – et *s'en* saisir – c'est-à-dire prétendre y jouer un rôle. À cette erreur s'en ajoute une autre, propre à l'approche réaliste des relations internationales, et qui consiste à minorer l'autonomie d'acteurs non étatiques, au point de postuler l'alignement du peuple sur la position de ses gouvernants. Pour Bertrand Badie au contraire, l'essor

---

40. NICOLSON [1939], *op. cit.*, p. 49. Cependant, on pourrait considérer le cas d'un dirigeant démocratiquement élu prenant des décisions sans attendre que son opinion publique s'y soit préparée.

41. Nicolson n'en recommande pas pour autant, pour avoir une diplomatie efficiente, l'adoption d'un régime autocratique...

42. NICOLSON [1939], *op. cit.*, p. 50.

43. *Ibidem*, p. 52.

d'une opinion publique internationale, extérieure aux gouvernements, et tirant sa fonction de sa capacité de pression sur ceux-ci, « demeure profondément irréductible à la théorie réaliste qui postule une fusion totale, telle que décrite par Carl Schmitt, entre gouvernants et gouvernés dès lors qu'il s'agit de questions internationales »<sup>44</sup>.

Quoi qu'il en soit, le secret peut compter, d'autre part, sur une seconde série de justifications traditionnelles, cette fois à caractère technique.

La première est quasiment tautologique : le secret permet d'engager des négociations entre acteurs dont la rencontre publique est inconcevable. Cette situation peut résulter d'une interdiction légale – la loi ne reconnaissant pas l'interlocuteur ou bannissant tout contact avec lui – ou de l'illégitimité qui entacherait cette négociation. Cette barrière de l'illégitimité peut avoir de multiples sources et connaître, par conséquent, des configurations diverses : l'une des parties, ou les deux – une, plusieurs ou toutes dans un contexte multilatéral – ont expressément refusé l'hypothèse d'une négociation et ne peuvent se déjuger ; ou bien les auditoires respectifs de ces parties prenantes refusent le principe de négociation ; ou encore un puissant tiers, capable de mesures de rétorsions supérieures au bénéfice escompté de la rencontre, en a interdit le principe. Quelle que soit la configuration produisant cette interdiction de négocier au vu et au su d'autrui, le recours au secret offre une porte de sortie aux parties prenantes. Il permet aussi d'entrer en contact avec des interlocuteurs sans leur accorder la légitimité que conférerait un échange public.

Entre États, l'ouverture de canaux secrets de négociation est une possibilité entre acteurs n'entretenant officiellement aucune relation diplomatique<sup>45</sup>. Ce recours au secret se révèle en particulier opportun lorsque les parties prenantes ont atteint une « hurting stalemate », situation dans laquelle ni l'une ni l'autre ne peuvent espérer prendre le dessus mais où chacune enregistre des coûts devenus insupportables<sup>46</sup>. Le cas peut exister aussi avec des acteurs non étatiques : un exemple classique est la négociation entre un État et une organisation clandestine, qu'il s'agisse d'un groupe terroriste, d'un mouvement séparatiste ou d'une association de malfaiteurs. Contrairement à l'affirmation coutumière selon laquelle « on ne négocie pas avec les terroristes », la négociation a lieu, ne serait-ce que pour gagner du temps, protéger les

---

44. BADIE Bertrand [2005], « L'opinion à la conquête de l'international », *Raisons politiques*, n° 19, août-septembre, p. 13, faisant référence à SCHMITT Carl [1927], *La Notion de politique* (Paris : Flammarion, 1972).

45. BERRIDGE Geoff. R. [1994], *Talking to the Enemy. How States without Diplomatic Relations Communicate* (Londres : Macmillan).

46. ZARTMAN, I. William [1985], *Ripe for Resolution. Conflict and Intervention in Africa*, 2<sup>nd</sup> éd. (New York : Oxford University Press, 1989).

victimes potentielles, contacter des groupes capables d'influencer les protagonistes ou préparer une action unilatérale ; mais le secret qui l'enveloppe doit décourager la récurrence. Dans les deux cas, le secret entourant le processus de négociation permet d'éviter le coût politique d'un échec : il offre la possibilité d'engager des démarches dont la probabilité de succès est faible, tout en réduisant la probabilité que l'échec – voire la réussite – emporte des conséquences dommageables. On retrouve ici, avec une finalité positive, la notion d'immunité ou d'exonération qui accompagne le secret dans le champ politique général.

La deuxième justification traditionnelle d'ordre technique renvoie à une dynamique fondamentale du processus de négociation : l'échange d'information et le jeu des concessions réciproques. Le secret vis-à-vis de tiers facilite l'un et l'autre<sup>47</sup>. Intuitivement, il est aisé de comprendre que la mise en transparence gêne le mécanisme habituel d'échange de concessions en vue de construire un compromis :

Party A gives in a little on one issue and Party B reciprocates, giving in on another issue. When A gives up a little, A might want to exaggerate what it's giving up, while B will minimize what it's getting – all in preparation for a compensating quid pro quo. But now imagine the prime minister of Israel making a concession to the president of Egypt and making an exaggerated claim of the importance of his concession. How will this be reviewed by the Knesset once his stance is made public ?<sup>48</sup>

Or Pruitt a souligné que le mécanisme d'échange de concessions repose sur cette délicate évaluation relative de l'importance des concessions faites de part et d'autre<sup>49</sup>. Le point de vue des praticiens corrobore ce point. Réfléchissant à son expérience de la négociation, l'ancien Premier ministre français Michel Rocard témoigne :

Le secret est une condition de toute négociation pour une raison simple. Une négociation, à deux ou à plusieurs [...] consiste pour l'une des parties à obtenir de l'autre un avantage [...]. Naturellement, le fait qu'il y ait négociation veut dire que la partie initiale est prête à payer un prix pour avoir cet avantage ou cette concession. La négociation va être une exploration des niveaux de prix possibles en nature et en ampleur, en nature et en volume.

Il va de soi dans ces conditions-là que si dans un des deux camps la nouvelle se répand que la direction du camp en question est prête à payer tel prix avant que la négociation ne soit finie, et donc avant que la partie en question puisse dire « mais regardez ce que j'ai obtenu, regardez le bénéfice », la paix ou une augmentation de salaires, tant qu'on ne peut pas dire « regardez le bénéfice », [... les autres] vont pouvoir dire « regardez ce que l'on va avoir à payer, c'est effrayant, c'est inadmissible », et quand il n'y a pas en face

---

47. L'échange d'information sera traité spécifiquement *infra*, cf. section 2.1.2.

48. RAIFFA [1982], *op. cit.*, p. 17.

49. PRUITT Dean G. [1981], *Negotiation Behavior* (New York : Academic Press), pp. 139-140.

l'argument de ce que l'on obtient, le système est autobloquant, par définition. Le secret est donc une condition de négociation reconnue depuis le XVI<sup>e</sup> ou le XVII<sup>e</sup> siècle<sup>50</sup>.

Bâtissant sur l'intuition et l'expérience des praticiens, la recherche a démontré que négocier à l'écart d'un auditoire facilite le jeu des concessions réciproques<sup>51</sup>. Benton et Druckman ont prouvé que le simple fait de se savoir observé encourage le négociateur à se montrer « dur » (*act tough*)<sup>52</sup>. Ce recours plus grand à des approches compétitives et distributives a été confirmé même lorsque le négociateur *se croit* observé<sup>53</sup>. Dans ces deux expériences, les négociateurs ont eu plus de difficulté à échanger des concessions ; les dynamiques intégratives ont peine à être enclenchées. Dans une autre expérience, il a été démontré que l'impact d'un auditoire se fait ressentir même si la relation entre le négociateur et l'auditoire est vague, ce dernier n'étant ni identifié précisément ni, sur le fond, dépendant du résultat de la négociation ; l'impact croît à mesure que la relation entre l'auditoire et le négociateur est valorisée par celui-ci<sup>54</sup>. Cette dernière expérience a permis à son auteur de formaliser le *face-saving dilemma* : ou bien « perdre la face » vis-à-vis de son auditoire mais en préservant son intérêt à la table de négociation, ou bien « sauver la face » mais à un coût important pour les intérêts qu'il défend à la table<sup>55</sup>.

*A contrario*, le secret favorise l'échange de concessions et limite les problèmes de *face-saving*. Il permet d'éviter un des écueils récurrents qui menacent le négociateur, ce « positionnalisme » qui consiste à « établir une position de départ et [à] exiger que l'autre s'y soumette »<sup>56</sup>. Le négociateur campe sur cette position le plus longtemps possible, pour bientôt s'y enliser : il refuse d'autant moins d'en démordre que, face à un auditoire, toute évolution par rapport à la position initiale sera interprétée comme une défaite. En résultent diverses conséquences négatives pour le processus de négociation :

- 
50. Entretien inédit avec M. Michel ROCARD, extrait des *rushes* réalisés par M. Eric BLANCHOT en vue d'un documentaire.
  51. DRUCKMAN Daniel [1995], « Situational Levers of Position Change : Further Explorations », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 542, pp. 61-80. DRUCKMAN Daniel, DRUCKMAN J. N. [1996], « Visibility and Negotiating Flexibility », *Journal of Social Psychology*, 136, pp. 117-120.
  52. BENTON A. A., DRUCKMAN Daniel [1974], « Constituent's Bargaining Orientation and Intergroup Negotiations », *Journal of Applied Social Psychology*, n° 4, pp. 141-150.
  53. CARNEVALE P. J. D., PRUITT Dean G., BRITTON S. D. [1979], « Looking Tough : The Negotiator under Constituent Surveillance », *Personality and Social Psychology Bulletin*, n° 5, pp. 118-121.
  54. BROWN Bert R. [1968], « The Effects of Need to Maintain Face on Interpersonal Bargaining », *Journal of Experimental Social Psychology*, n° 4, pp. 107-122.
  55. BROWN Bert R. [1970], « Face-saving Following Experimentally Induced Embarrassment », *Journal of Experimental Social Psychology*, n° 6, pp. 255-271. Sur le phénomène de « perte de face » en général, cf. GOFFMAN Erving [1974], *Les Rites d'interaction* (Paris : Les Editions de Minuit, coll. « Le sens commun »), pp. 9 sq.
  56. LEMPEREUR, COLSON [2004], *op. cit.*, pp. 20-23.

Les deux parties subissent des coûts croissants à mesure que la négociation s'enlise ; les parties consacrent une quantité croissante de ressources à défendre leur position, au détriment d'autres projets ; la relation entre les deux parties se détériore ; [...] l'une des deux parties cède mais avec le sentiment de « perdre la face » – ce qu'elle s'efforcera de faire payer à l'autre à plus ou moins long terme<sup>57</sup>.

Ces résultats de la recherche sont confirmés par des praticiens. Analysant son expérience d'ancien ministre israélien des Affaires étrangères, en particulier lors de la guerre des Six Jours de juin 1967, Abba Eban souligne :

a negotiator must be prepared to come out of the bargaining process with positions different from those which he espoused in the beginning. If initial positions are widely published the negotiator is inhibited in his capacity to move to other proposals. The legitimate mobility of negotiation becomes interpreted in the public mind as a failure of credibility<sup>58</sup>.

Selon Michel Rocard, la présence de la presse accuse le trait. Il raconte ainsi une caractéristique de bien des négociations internationales :

Chaque participant a dix micros sous le museau avant d'entrer dans la salle [de négociation] : allez-vous renoncer à tel aspect de votre indépendance nationale ? [lui demande-t-on] Naturellement non ! Et quand il sort : qu'avez-vous lâché ? Naturellement rien ! Le dispositif est autobloquant<sup>59</sup>.

Ainsi, la publicité prématurée d'un échange négocié risque de précipiter sa rupture ; si l'on peut s'autoriser un jeu de mot, *premature disclosure would lead to premature closure*.

Une troisième justification d'ordre technique a trait à la qualité de la relation personnelle existant entre les négociateurs, entendue comme la capacité à interagir de façon professionnelle face à un problème commun. Il semble acquis que meilleure est cette relation, plus grande est la capacité des négociateurs à trouver une solution : « Knowing the other side personally really does help. It is much easier to attribute diabolical intentions to an unknown abstraction called “the other side” than to someone you know personally »<sup>60</sup>. De même, pour Iklé :

Whereas a close personal relation between diplomats need not lead to greater frankness, it makes dissimulation more difficult. Between diplomats of friendly countries, it may strengthen reciprocal trust; and between hostile nations, it may at least make communication more meaningful for both sides<sup>61</sup>.

Les études empiriques soulignent que plus les négociateurs entretiennent une proximité sociale ou affective, moins ils ont recours à des tactiques de coercition,

---

57. *Ibidem*, p. 21.

58. EBAN Abba [1983], *The New Diplomacy. International Affairs in the Modern Age* (New York : Random House), pp. 346-347.

59. Entretien avec Jean Daniel, *Le Nouvel Observateur*, 30 août 2001, pp. 5-7.

60. FISHER, URY, PATTON [1991], *op. cit.*, p. 38.

61. IKLÉ Fred Charles [1964], *How Nations Negotiate* (New York : Harper & Row), p. 160.

plus ils échangent de l'information et acceptent le principe des concessions réciproques<sup>62</sup>. Une relation cordiale permet d'éviter les comportements « limites », d'accroître la confiance mutuelle, de favoriser l'échange d'information et la compréhension des enjeux, donc l'imagination d'options mutuellement satisfaisantes. Plus l'objet de la négociation sera conflictuel, plus la qualité de la relation sera importante : or il sera moins difficile de bâtir une relation de travail dans une situation de secret que dans une configuration transparente. Dans quelle mesure est-il possible, pour un négociateur, d'afficher sa proximité avec l'autre négociateur, face à un auditoire ? Le risque est grand que cette tentative de rapprochement relationnel soit perçue, par des tiers, comme une compromission sur le fond, signe de mollesse, voire de collusion. Michel Rocard, dans son introduction à la réédition de l'Édit de Nantes, n'écrit-il pas que « celui qui négocie est toujours traître à son camp »<sup>63</sup> ? Le secret peut faciliter l'instauration d'une telle relation, libérée des passages obligés souvent agressifs, allégée aussi d'un formalisme pesant<sup>64</sup>. Ainsi se trouvent favorisés ce que Kolb désigne comme des *appreciative moves* : « actions negotiators take to create a positive position for the other [such as] recognizing and appreciating the legitimate concerns of the other, giving them 'space' to talk about themselves »<sup>65</sup>. Le secret permet ainsi aux « colombes » de se rencontrer à l'écart de leurs « faucons » respectifs.

À ces justifications traditionnelles, politiques ou techniques, s'en ajoutent d'autres que l'essor de la transparence n'a fait qu'accentuer.

### ***1.2.2. Les justifications motivées par le surcroît de transparence***

En règle générale, indique la recherche, « the mere presence of an audience (including psychological presence) motivates bargainers to seek positive, and avoid negative, evaluation – especially when the audience is salient to the bargainer »<sup>66</sup>. Quelle que soit la composition de cet auditoire, le négociateur qui se sait placé sous le regard de ce dernier modifie son propre comportement ; son attention et ses actes

---

62. BOURQUE Reynald [1999] « Confiance et négociation », in THUDEROZ Christian *et alii* (dir.), *La Confiance. Aspects économiques et sociologiques* (Paris : Gaétan Morin).

63. ROCARD Michel [1997], *L'Art de la Paix*, rééd. de l'Édit de Nantes par Jeannine Garrisson (Biarritz : Atlantica).

64. L'argument peut cependant être retourné : certes, en secret, on peut éviter les moulinets agressifs ; mais en secret, on peut aussi sortir de ses gonds, menacer, recourir à des *dirty tricks*, sans risquer de ternir sa réputation.

65. KOLB Deborah M. [2004], « The Shadow Negotiation and the Interest-Based Approach at Kaiser Permanente », *Negotiation Journal*, vol. 20, n° 1, p. 43.

66. RUBIN Jeffrey Z., BROWN Bert R. [1975], *The Social Psychology of Bargaining and Negotiation* (New York, N. Y. : Academic Press), p. 44.

doivent être dirigés à la fois vers ce qui se passe à la table et ce qui se passe en dehors de celle-ci. La modification est d'autant plus importante que le négociateur et cet auditoire entretiennent une proximité d'intérêt – typiquement si l'auditoire s'estime représenté par le négociateur, au sens anglais de *constituency*. Le négociateur est attentif à l'évaluation, par cet auditoire, de sa performance – la qualité de l'accord –, de sa réputation – la façon d'obtenir l'accord – et de sa loyauté – la détermination à défendre les objectifs de l'auditoire, surtout si celui-ci est dépendant du résultat de la négociation<sup>67</sup>.

Le négociateur se trouve alors pris en tenaille : entre les exigences du négociateur d'en face et celles, contraires, de ses mandants. Il connaît alors ce que la psychologie appelle un *double bind*, c'est-à-dire la conjonction de deux ordres contradictoires. L'auditoire renforce la loyauté du négociateur vis-à-vis de son propre groupe, au point de le conduire à ce que Schelling appelle la « loyauté aveugle » : une incapacité à percevoir les solutions possibles à partir du moment où elles proviennent d'en face<sup>68</sup>. Ce *double bind* complique la dynamique des concessions essentielle au processus de négociation, comme cela a été souligné. Les ancrages excessifs prononcés de part et d'autre, destinés avant tout à ce que Mitchell appelle « playing to the international gallery »<sup>69</sup>, risquent d'engager des escalades qui enveniment les situations conflictuelles au point de les rendre incontrôlables par des voies négociées<sup>70</sup>. Sans aller jusqu'à ces effets d'escalade, le risque est grand de verser dans une tactique aux effets difficilement maîtrisables : le *lock-in*, qui consiste pour le négociateur à s'enfermer *publiquement* dans une option de façon irrémédiable, afin de forcer l'autre négociateur à s'y soumettre<sup>71</sup>. Le recours à la tactique du *lock-in* est favorisé par l'exposition médiatique d'une négociation ; cela ne fait que multiplier les situations de *face-saving dilemmas*<sup>72</sup>.

---

67. BOURQUE, THUDEROZ [2002], *op. cit.*, p. 72.

68. Selon le mécanisme de *reactive devaluation* exposé au chapitre III, section 1.1.3.

69. MITCHELL C. R. [1981], *The Structure of International Conflict* (London : MacMillan), p. 245.

70. *Ibidem*, pp. 60-62.

71. Schelling a donné un exemple devenu classique du *lock-in* : deux camions roulent l'un vers l'autre sur une route ne permettant le passage que d'un seul. Lequel s'arrêtera sur le côté pour laisser passer l'autre ? Les camions se rapprochent à vive allure et, si personne ne cède, s'écraseront l'un sur l'autre. L'un des conducteurs, lorsqu'il est en vue de l'autre chauffeur, arrache son volant et le jette *ostensiblement* par la fenêtre, se mettant dans l'impossibilité de dévier de sa route : l'autre camion doit alors s'arrêter et se ranger sur le bas côté. Cf. SCHELLING Thomas C. [1960], *The Strategy of Conflict*, 2<sup>nd</sup> éd. (Cambridge, MA : Harvard University Press, 1980).

72. Fisher *et alii* donnent l'exemple d'un leader syndical faisant, en amont d'une négociation, un discours enflammé devant les membres de son organisation, promettant qu'il n'acceptera rien en dessous de 15 % de hausse salariale. C'est à double tranchant : si un peu moins de 15 % est finalement proposé, soit le négociateur accepte en perdant la face, sa crédibilité et peut-être son poste, soit il refuse l'accord au détriment de ceux qu'il représente ; FISHER, URY, PATTON [1991], *op. cit.*, p. 146 ; cf. aussi chapitre II, section 2.

Face à l'essor de l'injonction de transparence, une justification renouvelée du secret est donc d'éviter qu'une médiatisation accrue des négociations ne signifie leur *théâtralisation croissante*. En un rapprochement que l'on ne peut qu'esquisser ici<sup>73</sup>, une négociation exposée à un auditoire fait écho à un caractère constitutif du théâtre<sup>74</sup>. On retrouve dans une négociation en situation de transparence ce que l'on appelle *la triple énonciation* au théâtre : lorsqu'un personnage parle, simultanément (a) il s'exprime par rapport à la situation qu'il vit ; (b) il réplique à un autre personnage qu'il veut forcer à répondre ou dont il essaie d'infléchir l'action ; et (c) il s'adresse au spectateur pour tenter de créer sur lui un effet ou de gagner sa sympathie<sup>75</sup>.

Dans le même esprit, à propos d'une société dans laquelle la transparence se fait chaque jour plus présente, Lacouture souligne de façon générale que « le sentiment d'être regardé implique immédiatement la comédie. *Quelqu'un qui est regardé devient un comédien*. [...] On va vers une société comique dans le sens premier du mot »<sup>76</sup>. Si, en stylistique, « le signe global de reconnaissance de la comédie [...] est qu'elle cherche à plaire par le spectacle d'une démesure, d'un excès quelconque »<sup>77</sup>, ce caractère semble applicable aussi à la négociation : le négociateur placé en situation de transparence vis-à-vis de tiers cherche, par ses excès, à plaire à son audience. Il devient, en ce sens, *comique* – ou tragique, si l'on considère les conséquences négatives que cela peut emporter sur le processus et son résultat.

En somme, cet idéaltype suggère que le secret permet d'éviter que la négociation ne *vire au drame*. Plus grande est la transparence, c'est-à-dire plus le négociateur est exposé à un auditoire, plus les conditions sont réunies pour que la négociation prenne, au sens propre, une tournure dramatique.

Si ces justifications se trouvent exacerbées par la transparence, elles ne sont pas totalement neuves. Iklé les évoquait en 1964 dans son ouvrage classique sur la diplomatie : « If all participating governments desire agreement and feel that open

---

73. Pour un rapprochement similaire, cf. FRIEDMAN Raymond A. [1994], *Front Stage, Backstage. The Dramatic Structure of Labor Negotiations* (Cambridge, MA : The MIT Press), pp. 12-17.

74. COUPRIE Alain [2000], *Le Théâtre* (Paris : Nathan).

75. Ces trois finalités de la prise de parole sont appelées, respectivement : acte *locutoire* ; acte *illocutoire* ; et acte *perlocutoire*.

76. LACOUTURE Jean, LE PAIGE Hugues [2005], *Eloge du secret* (Bruxelles : Editions du Labor), p. 71 ; nous soulignons.

77. CORVIN Michel [1994], *Lire la comédie* (Paris : Dunod), p. xi.



negotiation would not succeed, they are likely to collaborate in maintaining secrecy »<sup>78</sup>. Ce recours au secret est motivé par deux raisons :

first, it keeps domestic groups ignorant of the process of negotiation, thereby preventing them from exerting pressure during successive phases of bargaining. Second, it leaves third parties in the dark and thus reduces their influence<sup>79</sup>.

Ces deux motifs de recours au secret prennent dans la période contemporaine une importance paroxystique en raison des conséquences de l'injonction de transparence. Celle-ci, à travers son moteur médiatique, démultiplie les effets d'audience dont Satow se méfiait déjà :

But if negotiation is carried on under the public eye – as President Wilson at first appeared to think it should be – it quickly turns into a travesty of efficient procedure and runs the risk of betraying any constructive purpose for which it may have been conceived. By its nature, true negotiation must be confidential. If exhibited, it degenerates into polemic; and this is not diplomacy, it is the continuation of warfare in peacetime by other means<sup>80</sup>.

Il semble donc que le secret puisse déconnecter la négociation de son environnement et des perturbations extérieures qui pourraient l'entraver ou l'interrompre. Par exemple, lors du processus d'Oslo entre Israéliens et Palestiniens – qui sera étudié au chapitre V – se tint du 24 au 26 juillet 1993 une séance secrète de négociation en Norvège, 55 heures durant. Au même moment, les combats reprirent au sud-Liban (opérations *Accountability*) : mais ni les Palestiniens ni les Israéliens, isolés du terrain, n'eurent à interrompre les négociations<sup>81</sup>. Comment imaginer que des négociations officielles auraient pu se poursuivre dans un tel contexte ? En diminuant l'intérêt d'effets de posture et d'ancrage extrême, le secret permet au négociateur de s'extraire, momentanément du moins, de cette pression publique et des mécanismes dramatiques de polarisation que celle-ci lui impose.

Telles sont les principales justifications attachées, respectivement, à la transparence et au secret. Sans doute en existe-t-il d'autres, mais le tableau semble suffisant pour étayer la démonstration. Qu'il soit permis cependant d'en ajouter une dernière, suggérée par la lecture de Simmel. On ne peut exclure, au moins théoriquement, que le négociateur choisisse le secret ou la transparence en fonction de préférences psychologiques personnelles et dissociées des finalités de la négociation. En effet, Simmel souligne

---

78. IKLE [1964], *op. cit.*, pp. 134-135.

79. *Ibidem*.

80. SATOW Ernest [1917], *Guide to Diplomatic Practice*, 5<sup>ème</sup> éd. (Londres : Longman, rééd. par Lord Gore-Booth assisté de Desmond Pakenham, 1979), § 1.8, pp. 5-6.

81. SAVIR Uri [1998], *Les 1100 jours qui ont changé le Moyen-Orient* (Paris : Odile Jacob), p. 61.

la singulière séduction que peut exercer un comportement formellement mystérieux, indépendamment de tout contenu. [...] Le secret place la personne dans une situation d'exception, il agit comme un charme<sup>82</sup>.

Le « charme » du secret peut indubitablement agir sur le négociateur, en lui apportant le sentiment valorisant de détenir des informations ou de mener des actions qui doivent échapper au commun des mortels. En sens inverse, sans doute l'ouverture à la transparence peut-elle procurer au négociateur le plaisir qu'offrent à certains le choix de la vertu et de son affichage.

Au-delà de ces justifications, les deux idéaux-types permettent aussi de faire apparaître des conséquences importantes que peuvent comporter, respectivement, la prédominance du secret ou la prédominance de la transparence sur la négociation et ses acteurs.

## SECTION 2

### IMPLICATIONS DE CHAQUE IDÉALTYPE POUR LA NÉGOCIATION

Ces implications seront examinées selon deux axes. D'une part, comme le souligne l'introduction générale, les négociations peuvent être analysées à travers quelques *tensions* fondamentales qui les structurent. Quel est l'impact de la prédominance du secret ou, à l'opposé, celle de la transparence, sur les équilibres au sein de chacune de ces tensions ? Il convient d'étudier ces liaisons (2.1.). D'autre part, l'émergence de la transparence, en exposant la table de négociation au regard du reste du monde, facilite l'intervention de tiers extérieurs. Dans quelle mesure la frontière binaire entre négociateur et non-négociateur devient-elle poreuse ? Tel semble être le cas, au point qu'une nouvelle catégorie peut être proposée : celle de *quasi-négociateur*, dont l'essor transforme des négociations bilatérales en ce que nous appellerons des négociations *quasi-multilatérales* (2.2.).

#### 2.1. L'interaction avec les tensions classiques de la négociation

Les trois tensions fondamentales exposées dans l'introduction générale entretiennent chacune un lien avec l'arbitrage entre secret et transparence : empathie et affirmation de soi (2.1.1.), coopération et compétition (2.1.2.), mandant et mandataire (2.1.3.).

---

82. SIMMEL [1908], *op. cit.*, pp. 367-368.

### 2.1.1. Empathie et affirmation de soi

Cette première tension met en présence les nécessités – de sens contraires mais irréductibles l'une à l'autre – d'affirmer sa position face à l'autre négociateur *et* de comprendre la position de son interlocuteur. Cela renvoie à des compétences, distinctes, de parole et d'écoute actives<sup>83</sup>. La qualité de la communication est donc centrale dans la gestion de cette tension. Parmi les modèles existants, celui de la « négociation raisonnée » (*principled negotiation*) mise en grande partie sur l'empathie, c'est-à-dire sur la capacité réciproque des négociateurs à surmonter les biais de perception et à comprendre ce qui est important pour l'autre.

Put yourself in their shoes. [...] People tend to see what they want to see. [...] Be prepared to withhold your judgement for a while as you try on their views. [...] Don't blame them. [...] Consider the benefit of the doubt<sup>84</sup>.

Autant de modalités de cette même approche empathique, à mener tout en conservant à l'esprit un principe corollaire : « Understanding their viewpoint is not the same as agreeing with it »<sup>85</sup>. D'un point de vue théorique, quelles sont les conséquences, pour cette tension, de l'arbitrage entre transparence et secret ?

Que la transparence ait un impact favorable à l'empathie peut se concevoir. Deux effets, en théorie, doivent être envisagés. Tout d'abord, la présence d'un auditoire peut inciter un négociateur, à proportion du souci qu'il a de préserver ou d'améliorer son image auprès de cette audience, à « jouer le jeu » de l'écoute. Ensuite, la prise de parole d'un négociateur en situation de transparence, notamment lorsque des émotions façonnent le comportement des personnes concernées, peut produire un effet de type cathartique sur l'auditoire : les émotions et les frustrations, une fois exprimées de façon contrôlée, se relâchent au bénéfice de la compréhension mutuelle et de la poursuite du processus<sup>86</sup>. Reste que cette interprétation semble optimiste, si on la rapproche du risque d'escalade, constamment souligné dans la recherche.

En effet, si l'on suit les principaux résultats de la recherche en négociation, la transparence a tendance en général à défavoriser l'empathie et à aiguillonner

---

83. LEMPEREUR, COLSON [2004], *op. cit.*, pp. 108-122

84. FISHER, URY, PATTON [1991], *op. cit.*, pp. 23-25.

85. *Ibidem*, p. 25.

86. SCHEFF Thomas J. [1979], *Catharsis in Healing, Ritual and Drama* (Berkeley and Los Angeles : University of California Press). Sur le concept même, cf. KERFORD, G. B., « KATHARSIS », in EDWARDS P. (dir.) [1967], *The Encyclopedia of Philosophy* (New York : Macmillan and Free Press), Vol. 4, pp. 326-27. Un exemple dans les négociations sociales est donné par WALTON Richard E., McKERSIE Robert B. [1965], *A Behavioral Theory of Labor Negotiations. An Analysis of a Social Interaction System* (New York : McGraw-Hill), pp. 266-268.

l'affirmation de soi. La transparence, c'est-à-dire l'exposition du négociateur à un auditoire direct ou indirect, rendra plus délicat ce processus de reconnaissance réciproque qu'est l'empathie, pour les motifs déjà indiqués : les effets négatifs de la transparence en termes d'ancrage, d'effets de pose et de dramatisation de la négociation ont été exposés (section 1.2.2.). Reprenons ici l'argument avec les deux vecteurs clefs de cette tension, la parole et l'écoute.

Pour ce qui concerne le discours, en situation de transparence, on ne sait dans quelle mesure les négociateurs se parlent l'un à l'autre, ou au contraire s'expriment en direction de tiers qu'ils cherchent à rassurer, impressionner ou gagner à leur cause. En outre, en raison du mécanisme déjà décrit, le négociateur peut avoir à cœur de démontrer sa pugnacité en jouant à l'excès sa partition. La transparence semble donc inviter à des effets de pose et de scène (*posturing*). Le phénomène est d'autant plus fréquent que quelques personnes seulement, voire les seuls membres des délégations présentes, suffisent à déclencher cette dynamique<sup>87</sup>. En témoigne cette rencontre entre le ministre norvégien des Affaires étrangères, Jorgen Holst, et Yasser Arafat le 12 juillet 1993.

Dans un premier temps et en présence de ses conseillers, le Président [Arafat] s'était lancé dans une grande diatribe contre le favoritisme des États-Unis vis-à-vis d'Israël. Mais lors d'une rencontre en comité plus restreint, avec le seul Abu Ala aux côtés du Président, les Norvégiens se retrouvèrent avec un autre Arafat : un homme tout à fait réaliste qui se disait satisfait des progrès obtenus à Oslo<sup>88</sup>.

À ce premier problème – le négociateur ne parle pas à son partenaire à la table, mais à son auditoire extérieur – s'en ajoute un autre, cette fois du côté de l'écoute. En situation de transparence, dans quelle mesure le négociateur écoute-t-il ce que son partenaire lui raconte, ou bien les informations qui lui proviennent de l'auditoire ? Le résultat suggéré par la confrontation de l'idéaltype aux conclusions existantes de la recherche est que le négociateur, en situation de secret vis-à-vis du reste du monde, se trouve mieux à même de prêter attention à la situation de l'autre (empathie), parce qu'il y a moins de risque que cette attitude soit perçue par des tiers comme une faiblesse ou un début de trahison. On écoute mieux dans le silence du secret.

En résumé, *plus la négociation sera transparente vis-à-vis de tiers, moins les parties prenantes seront à même de se témoigner de l'empathie l'une à l'autre. A contrario, plus la négociation sera secrète vis-à-vis de tiers, mieux les parties prenantes*

---

87. LEWICKI Roy J., LITTERER Joseph A., MINTON John W., SAUNDERS David M. [1985]. *Negotiation*, 2<sup>nd</sup>e éd. (Boston, MA : Irwin, 1994), p. 250.

88. SAVIR [1998], *op. cit.*, p. 58.

*pourront s'engager dans la démarche d'empathie et de compréhension réciproque.* Ce premier résultat n'est pas sans effet sur la tension suivante.

### **2.1.2. Coopération et compétition**

Depuis Walton et McKersie, les théories distinguent négociation distributive et négociation intégrative<sup>89</sup>. La première renvoie à des jeux à somme nulle, où les stratégies compétitives sont les plus adéquates, tandis que la seconde recouvre des jeux à somme non nulle, permettant une approche coopérative de « résolution de problèmes », modélisée d'abord par March et Simon<sup>90</sup> puis développée et appliquée aux relations internationales en particulier par John W. Burton<sup>91</sup>. La difficulté est que, dans la vie réelle, toute situation de négociation ou presque mêle les deux dimensions, intégrative et distributive. Il est autant impératif de contribuer à générer des gains communs – par la coopération – que de s'assurer des gains individuels – par la compétition –, dans la mesure où la taille de la part allouée à chacun est en partie fonction de la taille globale du « gâteau » à répartir. Mais il n'est pas possible de faire les deux en même temps. C'est la « tension majeure » pour tout négociateur.

Or une variable essentielle faisant osciller la négociation vers la coopération ou la compétition est l'échange d'informations : meilleur est l'échange d'information, sur un mode réciproque, plus grande est la possibilité de coopération entre les parties<sup>92</sup>. L'ampleur et la qualité de l'échange d'informations sont logiquement liées aux notions de secret et de transparence. Cette relation entre les deux tensions – coopération / compétition d'une part, secret / transparence d'autre part – peut être examinée soit dans la configuration interne – *entre les négociateurs à la table* – soit dans la configuration externe – *entre la table et le reste du monde*.

Dans la configuration interne, si l'on considère une situation  $S_1$  où le secret domine entre les négociateurs : l'échange d'informations se trouve empêché, ce qui est un obstacle à la construction d'une relation de coopération. Si l'on considère, au contraire, une situation  $S_2$  où la transparence domine entre les négociateurs à la

---

89. WALTON, McKERSIE [1965], *op. cit.*, pp. 4-5.

90. MARCH James G., SIMON H. A. [1958], *Organizations* (New York : John Wiley & Sons), pp. 137-172.

91. Cf. notamment BURTON John W. [1969], *Conflict and Communication : The Use of Controlled Communication in International Relations* (Londres : Macmillan). Pour l'apport de Burton et ses proches, cf. les quatre volumes synthétisant son œuvre, publiés en 1990 par Macmillan, ainsi que la bibliographie proposée par RAMSBOTHAM Oliver, WOODHOUSE Tom, MIALI Hugh [2005], *Contemporary Conflict Resolution*, 2nd éd. (Cambridge : Polity Press).

92. THOMPSON L. [1991], « Information Exchange in Negotiation », *Journal of Experimental Social Psychology*, 27, pp. 161-179.

table : cela favorise l'échange d'informations, lequel enclenche une dynamique coopérative, facilitant la confiance réciproque et l'imagination de solutions intégratives.

Dans la configuration externe, si l'on considère une situation  $S_3$  de transparence entre la table des négociations et le reste du monde : deux choix théoriques s'offrent aux négociateurs. Ceux-ci peuvent échanger librement de l'information entre eux ; mais les divers effets d'auditoire exposés plus haut, de même que les résultats relatifs à l'empathie dans l'examen de la tension précédente, amènent à penser l'inverse. Surtout, toute information échangée à la table pourra être connue de tiers extérieurs. En conséquence, les négociateurs préféreront se protéger en restreignant l'échange d'information à la table. La dynamique rejoindra celle décrite pour  $S_1$ , empêchant la coopération. Cela renvoie au cas politique général d'une société qui serait plongée de force dans la transparence : « On va aboutir à une société où les gens, se sachant vus à tout instant, ne chercheront plus qu'à dissimuler. La personne qui se sait regardée à tout instant est portée à tricher en permanence »<sup>93</sup>.

Toujours dans la configuration externe, si l'on considère au contraire une situation  $S_4$  de secret entre la table des négociations et le reste du monde : les négociateurs peuvent soit maintenir le secret entre eux, ce qui ramène au cas précédent  $S_1$ , lequel est défavorable à la coopération. Soit, étant ainsi assurés que non seulement les informations qu'ils échangeront entre eux mais aussi celles qu'ils produiront ensemble, à travers leur interaction, ne connaîtront pas de diffusion vers des tiers extérieurs, il peut leur sembler plus facile de se tourner vers la transparence entre eux ; la situation  $S_3$  peut alors rejoindre la dynamique coopérative décrite pour  $S_2$ .

Il y a donc un lien, du point de vue du secret et de la transparence, entre la configuration externe et la configuration interne. On voit apparaître, au moins sur le plan théorique, un résultat important : *la transparence vis-à-vis de tiers favorise le secret à la table de négociation, et donc l'approche compétitive ; tandis qu'inversement le secret vis-à-vis de tiers facilite la transparence à la table, et donc l'approche coopérative.* Parmi les facteurs encourageant le choix de la transparence et de l'échange d'informations entre négociateurs figure donc la capacité de ces derniers à isoler la table du reste du monde. Le choix par les négociateurs d'un mode plutôt coopératif dépendrait aussi, en partie, de leur degré d'isolement par rapport au reste du monde, et donc de leur capacité à assurer ce secret d'un commun accord.

---

93. LACOUTURE, LE PLAIGE [2005], *op. cit.*, p. 71.

### 2.1.3. *La relation mandant-mandataire*

Dans la configuration interne, l'impact de l'arbitrage entre prédominance du secret ou prédominance de la transparence reste avant tout tactique : quel est le degré d'information transmis entre les négociateurs sur l'existence, ou non, d'un mandat ; sur sa nature – obligation de résultats et/ou obligation de moyens ; sur son caractère – impératif, conditionnel, souple ; enfin, bien sûr, quant à son contenu substantiel.

Dans la configuration externe, l'arbitrage entre secret ou transparence se fait ressentir à deux niveaux sur la relation mandant-mandataire ; le premier est défavorable au mandataire comme au mandant, le second étant favorable au mandant mais défavorable au mandataire.

Le premier élément concerne le mandat, c'est-à-dire les instructions que doit suivre le mandataire ; ce mandat peut en particulier préciser des valeurs de réserve à respecter ou des « lignes rouges » à ne pas franchir. C'est donc une information à caractère stratégique ; c'est pourquoi, dans toute l'histoire de la négociation comme encore aujourd'hui, est souligné l'intérêt qu'il y a à maintenir le mandat secret<sup>94</sup>. Dans l'idéaltype de la négociation secrète, cet aspect demeure intact. Mais que devient le mandat dans l'idéaltype de la négociation transparente ? À partir du moment où le mandat, au moins dans ses grandes lignes, est connu d'autrui, y compris des négociateurs d'en face, quelle marge de manœuvre reste-t-il au mandataire ?

Le cas n'est pas uniquement théorique ; il est même fréquent dans la configuration qu'Hubert Védrine appelle « le multilatéralisme au carré », c'est-à-dire lorsque le résultat d'une première négociation multilatérale sert de position de négociation à l'une des parties prenantes d'une autre négociation multilatérale<sup>95</sup>. Par exemple, en amont d'une négociation commerciale internationale où ils seront représentés par un membre de la Commission européenne, les vingt-cinq États membres de l'Union négocient entre eux un point d'équilibre. Comme tout accord négocié, ce point d'équilibre connaît une publicité. Mais il devient ensuite le cadre dans lequel s'organise le mandat du négociateur européen : les grandes lignes de ce mandat, notamment les points de rupture que les États-membres ont obtenu d'y placer, sont

---

94. Cf. les chapitres I et II. Cf. également PLANTEY Alain [1994], *La Négociation internationale au XXI<sup>e</sup> siècle*, 2<sup>nd</sup>e éd. (Paris : Editions du CNRS, 2002), p. 660, § 2420.

95. VÉDRINE Hubert [2003], « Négociateur au nom de la France, hier et aujourd'hui », allocution lors du colloque « Aux sources de la négociation européenne : les penseurs français de la diplomatie à l'âge classique », organisé par ESSEC IRÉNÉ, Quai d'Orsay, 18 juin 2003, actes à paraître.

donc connues de tiers et des autres négociateurs – à la différence des autres États où le mandat reste plus opaque.

Si tous les mandataires en présence connaissent la même situation, cette transparence imposée des mandats doit, théoriquement, faciliter la négociation, à l'instar de l'*open book policy* qui organise certaines négociations contractuelles dans le champ commercial, notamment entre clients et fournisseurs. Chacun jouant « cartes sur table », la zone d'accord possible n'en apparaît que plus facilement et rapidement, s'il en est une : la négociation se joue d'entrée à l'intérieur de cette zone d'accord possible, pour y trouver un point d'équilibre. En revanche, si au moins un mandataire a pu, lui, conserver son mandat secret, il bénéficie d'une asymétrie d'information qui le place bien sûr en situation de force. Dans ce cas, la transparence semble défavorable au mandataire et à son mandant.

Second aspect à prendre en compte, un arbitrage favorable à la transparence est de nature à modifier la relation entre le mandant et son mandataire, au bénéfice du premier et au détriment du second. La tension qui existe entre le mandant et son mandataire a été caractérisée dans l'introduction générale. Rappelons qu'elle existe non seulement parce qu'il peut y avoir divergence entre les intérêts poursuivis par l'un et par l'autre, mais aussi parce que même un alignement d'intérêts ne supprime pas le « conflit de rôles » (*role conflict*) décrit par Walton et McKersie : le mandataire doit à la fois demeurer intransigeant – pour défendre son mandat – et faire preuve de souplesse – pour espérer conclure un accord<sup>96</sup>. Pour le dire autrement, comment faire un pas vers son adversaire sans s'éloigner d'un pas de son mandant ? D'où le dilemme : comment simultanément faire les ouvertures nécessaires à la partie adverse pour obtenir un accord, tout en maximisant ses exigences pour ne pas décevoir son mandant ? Tout geste destiné à amadouer l'interlocuteur à la table peut entrer en contradiction avec les attentes des mandants ; c'est d'autant plus net que les mandants ne cherchent pas toujours un compromis, mais plutôt la victoire totale, qu'ils estiment à leur portée en raison notamment de biais cognitifs.

L'issue à ce dilemme consiste pour le mandataire à scinder deux étapes : d'abord négocier au sein de son organisation pour y construire un consensus interne, puis négocier à la table<sup>97</sup>. Cette succession d'une « intranégociation » puis d'une « internégociation » interdépendantes<sup>98</sup> doit être gérée par le mandataire grâce aux

---

96. WALTON, McKERSIE [1965], *op. cit.*, pp. 298-302.

97. *Ibidem*, chapitre IX.

98. Pour reprendre le vocabulaire de BOURQUE, THUDEROZ [2002], *op. cit.*, p. 95.



asymétries d'information. En effet, « the information available to the principal and the agent may differ. We are speaking here of kinds of information that either side may have an incentive to keep to itself »<sup>99</sup>. Grâce aux informations dont il est le seul à bénéficier puisque lui seul est à la table, en contact avec le négociateur d'en face, le mandataire peut exagérer vis-à-vis de son mandant ses contraintes, présenter les exigences de l'autre partie comme définitives, créer de fausses échéances ; vis-à-vis de l'autre partie, de même, il peut modifier les priorités supposées de son mandat, prétexter un refus prévisible de ses mandants – tactique des « mains liées » –, souligner auprès de l'autre négociateur le côté radical du mandant – pour jouer de l'effet *good cop / bad cop* – entre autres tactiques. En somme, la seule façon de se sortir du dilemme est de construire deux relations distinctes, étanches, l'une avec le mandant, l'autre avec le négociateur d'en face :

However, each of these relationships must be developed *privately, and without visibility to the other group*. [...] Successful management of a constituency therefore, requires that the negotiator have control over the visibility or invisibility of negotiating behavior to the constituency and to audiences<sup>100</sup>.

Au fond, il s'agit pour le mandataire de jouer intelligemment des deux « problèmes types » soulignés par Arrow dans sa définition de la relation entre le mandant et son mandataire : « *hidden action and hidden information* [...] frequently referred to as *moral hazard and adverse selection* »<sup>101</sup>. Concernant le premier problème, le mandant ne sait pas ce que *fait* son mandataire, par exemple l'ampleur des efforts qu'il consent ; concernant le second problème, « the agent has made some observation that the principal has not made. [...] however, the principal cannot check whether the agent has used his or her information in the way that best serves the principal's interests »<sup>102</sup>.

Dans l'idéaltype de la négociation secrète, rien ne vient empêcher cet ordonnancement. Le mandataire continue de bénéficier de ce que l'on pourrait appeler, en transposant la terminologie rawlsienne, un « voile d'ignorance » qui le masque à son mandant<sup>103</sup>. En revanche, l'idéaltype de la négociation transparente interdit précisément cette construction tactique. Elle déchire le « voile d'ignorance »

---

99. MNOOKIN Robert, PEPPET Scott, TULUMELLO, Andrew [2000], *Beyond Winning. Negotiating to Create Value in Deals and Disputes* (Cambridge, MA : The Belknap Press of Harvard University Press), p. 76.

100. LEWICKI *et alii* [1985], *op. cit.*, p. 261, les auteurs soulignent.

101. ARROW Kenneth J. [1985], « The Economics of Agency », in PRATT John W., ZECKHAUSER Richard J. (dir.) [1985], *Principals and Agents : The Structure of Business* (Boston, MA : Harvard Business School Press), ch. 2 (pp. 37-51), not. pp. 38-39.

102. *Ibidem*.

103. RAWLS John [1971] *Théorie de la justice*, trad. de *A Theory of Justice* (Paris : Seuil, 1997), pp. 168 sq.

qui masquait la table de négociation à la vue du mandant et empêche l'usage tactique des asymétries d'informations dont le mandataire bénéficiait. *La transparence joue donc comme un réducteur d'asymétrie d'information entre le mandant et son mandataire. Elle permet de systématiser la surveillance du second par le premier.*

In order to determine whether an agent has performed appropriately, the principal must be able both to observe the agent's behavior, which is often impossible, and to distinguish desirable from undesirable behavior, which is often beyond the principal's expertise<sup>104</sup>.

La transparence règle cette première difficulté, mais elle laisse intacte la seconde. Le mandant bénéficie d'un surcroît d'informations sur les faits et gestes de son mandataire : il est mieux à même de le contrôler et de s'assurer que le mandat est correctement rempli, ou que la délégation n'est pas détournée au profit du mandataire. Cette idée est bien celle qui anime les ONG et la société civile dont le chapitre III a exposé l'engagement croissant lors des négociations internationales : un degré élevé de transparence semble limiter le risque de dépassement ou de détournement de son mandat par un négociateur, qui agit sous le regard des « super-mandants » que sont les citoyens que ces ONG estiment représenter.

En retour, le mandataire perd en autonomie d'action ; son comportement à la table se trouve beaucoup plus contraint. Surtout, il a été démontré que le fait de devoir rendre compte à ses mandants de façon précise, régulière et explicite soumet le mandataire à une pression qui l'oriente vers un comportement non coopératif et un recours plus grand à des tactiques distributives<sup>105</sup>. Les phénomènes de *lock-in* et de *face-saving dilemma* se généralisent. Ce point vient renforcer le résultat produit lors de l'examen de la tension entre coopération et compétition : ici encore la mise en transparence favorise un comportement non coopératif. On note que les différentes implications de l'arbitrage secret / transparence sur ces trois tensions sont cohérentes entre elles, ce qui souligne la robustesse du système.

Au final, le résultat suggéré par la confrontation des deux idéaux types aux théories de la négociation est que *le secret augmente l'autonomie du mandataire vis-à-vis de son mandant*. Ce surcroît d'autonomie connaît deux effets contraires : d'une part, le mandataire disposant d'une plus grande marge d'interprétation ou de manœuvre, la probabilité d'un accord augmente ; d'autre part, cette même flexibilité peut diminuer

---

104. MNOOKIN, PEPPET, TULUMELLO [2000], *op. cit.*, p. 80.

105. BENTON A. A. [1972], « Accountability and Negotiations Between Representatives », Proceedings, 80th Annual Convention, American Psychological Association, Hawaii, pp. 227-228, cité par LEWICKI *et alii* [1985], *op. cit.*, p. 261 ; KLIMOSKI R. J., ASH R. A. [1974], « Accountability and Negotiator Behavior », *Organizational Behavior and Human Performance*, 11, pp. 409-425.

la probabilité de respecter exactement le mandat, et augmenter les difficultés lors du retour vers le mandant et l'éventuelle ratification. Au contraire, *la transparence diminue l'autonomie du négociateur*, ce qui peut réduire la probabilité d'un accord, chacun campant sur des positions extrêmes dont il n'ose s'écarter ; mais, dans l'hypothèse où un accord est néanmoins conclu, la probabilité que ce dernier respecte exactement le mandat s'en trouve augmentée et la ratification, facilitée.

Cette analyse de trois tensions fondamentales n'épuise pas l'examen des implications que la prédominance du secret ou de la transparence peut avoir sur la négociation. Du point de vue des acteurs à présent, le caractère secret ou transparent de l'environnement emporte une nouvelle série de conséquences.

## **2.2. L'apparition des quasi-négociateurs ou l'avènement des négociations quasi-multilatérales**

Face à la tradition du secret, rechercher à *quoi* sert la transparence en négociation, c'est en particulier répondre à la question : à *qui* sert la transparence ? Celle-ci, en ouvrant les *green rooms*, en rompant l'isolement de la table de négociation par rapport au reste du monde, érige certains tiers en ce que nous proposons d'appeler des *quasi-négociateurs*, susceptibles d'avoir un impact sur le processus de négociation (2.2.1.). Dès lors, tout contexte officiellement bilatéral peut acquérir des caractères propres au contexte multilatéral, d'où la nécessité de faire apparaître le concept de négociation *quasi-multilatérale* (2.2.2.).

### **2.2.1. Le quasi-négociateur et son impact à la table**

Un des caractères marquants de l'idéaltype de la négociation transparente est la suppression de toute barrière et de tout voile protégeant la table de négociation du reste du monde. Les développements suivants entendent approfondir les implications de cet aspect.

Le point de départ peut être la définition classique que Walton et McKersie ont donné de la négociation : « the deliberate interaction of two or more complex social units which are attempting to define or redefine the terms of their interdependence »<sup>106</sup>. Toute négociation constitue donc à la fois un système d'interaction et un processus de prise de décision entre des parties interdépendantes, entre lesquelles il y a simultanément conflit d'intérêts et intérêt commun à trouver un

---

106. WALTON, MCKERSIE [1965], *op. cit.*, p. 3.

accord, faute de pouvoir facilement s'extirper du système d'interaction. La thèse défendue ici est que *la transparence étend considérablement le périmètre du système d'interaction que constitue une négociation, au point de modifier les définitions traditionnelles de ses deux formats archétypaux, la négociation bilatérale et la négociation multilatérale.*

Grâce aux progrès de la transparence, des acteurs extérieurs à la table de négociation, en nombre de plus en plus élevé, se perçoivent ou se découvrent parties prenantes (*stakeholders*) du système d'interaction que constitue cette négociation particulière ; ils veulent, en conséquence, entrer en interaction avec les négociations qui façonnent le système dont ils estiment faire partie. Dans cette approche, on définit ainsi ces parties prenantes : tous les acteurs qui ne sont pas physiquement présents à la table, mais qui estiment avoir néanmoins un intérêt engagé dans la négociation qui se déroule, tout en n'entretenant pas de lien d'autorité avec les négociateurs présents – ce qui exclut les mandants directs d'éventuels mandataires. Il peut s'agir de personnalités isolées, de lobbyistes professionnels, d'ONG, d'entreprises, mais aussi d'États ou d'organisations collectives – en fait, tous les acteurs des relations internationales, dans leur conception pluraliste<sup>107</sup>, peuvent répondre à cette définition.

On rejoint ici la notion, en droit, de tiers intéressés. Pour les raisons politiques, sociétales et culturelles analysées dans le chapitre III et qui font la puissance de l'injonction de transparence, il y a lieu de penser que ces tiers intéressés ne se contentent pas, et se contenteront de moins en moins, d'observer ce qui se déroule à la table : ils voudront y prendre une part de plus en plus active. Le mouvement est déjà perceptible dans certains champs. Ainsi, pour ce qui concerne la politique communautaire de la concurrence, où les négociations se mêlent aux contentieux, on observe que :

Pour atteindre l'objectif de transparence, on a longtemps pensé qu'il suffisait que les tiers intéressés puissent exprimer leur point de vue sur la pratique ou la mesure examinée. Des progrès ont été accomplis [...]. Mais ces dernières années, le développement important de procédures négociées a montré qu'il faudrait peut-être encore franchir un pas supplémentaire en reconnaissant aux tiers un droit de s'exprimer sur les engagements proposés par les parties pour obtenir une décision favorable<sup>108</sup>.

---

107. BURTON John W. [1972], *World Society* (Cambridge : Cambridge University Press).

108. IDOT Laurence [1998], « La transparence dans les procédures administratives : l'exemple du droit de la concurrence » in RIDEAU Joël (dir.), *La Transparence dans l'Union européenne. Mythe ou principe juridique ?*, actes du colloque organisé par le CEDORE (Paris : L.G.D.J.), p. 138.

De même, l'ONU accorde une place croissante aux ONG<sup>109</sup>. Du point de vue des Nations unies, il semble désormais acquis que :

While only governments actually negotiate to make decisions at the UN, in the form of resolutions, treaties, plans of action and so on, the decision-making itself has increasingly opened to an array of other players, including non-governmental organizations, the private sector, foundations, think tanks, local authorities and academic researchers<sup>110</sup>.

On voit donc apparaître une catégorie nouvelle d'acteurs qui acquièrent, grâce à la transparence accrue, suffisamment d'information pour pouvoir intervenir sur un processus de négociation et qui, grâce aux *justifications* de l'injonction de transparence, voient le principe même de cette intervention obtenir une forme de légitimité. Sans être des négociateurs à part entière, sans être présents à la table des négociations, ils sont suffisamment en mesure d'interférer avec ce qui s'y déroule pour justifier l'appellation, que nous proposons, de *quasi-négociateur*<sup>111</sup>. Un examen en forme de typologie de l'interférence que peut avoir le quasi-négociateur sur un processus de négociation sera fait *infra*. Dans les situations où le degré de transparence est élevé, il y a ainsi lieu de distinguer le fait d'être « à la table » – privilège du négociateur à part entière – et celui d'être « autour de la table », c'est-à-dire à proximité plus ou moins immédiate de celle-ci – possibilité acquise par le quasi-négociateur en situation de transparence. Le concept de *quasi-négociateur* est distinct de celui de « para-diplomates » proposé en 1953 pour désigner les membres d'une délégation qui ne sont pas des diplomates de carrière, mais des experts et des spécialistes que la technicité du sujet à l'ordre du jour amène à la table<sup>112</sup>.

L'impact de ce quasi-négociateur dans une négociation exposée à la transparence peut être appréhendé selon deux perspectives : la première est analytique, la seconde sera synthétique. En outre, l'étude de cas réalisée au chapitre VI illustrera concrètement un exemple de quasi-négociateur, à travers le rôle joué par les

---

109. STEPHENSON Carolyn M. [2000], « NGOs and the Principal Organs of the United Nations », in TAYLOR Paul, GROOM A. J. R. (dir.), *The United Nations at the Millennium. The Principal Organs* (Londres & New York : Continuum), pp. 271-294 ; cf. le chapitre III, section 1.2.3.

110. UN-NGLS, SIDHU Gretchen [2003], *Intergovernmental Negotiations and Decision-Making at the United Nations* (New York and Geneva : United Nations), p. vii.

111. Du latin *quasi*, « comme si, pour ainsi dire ». L'adjonction de cet adverbe à un substantif pour en nuancer le sens se rencontre en droit, qui connaît par exemple des *quasi-délits* ou des *quasi-contrats* ; cf. ROBERT Paul [1962], *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, tome V, « QUASI », p. 709. Une requête infructueuse sur les principaux moteurs de recherche sur l'Internet souligne l'originalité des termes *quasi-négociateur(s)* et, en anglais, *quasi-negotiator(s)* – avec ou sans trait d'union.

112. LABEYRIE-MENACHEM C. [1953], *Des institutions spécialisées. Problèmes juridiques et diplomatiques de l'Administration internationale* (Paris : Pédone), p. 99, cité par KAUFMANN [1968], *op. cit.*, p. 117 ; Kaufmann traduit en anglais par « pseudo-diplomats ».

compagnies aériennes dans les négociations entre États portant sur les droits de trafic aérien.

D'un point de vue analytique, on peut décomposer l'impact potentiel du quasi-négociateur en utilisant la grille construite par Lempereur et Colson<sup>113</sup> en prolongeant les travaux de Fisher et Ertel<sup>114</sup>. Cette grille comprend dix points, répartis en trois dimensions : *les personnes*, c'est-à-dire les acteurs de la négociation ; *le fond*, c'est-à-dire les enjeux substantiels ; enfin *le processus*, c'est-à-dire l'organisation même de la négociation. C'est dans cet ordre que nous analysons ici l'impact potentiel du quasi-négociateur.

Pour ce qui concerne les acteurs de la négociation, trois éléments sont à prendre en compte.

- Comme cela a déjà été souligné, le quasi-négociateur interfère avec la *relation entre les négociateurs* à la table ; il peut empêcher la focalisation exclusive des négociateurs entre eux, mettre en cause la légitimité ou la compétence d'un négociateur ou des deux, gênant ainsi leurs interactions réciproques.
- Le quasi-négociateur peut ensuite avoir un impact sur *le mandat des négociateurs* en présence : soit pour le rendre impératif et veiller à ce qu'il soit respecté en tous points, suppléant au mandant officiel ; soit au contraire pour en contester la légitimité ou en pointer les contradictions. En outre, en dehors de la table, le quasi-négociateur peut intervenir directement auprès des mandants des négociateurs, toujours pour exacerber le mandat ou, au contraire, en demander la modification voire en contester l'ensemble.
- Enfin, par définition, la présence de quasi-négociateurs rend plus complexe et plus importante encore *la cartographie des parties prenantes* par laquelle le négociateur se représente les connexions entre les différents acteurs concernés par les sujets discutés à la table.

Concernant le fond, en deuxième lieu, quatre éléments sont à distinguer.

- Certaines des *motivations* que les négociateurs cherchent à satisfaire à la table seront appuyées par des quasi-négociateurs, tandis que d'autres seront combattues ; des quasi-négociateurs s'efforceront que des motivations

---

113. LEMPEREUR, COLSON [2004], *op. cit.*, pp. 40-65. Cette grille permet de préparer une négociation puis, au terme des discussions, d'évaluer l'intérêt et la durabilité d'un accord potentiel ; enfin, elle constitue une grille d'analyse des situations de négociation ; c'est à ce titre qu'elle est utilisée ici.

114. FISHER Roger, ERTEL Danny [1995], *Getting Ready to Negotiate* (New York : Penguin).

supplémentaires soient prises en compte, à travers des ajouts à l'ordre du jour. Il peut arriver que l'objet même de la négociation ait été « mis à l'agenda » par des quasi-négociateurs, comme ce fut le cas avec l'organisation d'une conférence internationale aboutissant à l'interdiction des mines anti-personnel par la Convention signée à Ottawa en 1997.

- Le quasi-négociateur aura aussi un impact sur *les solutions discutées à la table* : soit qu'il déclare s'opposer par avance à certaines, interdisant *de facto* ces options ou faisant peser un aléa sur leur mise en œuvre au cas où elles seraient retenues ; soit qu'il contribue à en proposer d'autres, par exemple à travers des rapports alternatifs. Par exemple, lors des négociations de l'OMC à Seattle, Pascal Lamy, pour obtenir que les Américains acceptent d'inscrire les questions environnementales à l'ordre du jour, avait accepté en retour leur demande de création d'un groupe de travail sur les biotechnologies au sein de l'OMC. Aussitôt plusieurs ONG, dont World Wide Fund, protestèrent, au point que des États-membres de l'Union repoussèrent l'idée. Lamy reconnaît que sa proposition « n'aurait pas été acceptée par le Conseil des ministres de l'Union [...] qui a le dernier mot » : en l'espèce, l'intervention des ONG a évité cet échec plus en aval<sup>115</sup>. Cela illustre le fait que la prise en compte des opinions dissonantes de quasi-négociateurs peut éviter des solutions qui n'en sont pas. Enfin, le quasi-négociateur peut aussi servir de conseil indirect à des négociateurs démunis – par exemple les représentants d'un État en développement – en les alimentant en informations et en suggestions.
- *Les critères* permettant de justifier l'intégration ou le rejet d'une solution dans l'accord forment peut-être l'enjeu le plus important sur lequel le quasi-négociateur peut agir : il peut instiller dans le débat de tout autres schémas de justification – appartenant à d'autres « mondes », pour reprendre l'expression de Boltanski et Thévenot – que ceux utilisés par les négociateurs à la table<sup>116</sup>. C'est la légitimité même de la décision prise qui peut ainsi être mise en cause. Universitaires et ONG jouent un rôle important dans l'établissement puis la diffusion de faits à caractère scientifique et technique, notamment en matière environnementale et de santé publique, et qui servent ensuite de critères de justification aux négociateurs ; cet aspect a été remarquable, par exemple, pour la

---

115. LAMY Pascal [2002], *L'Europe en première ligne* (Paris : Seuil, coll. « L'épreuve des faits »), p. 61.

116. BOLTANSKI Luc, THEVENOT Laurent [1991], *De la justification : les économies de la grandeur* (Paris : Gallimard), pp. 164 sq. Par exemple, lors de négociations commerciales à l'OMC, un slogan tel que « la culture n'est pas une marchandise » souligne que, dans l'esprit des intéressés, la culture et ses supports appartiennent à un autre « monde » – celui de « l'inspiration » – que le « monde marchand » : les règles commerciales n'ont pas à s'y appliquer et n'y ont donc aucune *légitimité*.

biodiversité lors du Sommet de la Terre<sup>117</sup>. Lors des négociations de l'OMC à Doha, à propos des conditions de production et de distribution de médicaments génériques auprès des populations séropositives, une coalition de négociateurs (États en développement emmenés par le gouvernement d'Afrique du Sud) et de quasi-négociateurs (ONG dont Oxfam et Médecins Sans Frontières) ont réussi à démontrer qu'il fallait inverser l'ordre de priorité : la santé publique avant la propriété intellectuelle.

- Enfin, le quasi-négociateur peut modifier *la meilleure solution hors table* d'un négociateur ou de plusieurs, c'est-à-dire altérer le « plan B » vers lequel ils devront se tourner en l'absence d'accord<sup>118</sup> : soit pour l'améliorer, contribuant ainsi à renforcer le pouvoir de négociation de l'intéressé, soit au contraire pour le détériorer, avec l'effet inverse sur la distribution du pouvoir de négociation à la table.

La dernière dimension est relative au déroulement même de la négociation.

- Le quasi-négociateur peut avoir de multiples impacts sur *le processus* de la négociation : le perturber, l'interrompre, lui adjoindre une contrainte de temps.
- Quant à *la communication* entre les négociateurs, c'est-à-dire les informations qu'ils échangent, le quasi-négociateur peut la brouiller, forcer des effets d'annonce et d'affichage, encourager l'escalade verbale.
- Enfin concernant *la logistique*, c'est-à-dire les conditions matérielles indispensables à la tenue de la négociation, le quasi-négociateur peut la faciliter, par exemple en offrant un lieu, ou au contraire la compliquer, en investissant le lieu de la réunion, voire en y interdisant l'accès. *A contrario*, pour éviter que des tiers ne viennent perturber des négociations, certaines réunions se tiennent dans des espaces reculés, difficiles d'accès pour des raisons géographiques – telle la réunion du G 8 dans une station éloignée des *Rocky Mountains* au Canada, en juin 2002 – politiques ou pécuniaires – à l'instar du sommet de l'OMC au Qatar, en novembre 2001.

D'un point de vue synthétique à présent, comment évaluer l'impact potentiel de l'interférence de quasi-négociateurs dans une négociation ? Dans quelle mesure cette interférence est-elle la bienvenue, ou au contraire en quoi est-elle défavorable à

---

117. BRETON-LE GOFF Gaëlle [2001], *L'Influence des organisations non gouvernementales sur la négociation de quelques instruments internationaux* (Bruxelles : Bruylant), pp. 131-136.

118. C'est l'équivalent de la *best alternative to a negotiated agreement* (BATNA), cf. FISHER, URY, PATTON [1991], *op. cit.*, pp. 104 sq.



l'accord ou à sa qualité ? L'examen des résultats existants dans les théories de la négociation suggère plusieurs effets, les uns positifs et d'autres négatifs.

Dans leur exposé du modèle de la « négociation raisonnée », Fisher, Ury et Patton font de la participation interactive au processus de négociation un gage de succès de celle-ci et une garantie de la bonne acceptation de l'accord final. Certes, ils se placent dans la configuration *interne* – un processus interactif veillant à ce qu'aucun négociateur *présent à la table* ne soit laissé de côté –, non dans la configuration *externe* qui nous intéresse – une ouverture à des tiers intéressés, physiquement absents de la table de négociation.

If [negotiators] are not involved in the process, they are hardly likely to approve the product.

If you want the other side to accept a disagreeable conclusion, it is crucial that you involve them in the process of reaching that conclusion. [...] Even if the terms of an agreement seem favourable, the other side may reject them simply out of suspicion born of their exclusion from the drafting process. Agreement becomes much easier if both parties feel ownership of the ideas.

Apart from the substantive merits, the feeling of participation in the process is perhaps the single most important factor in determining whether a negotiator accepts a proposal<sup>119</sup>.

Mais cette argumentation reste valable pour la configuration externe (que Fisher, Ury et Patton n'abordent pas) : elle souligne les effets positifs escomptés de la participation des tiers – participation dont le format reste à définir – sur leur acceptation future des résultats de la négociation. Elle marque aussi la corrélation entre non-participation à un processus et suspicion à l'encontre de celui-ci. La transparence permet de mieux tenir compte des intérêts des tiers, qui ne figurent pas à la table de négociation, mais voient leur devenir lié à ce qui s'y déroule. Au contraire, le recours au secret pose problème à ce niveau-là : il empêche la participation des tiers à un processus, ce qui provoque leur suspicion à son égard et encourage leur attitude de refus par rapport à son produit éventuel.

Reste que des effets négatifs doivent également être envisagés. De façon générale, et ce point sera approfondi (cf. 2.2.2.), la participation accrue des tiers complexifie considérablement le processus de négociation. Sebenius a démontré que l'ajout d'acteurs ou de sujets augmente le temps requis par la négociation<sup>120</sup>, tout en améliorant les marges de manœuvre. D'un point de vue technique, dans une négociation comportant plusieurs sujets, la transparence permet aux quasi-

---

119. FISHER, URY, PATTON [1991], *op. cit.*, pp. 27-29.

120. SEBENIUS James K. [1983], « Negotiation Arithmetic : Adding and Subtracting Issues and Parties », *International Organization*, 37, pp. 1-34.

négociateurs de préciser des prix de réserve (*reservation price*), c'est-à-dire de clarifier les points au-delà ou en deçà desquels l'accord leur semblerait inacceptable<sup>121</sup>. De même, si un puissant quasi-négociateur réussit à imposer à l'agenda un item qui est inacceptable, non négociable, pour une des parties à la table, la zone d'accord possible disparaît. Si l'on reprend le résultat de Dunlop, selon lequel tout accord entre deux organisations à la table des négociations en suppose en fait trois – celui-ci, plus les deux accords intervenus au sein de chaque camp – on peut inférer que la participation accrue de quasi-négociateurs impose qu'un grand nombre « d'accords » de ce type soient passés pour qu'intervienne enfin l'accord à la table<sup>122</sup>.

En somme, l'effet est ambivalent et fait apparaître un dilemme. Plus grande sera la transparence, et donc plus grande sera l'interférence de quasi-négociateurs, meilleure sera la capacité des négociateurs à intégrer à l'accord des motivations essentielles de ces tiers et à respecter des points de rupture éventuels : l'accord n'en sera que plus robuste, sa légitimité sera mieux assurée, et sa mise en œuvre facilitée. Mais la recherche et l'obtention de l'accord auront été rendues d'autant plus difficiles. En bref, *selon le degré de transparence* et donc de participation de tiers, toutes choses étant égales par ailleurs, *soit l'accord est plus difficile à obtenir, mais plus légitime et plus robuste, soit l'accord est plus facile à obtenir, mais moins légitime et moins robuste.*

### ***2.2.2. La négociation quasi-multilatérale, ou la caducité du *distinguo* bilatéral / multilatéral ?***

L'apparition du quasi-négociateur invite à reconsidérer la frontière binaire entre négociation bilatérale et négociation multilatérale. Classiquement, les théories de la négociation indiquent que : « Multiparty dynamics will occur when there are *three or more* negotiators at the table »<sup>123</sup>. Nous formulons ici la proposition selon laquelle cette dynamique intervient même s'il n'y a que deux négociateurs présents à la table, mais que le degré de transparence vis-à-vis de l'extérieur est suffisant pour permettre à un ou plusieurs tiers, présents non pas à la table mais autour de celle-ci, d'intervenir sur le processus. Ce faisant, les négociations bilatérales peuvent s'apparenter à ce que l'on appellera des *négociations quasi-multilatérales*. L'étude de cas menée au chapitre VI – dans le secteur des droits de trafic aérien – vérifiera

---

121. Cf. RAIFFA [1982], *op. cit.*, p. 175, pour une discussion de ce mécanisme à propos de la négociation entre les États-Unis et le Panama sur le futur statut du Canal éponyme, en 1973-1975.

122. DUNLOP J. [1984], *Dispute Resolution. Negotiations and Consensus Building* (Dover : Auburn House Publishing), p. 21.

123. LEWICKI *et alii* [1985], *op. cit.*, p. 277 ; le soulignement est des auteurs.

cette configuration : une négociation bilatérale entre deux États souverains emprunte des caractères de la négociation multilatérale en fonction du degré de transparence qui lui est imposé par son environnement.

Se pose alors la question de savoir dans quelle mesure il faudrait réexaminer cette distinction fondamentale qui structure la littérature des théories de la négociation, et que Raiffa résumait ainsi, en la justifiant : « there's a world of difference between two-party and many-party negotiations »<sup>124</sup>. Rares, en effet, semblent être les analystes à ne pas poser une distinction claire entre négociations bilatérale et multilatérale<sup>125</sup>. La prise en compte du concept de quasi-négociateur dans un contexte bilatéral amène à rapprocher cette configuration de celle du multilatéralisme. D'un point de vue descriptif, cela signifie que la négociation bilatérale en situation de transparence se rapproche de la caractéristique majeure de la négociation multilatérale telle que la résume Zartman : « The overarching characteristic of multilateral negotiation is its *complexity* along all conceivable dimensions »<sup>126</sup>. Ce que confirment Lewicki *et alii* :

The greater the number of individuals, groups, and organizations that have a stake or interest in a conflict and its outcomes, the greater the number of possible interactions between the parties, and thus the more complex the flow of interactions becomes<sup>127</sup>.

La négociation multilatérale exposée à la transparence gagnera donc elle aussi encore en complexité ; la prise en compte de quasi-négociateurs est une façon d'abonder dans ce sens. La différence n'est cependant ici que de degré.

Mais la négociation bilatérale exposée à la transparence emprunte à la négociation multilatérale certains des caractères qui font sa complexité, au point de changer de nature. Synthétisant les travaux existants, Lewicki *et alii* mettent en avant cinq facteurs qui font la complexité du contexte multilatéral<sup>128</sup> ; on vérifie que l'irruption des quasi-négociateurs les « importe » dans le champ bilatéral.

---

124. RAIFFA [1982], *op. cit.*, p. 251.

125. L'un d'eux est Richard E. Neustadt. Dans son étude des crises entre les États-Unis et la Grande-Bretagne sur le missile Skybolt et l'affaire de Suez, il constate que « to apply a two-power perspective to these crises is to simplify friendly relations. This substitutes an artificial world for the real world. *Reality is not bilateral*. Conflicts between governments such as Washington and London scarcely could arise on matters of concern to them alone. Nor did they in these cases » ; cf. NEUSTADT Richard E. [1970], *Alliance Politics* (New York : Columbia University Press), p. 5 ; nous soulignons.

126. ZARTMAN I. William [1994], « Two's Company and More's a Crowd : The Complexities of Multilateral Negotiation », in ZARTMAN I. William (dir.), *International Multilateral Negotiation. Approaches to the Management of Complexity* (San Francisco CA : Jossey-Bass), p. 3 ; nous soulignons.

127. LEWICKI *et alii* [1985], *op. cit.*, p. 247. D'où la méthode du *caucus*, permettant de restreindre momentanément le nombre d'acteurs.

128. *Ibidem*, pp. 276-281.

- Le premier est évidemment *le nombre d'acteurs* : même s'ils ne sont pas physiquement présents à la table, les quasi-négociateurs constituent un réseau complexe d'acteurs dont doivent tenir compte les négociateurs à la table. Ils ajoutent d'autant plus à la complexité qu'ils ne se rangent pas forcément sous la bannière de l'un ou l'autre des deux négociateurs : ils peuvent être « across the table », c'est-à-dire soutenir le négociateur A sur le thème T<sub>1</sub> de l'ordre du jour, mais le négociateur B sur le thème T<sub>2</sub>.
- Le deuxième facteur est celui de *la complexité de l'information* : les faits, les enjeux, les perspectives, les points de vues sont d'autant plus nombreux. Les quasi-négociateurs concourent à ce trop-plein d'information.
- Le troisième facteur est celui de *la complexité sociale*, c'est-à-dire les effets de groupe et les biais cognitifs qui les accompagnent. Les quasi-négociateurs les exacerbent à travers les effets d'auditoire et de perte de face décrits plus haut.
- Quatrième facteur, *la complexité procédurale* : les conditions mêmes de l'échange – règles de prise de parole, de travail en commun, de prise de décision – deviennent difficiles. L'irruption des quasi-négociateurs y contribue également, notamment parce qu'il faut prévoir les conditions de leur association au processus : consultation, concertation ou d'autres formats encore.
- Dernier facteur, *la complexité stratégique* : chaque négociateur doit désormais tenir compte du comportement du négociateur d'en face, mais aussi de toutes les parties prenantes qui environnent la table.

Dans le champ spécifique de la négociation internationale, Zartman propose une liste de six critères contribuant à définir qualitativement la configuration multilatérale<sup>129</sup>. Nous vérifions là encore que le concept de quasi-négociateur rapproche la négociation bilatérale de ces critères distinctifs de la négociation multilatérale. Celle-ci est à la fois :

- *multiparty* : « the multiparty assumption implies autonomous entities each with interests and interests groups of its own to underpin its separate position ». Les quasi-négociateurs renforcent cet aspect, quand bien même ils ne sont pas physiquement à la table ;
- *multi-issue* dans les faits car cela permet des *trade-offs* et facilite l'accord, même si en théorie il ne pourrait y avoir qu'un seul sujet à l'ordre du jour. En soutenant des points oubliés de l'ordre du jour, en complexifiant le spectre des

---

129. ZARTMAN [1994], *op. cit.*, pp. 4-7.

conséquences à prendre en compte, les quasi-négociateurs concourent à cet aspect *multi-issue* ;

- *multirole*, c'est-à-dire que toute négociation multilatérale met en présence des acteurs qui empruntent chacun l'un ou l'autre des rôles suivants.

They can drive, conduct, defend, brake, or cruise [...]. *Drivers* are leaders who try to organize the participants to produce an agreement that is consonant with the leader's interests. *Conductors*, also called managers, also seek to produce an agreement but from a neutral position [...]. *Defenders* are single-issue participants, concerned more with promoting their issue than with the overall success of the negotiations. *Brakers* seek to block an agreement and protect their freedom of action, often with reference to a limited number of issues. *Cruisers* are filler, with no strong interests of their own, and so are available to act as followers. Without such role diversity, the issue and party complexities could not be combined into an agreeable outcome<sup>130</sup>.

Les quasi-négociateurs peuvent également suivre l'un ou l'autre de ces rôles *autour* de la table ; rôles auxquels il conviendrait d'ajouter, pour compléter cette typologie, celui de *spoiler* ;

- *un espace fondamentalement mouvant* : « that is, participants can, and therefore must, play at all three levels » : l'évaluation des options en présence, le nombre des acteurs et le rôle joué par chacun. Les quasi-négociateurs font de même : ils évaluent différemment les options en présence, peuvent emprunter des rôles distincts et leur nombre peut évoluer en cours de processus ;
- *déterminée par une règle de décision* qui est en général le consensus, et non l'unanimité.

In bilateral negotiations, each party has a veto [...]. Veto is a looser notion in multilateral negotiation if it exists at all. Parties not agreeing can abstain without blocking the outcome, and parties opposing can be left out as long as their number does not become significant<sup>131</sup>.

Le quasi-négociateur en contexte bilatéral partage ce handicap avec le négociateur à part entière en négociation multilatérale : il n'a pas de droit de veto sur la décision et ne peut donc pas l'empêcher – mais il peut en revanche gêner la *mise en œuvre* de cette décision ;

- enfin, *caractérisée par les jeux de coalition* : les quasi-négociateurs participent évidemment à des phénomènes de *coalition building* et d'alliance, entre eux ou avec l'un des négociateurs à la table, par exemple pour donner du poids à l'un et

---

130. *Ibidem*, p. 5. Zartman cite ici les résultats des travaux de SJÖSTEDT G. (dir.) [1993], *International Environmental Negotiations* (Newbury Park, Calif. : Sage) et YUKL G. [1989], *Leadership in Organizations* (Englewoods Cliffs, N. J. : Prentice-Hall).

131. *Ibidem*, p. 6.

espérer marginaliser l'autre. Cet aspect est essentiel dans le rapprochement entre négociation bilatérale en situation de transparence et négociation multilatérale<sup>132</sup>.

En conséquence de quoi, d'un point de vue prescriptif cette fois, l'ingénierie de la négociation bilatérale classique gagnerait à intégrer certains des outils de la négociation multilatérale destinés à gérer la complexité<sup>133</sup>.

Qu'on les aborde à travers le prisme des tensions existantes dans les théories de la négociation, ou à partir de la question particulière du périmètre distinguant les acteurs et les tiers d'une négociation, il apparaît que la prédominance du secret ou, au contraire, celle de la transparence ont des implications importantes sur la négociation et son processus. À ce stade, une mise en perspective de ces différents effets semble nécessaire.

### SECTION 3

#### INTERPRÉTATION : UNE TENSION ORIGINALE ENTRE SECRET ET TRANSPARENCE VIS-À-VIS DE TIERS

Ramassant les acquis des deux sections précédentes, cette section entend démontrer que le secret et la transparence vis-à-vis de tiers forment un dilemme pour le négociateur, c'est-à-dire une *tension* au sens qui a été donné à ce terme dans l'introduction générale (3.1.). Puis, Weber ayant servi de point de départ à ce chapitre à travers la méthode idéal-typique, une interprétation d'un point de vue également weberien soulignera que l'arbitrage entre secret et transparence constitue un dilemme éthique, confirmant ainsi l'existence de la tension (3.2.).

##### 3.1. L'inéluctable tension entre secret et transparence

Plusieurs points d'entrée permettent d'établir la tension et son caractère inéluctable : les oppositions dans le jeu d'acteurs (3.1.1.), un bilan coûts-avantages indécis (3.1.2.), enfin le lien logique entretenu entre cette tension et d'autres dilemmes classiques (3.1.3.).

---

132. LAX David, SEBENIUS James, « Thinking Coalitionally », in YOUNG P. (dir.) [1991], *Negotiation Analysis* (Ann Arbor : University of Michigan Press). DUPONT Christophe, « Coalition Theory. Using Power to Build Cooperation », in ZARTMAN [1994], *op. cit.*, pp. 148-177.

133. Pour un aperçu introductif de ces outils, cf. LEWICKI *et alii* [1985], *op. cit.*, pp. 281-291 ; LEMPEREUR, COLSON [2004], *op. cit.*, pp. 199-210.

### 3.1.1. Le jeu d'acteurs

Il y a tension entre secret et transparence, tout d'abord, parce que chacun de ces deux termes antinomiques peut être privilégié par des acteurs différents dont l'opposition concourt à nouer la tension. Cette interaction concerne d'une part les négociateurs entre eux et, d'autre part, les négociateurs et d'autres acteurs.

Naturellement, la tension entre secret et transparence existe parce qu'elle repose, à l'instar de la tension entre création et répartition de valeur, sur *l'hypothèse de la réciprocité* entre les négociateurs. Dans la configuration interne, un négociateur  $N_1$  n'a *a priori* intérêt à être transparent vis-à-vis d'un négociateur  $N_2$  que si  $N_2$  l'est vis-à-vis de  $N_1$  – d'où un dilemme du prisonnier<sup>134</sup>. De même, dans la configuration externe, le secret *ou* la transparence vis-à-vis de tiers ne sont possibles, par définition, que si  $N_1$  et  $N_2$  font preuve de la même discrétion ou au contraire de la même ouverture. Comme la transparence, le secret suppose donc un accord minimal sur le processus entre les acteurs, et pose la question de la confiance réciproque.  $N_1$  peut choisir de rompre le secret, s'il estime que la révélation de la négociation aura un impact négatif sur  $N_2$  ou positif pour lui-même. La présence d'un tiers, médiateur ou arbitre, peut faciliter le respect réciproque d'un même standard de transparence ou, au contraire, de confidentialité<sup>135</sup>.

D'autre part, la tension intervient dans la mesure où les situations de négociation mettent en présence des acteurs aux motivations structurellement contraires à celles de négociateurs d'accord entre eux pour privilégier le secret. De façon générale, et comme cela vient d'être démontré, c'est le cas des tiers intéressés qui pourraient, si la transparence était suffisante, accéder à un rôle de quasi-négociateur. De façon plus spécifique, la transparence compte des partisans structurels : dans l'expérience d'un ancien ministre israélien des Affaires étrangères, il y a bien un conflit d'intérêt opposant le diplomate au journaliste, entre lesquels « what one seeks to conceal, the other seeks to reveal »<sup>136</sup>.

### 3.1.2. Un bilan « coûts-avantages » au résultat indécis

---

134. Sur le mode : « Si tu n'es pas transparent avec moi, je ne le suis pas non plus », chacun tenant ce discours à l'autre mais aucun n'acceptant de faire le premier pas.

135. Les questions relatives au choix de la configuration – secrète ou transparente – de la négociation en fonction des priorités – éventuellement contradictoires – des parties prenantes seront approfondies au chapitre V.

136. EBAN [1983], *op. cit.*, p. 347.

Une deuxième façon d'analyser en quoi se noue la tension consiste à évaluer les avantages et les inconvénients attachés, respectivement, à la transparence ou au secret vis-à-vis de tiers et que les deux idéaux-types ont permis de mettre en exergue. Pour la plupart, les avantages du secret correspondent à des inconvénients de la transparence, tandis que les inconvénients du secret renvoient à des avantages de la transparence, ce qui semble exclure un choix univoque en faveur de l'un *ou* l'autre des idéaux types. Aucune des deux séries ne peut se suffire à elle-même.

Fort de la tradition historique qui le porte, le secret conserve des avantages pour le négociateur : permettre, dans des situations de *hurting stalemate*, d'engager des négociations illégales mais légitimes ; faciliter la (re)construction d'une relation de travail ; favoriser l'échange d'information à la table, et donc accélérer l'échange de concessions en évitant le positionnalisme ; éviter les différents écueils liés aux effets d'auditoire, notamment le *face-saving dilemma* et les phénomènes d'escalade.

Mais le recours au secret n'est pas pour autant dénué d'inconvénients ou de risques auxquels la transparence, précisément, apporte un antidote. Le secret peut servir de paravent à des abus de pouvoir ou à des détournements de mandat néfastes à l'intérêt général, auxquels la transparence oppose le droit de savoir et la nécessité d'un meilleur contrôle des gouvernants par les gouvernés pour garantir le respect de l'intérêt général. Face à l'exclusion d'intérêts minoritaires que peut faciliter le secret, la transparence favorise l'information, la prise en compte voire la participation des tiers intéressés ; elle rend ainsi le processus de négociation plus démocratique et son résultat plus légitime. Face aux biais cognitifs qu'encourage un contexte obsidional, la transparence ouvre le spectre et invite les négociateurs à embrasser la complexité du réel. Là où le secret offre au négociateur un anonymat protecteur, la transparence l'identifie, souligne sa responsabilité et l'invite à choisir des comportements conformes aux standards éthiques de son environnement.

Mais en retour la transparence comporte ses propres inconvénients, lesquels rendent le secret plus utile encore : tous les effets relatifs à la présence d'un auditoire direct ou indirect et la théâtralisation qui les accompagne, avec ses postures, son positionnalisme et ses ancrages excessifs ; la plus grande vulnérabilité de la négociation à des événements extérieurs venant la perturber ; la plus grande exposition de la négociation à des pressions de tiers plus ou moins légitimes, dont le nombre peut croître à l'infini à mesure que les effets de l'injonction de transparence



étendent le périmètre de l'observable ; d'où une complexité informationnelle et stratégique pouvant noyer le processus et empêcher l'identification d'un accord.

On touche là aux limites comme à l'ambiguïté de la transparence, ce qui concourt à nouer une tension fondamentale avec le secret, dont l'intérêt, par ailleurs, perdure. En particulier, le secret facilite la négociation à la table, mais peut compliquer la phase ultérieure de mise en œuvre de l'accord – les tiers ne s'y reconnaissant pas ; au contraire, la transparence complique la phase de négociation, mais favorise l'appropriation par les tiers de l'accord obtenu, et donc sa mise en œuvre.

On le voit : le secret et la transparence vis-à-vis de tiers font chacun apparaître des avantages qui justifieraient que le négociateur s'en approche, mais aussi s'accompagnent chacun d'inconvénients qui justifieraient qu'il s'en éloigne. Ce dilemme est reconnu par les praticiens, à l'image de Dag Hammarskjöld, alors secrétaire général des Nations unies, qui évaluait ainsi en 1955 les avantages et les inconvénients de la publicité qui accompagne le format, alors en plein essor, de la négociation de conférence.

This instrument has many advantages. It can serve to form public opinion. It can subject national policies and proposals to the sharp tests of world-wide appraisal, thus revealing the strength or weakness of a cause that might otherwise have remained hidden. It can activate the sound instincts of the common man in favour of righteous causes. It can educate and guide. But it has, also, weaknesses. There is the temptation to play to the gallery at the expenses of solid construction. And there is the risk that positions once taken publicly become frozen, making compromise more difficult. Thus we find introduced in conference diplomacy an aspect of propaganda and an element of rigidity<sup>137</sup>.

Qui plus est, les deux termes opposés de la tension entre secret et transparence renvoient à d'autres couples antithétiques constituant autant de dilemmes.

### ***3.1.3. La cohérence logique avec d'autres dilemmes***

La robustesse de la tension entre secret et transparence peut être éprouvée en vérifiant qu'elle se superpose, terme à terme, à d'autres dilemmes : l'antinomie de ces deux termes est vérifiée en montrant que chacun d'eux se rattache, dans d'autres champs, à des termes eux-mêmes antinomiques entre eux.

La deuxième section de ce chapitre a déjà apporté des éléments en ce sens en exposant les interactions de la tension entre secret et transparence avec les tensions

---

137. Discours prononcé par Dag Hammarskjöld en 1955 à l'Université de Californie à Berkeley, cité in SATOW [1979], *op. cit.*, § 38.15, p. 350.

classiques. La transparence a partie liée avec l'affirmation de soi, tandis que le secret renvoie à l'empathie – mais ni celle-ci ni l'affirmation de soi ne se suffisent à elles-mêmes. Le secret semble propice aux logiques coopératives et intégratives, la transparence pouvant au contraire encourager les approches compétitives et distributives – mais ni les unes ni les autres ne peuvent, seules, fonder une stratégie solitaire et durable de négociation. Enfin, le secret préserve l'autonomie d'action du mandataire, tandis que la transparence réaffirme la primauté du mandant et met le mandataire sous contrôle ; mais, partant, si la transparence renforce la probabilité que l'accord respecte le mandat, ce peut être au détriment de la probabilité même d'obtenir un accord, et vice versa à propos du secret.

Un autre dilemme peut être ajouté à ceux qui précèdent : celui qui oppose, au moins formellement, la légitimité et l'efficacité d'une action. La transparence semble tout entière tournée vers la recherche de la légitimité du processus et du résultat de la négociation : en favorisant la participation de chacun, en organisant l'exposition des motivations et des mandats pour mieux garantir le respect de l'intérêt général, ou encore en soulignant la responsabilité du négociateur, ce qui invite à des comportements de précaution. En sens inverse, le secret renvoie à une logique d'action volontariste visant l'efficacité avant tout, en cherchant à préserver la table de négociation des perturbations extérieures et des complications inutiles, en préférant l'obtention d'un accord – même imparfait – à la recherche d'un hypothétique accord idéal, et pour cela en privilégiant la marge de manœuvre du négociateur au détriment de la maîtrise du processus par les tiers ou par d'éventuels mandants. Au total, l'idéaltype de la transparence suggère que l'accord est plus difficile à obtenir dans ce contexte, mais plus légitime et donc plus solide dans le temps, tandis que l'idéaltype du secret suggère que l'accord est plus facile à obtenir, mais moins légitime et donc moins durable.

L'arbitrage entre secret et transparence peut ainsi, *in fine*, faire écho à l'arbitrage entre court terme et long terme que connaissent les négociateurs, lesquels peuvent être tentés de s'en tenir à une solution facile mais vraisemblablement éphémère, plutôt que de rechercher péniblement une solution complexe mais durable.

Le dilemme entre secret et transparence fait donc écho à d'autres dilemmes. D'un point de vue logique, cette capacité de réplication en souligne la qualité propre. Ainsi, ni le secret ni la transparence ne peuvent, seuls, ni déterminer totalement l'environnement ni inspirer unilatéralement la stratégie du négociateur. Ni le secret ni la transparence ne peuvent, de façon permanente, s'exclure l'un l'autre du

processus de négociation. Ils constituent bien une tension pour le négociateur, et ce d'autant plus que celle-ci comporte une dimension éthique.

### 3.2. La tension au prisme weberien de l'éthique

Pour la négociation, la tension entre secret et transparence vis-à-vis de tiers correspond à un dilemme éthique, dont les termes pourraient être les suivants : faut-il cacher des informations au public – donc lui mentir – pour maintenir le secret d'une négociation, si cette rétention augmente la probabilité de la réussir ? Ou faut-il dire la vérité au public, dévoilant l'existence ou le projet d'une négociation, même si cela doit par là diminuer ses chances de succès ?

La réflexion de Weber sur les relations qu'entretiennent éthique et politique (3.2.1.) offre une grille d'interprétation à ce dilemme (3.2.2.).

#### 3.2.1. *Ethique de conviction et éthique de responsabilité*

Pour Weber, toute action sociale et politique peut s'analyser à partir des quatre idéaux types suivants. Le premier est celui de *l'action traditionnelle*, c'est-à-dire une conduite machinale par laquelle l'individu règle sa conduite selon des valeurs jugées évidentes. Le deuxième est celui de *l'action affective*, dans laquelle prédomine l'instinct ou l'émotion. Le troisième est celui de *l'action rationnelle en valeur* : cette *Wertrationalität* est celle de l'individu qui agit en fonction de sa seule conviction et de principaux moraux absolus, sans intégrer les conséquences éventuelles de ses actes. Le dernier type est celui de *l'action rationnelle en finalité* : selon cette *Zweckrationalität*, l'individu agit en fonction de sa conviction mais aussi des conséquences prévisibles de ses actes, et en évaluant les moyens les plus adéquats pour réaliser ses objectifs. Ce type d'action intègre ce que Weber appelle le « paradoxe des conséquences » – repris en France dans les travaux de Raymond Boudon sous le terme d'« effets pervers »<sup>138</sup>.

Du point de vue de l'éthique, l'action rationnelle en finalité et l'action rationnelle en valeur sont subordonnées, respectivement, à

deux maximes totalement différentes et irréductiblement opposées. [Elles peuvent] s'orienter selon l'éthique de la responsabilité (*Verantwortungsethisch*) ou selon l'éthique de la conviction (*Gesinnungsethisch*). Cela ne veut pas dire que l'éthique de conviction

---

138. BOUDON Raymond [1984], *La Place du désordre. Critique des théories du changement social*, 3<sup>ème</sup> éd. (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Quadrige »).

est identique à l'absence de responsabilité et l'éthique de responsabilité à l'absence de conviction<sup>139</sup>.

Il n'en reste pas moins que Weber définit ainsi un dilemme entre une rationalité en valeur, d'abord inspirée par l'éthique de conviction, et une rationalité en finalité, d'abord inspirée par l'éthique de responsabilité<sup>140</sup>.

Dans ce cadre, Weber réfléchit au « devoir de vérité » en politique, qui est « inconditionnel du point de vue de l'éthique absolue », c'est-à-dire de l'éthique de conviction<sup>141</sup>. Mais pensant aux conditions qui viennent tout juste de mettre fin, à Versailles, au premier conflit mondial, Weber ajoute :

On en a tiré la conclusion qu'il fallait publier tous les documents, principalement ceux qui accablent son propre pays, pour mettre en évidence, sur la foi de ces témoignages à sens unique, l'aveu d'une culpabilité unilatérale, inconditionnelle et sans égard aux conséquences. L'homme politique trouvera que cette façon de faire, à la juger sur son résultat, loin de faire la lumière sur la vérité, l'obscurcira à coup sûr par les abus et les déchaînements des passions ; [...] <sup>142</sup>.

Et Weber de prévoir : « Mais bientôt [...] *ce ne sera plus la guerre qui sera discréditée, mais la paix* : conséquence de l'éthique absolue »<sup>143</sup>. Tel est, en effet, « le paradoxe des conséquences », dont « l'éthique absolue » ne se préoccupe pas et qui veut qu'une action puisse parfois aboutir à un résultat opposé à la finalité qu'elle s'était donnée. En effet,

pour atteindre des fins « bonnes », nous sommes la plupart du temps obligés de compter avec, d'une part des moyens moralement malhonnêtes ou pour le moins dangereux, et d'autre part la possibilité ou encore l'éventualité de conséquences fâcheuses<sup>144</sup>.

À partir du cadre proposé par Weber du point de vue de l'éthique de l'action politique, comment interpréter, du point de vue de la négociation, la tension entre transparence et secret ?

### 3.2.2. *Le prisme de l'éthique confirme le dilemme*

À première vue, l'injonction de transparence participe d'une rationalité en valeur : les justifications démocratiques attachées à la transparence – à savoir le devoir de responsabilité des gouvernants et le droit de savoir des gouvernés – sont tellement essentielles que la transparence devient un impératif absolu ; toute l'argumentation

---

139. WEBER Max [1919], *Le Savant et le Politique*, préf. de Raymond Aron, trad. de Julien Freund (Paris : Plon, 1963), p. 172.

140. Sur cette discussion, cf. récemment : LINKLATER Andrew [2006], « The Harm Principle and Global Ethics », *Global Society*, Vol. 20, n° 3, pp. 329-43.

141. WEBER [1919], *op. cit.*, p. 171.

142. *Ibidem*.

143. *Ibidem* ; le soulignement est dans l'éd. de 1963.

144. *Ibidem*.

philosophique plaide en ce sens depuis les Lumières. L'obligation vaudrait donc en toutes circonstances, quand bien même son application pourrait parfois, *in concreto*, empêcher une décision ou aboutir à une mauvaise décision. C'est là, en quelque sorte, le prix à payer si l'on veut garantir le respect des justifications démocratiques exposés au chapitre III.

Au contraire, et toujours à première vue, le secret s'inscrit dans une rationalité en finalité : la négociation internationale et ses enjeux étant une chose sérieuse, elle doit être préservée des soubresauts du monde comme de l'ignorance des masses si l'on veut atteindre les fins qui sont les siennes – cf. la conception aristocratique remarquablement incarnée par Sir Harold Nicolson. Le recours au secret ne serait donc qu'une entorse formelle et ponctuelle aux principes démocratiques portés par la transparence : voilà, ici aussi, le prix à payer si l'on veut que la négociation parvienne à dénouer les conflits qui lui sont soumis.

Mais une seconde lecture offre une interprétation diamétralement opposée. On peut en effet soutenir que la mise en transparence d'une négociation, en permettant à des parties prenantes de participer à un processus dont ils seraient exclus si celui-ci était demeuré secret, oblige les négociateurs à tenir compte des conséquences de plus long terme ou d'impact plus lointain que va provoquer leur accord. La mise en transparence peut donc bien favoriser une « rationalité en finalité », intégrant mieux le « paradoxe des conséquences » souligné par Weber et les « effets pervers » explorés par Boudon.

Au contraire, toujours selon cette seconde lecture, des négociateurs *in camera*, placés à l'écart du monde grâce au secret, pourraient bâtir – volontairement ou involontairement, d'ailleurs – un accord satisfaisant sur le plan intellectuel ; mais cet accord échouerait à anticiper toutes les conséquences possibles, faute d'avoir pu intégrer les informations « dissidentes », alternatives ou supplémentaires que des parties prenantes auraient pu apporter. Le secret concourrait ainsi à limiter l'accord à une « rationalité en valeur ».

La concomitance de deux lectures diamétralement opposées, pouvant alternativement relier l'idéaltype de la transparence et celui du secret à l'une ou l'autre des deux éthiques proposées par Weber, aide à confirmer que nous sommes bien en présence d'un dilemme incontournable, d'une tension au sens que lui donne les théories de la négociation.

## Conclusion – Secret et transparence : une tension indécidable

Ainsi, quel que soit le point de vue – éthique, stratégique, tactique –, secret et transparence vis-à-vis de tiers imposent un dilemme au négociateur. Et, comme l'écrit Andrew Williams, « Problems can be solved, dilemmas by their very nature cannot »<sup>145</sup>.

Une réponse possible à ce dilemme est suggérée par ce que l'on pourrait appeler *un pari pascalien inversé*. Pour Pascal, en substance, nul ne peut être certain de l'existence d'une vie éternelle dans l'au-delà. Mais au cas où celle-ci existerait, chacun a intérêt à régler sa *courte* vie sur terre pour espérer bénéficier de la vie *éternelle* : d'où un pari qui vaut la peine d'être pris<sup>146</sup>. De même, s'il y a une chance qu'une négociation légitime réussisse grâce au secret, alors il faut en faire le pari et accepter d'y recourir. En effet, si la négociation secrète réussit, l'utilisation du secret sera d'autant plus facile à justifier. Si une négociation secrète échoue, alors le recours au secret sera critiqué, voire présenté comme une raison de l'échec ; mais comme, par hypothèse, la négociation est secrète, il est possible que nul ne sache jamais rien, ni de sa tenue ni de son échec. La tension mandant-mandataire accentue cette polarisation : ce que le mandataire réussit dans le secret peut devenir le succès public du mandant ; mais l'échec du mandataire restera bien le sien propre. Pour résumer, le recours au secret puiserait son absolution dans le succès qu'il permet à une négociation, à condition que son objet soit légitime ; il trouverait au contraire un motif supplémentaire de condamnation dans l'échec qu'il rencontre.

Dans les faits, la gestion de ce dilemme n'impose pas le choix entre l'un ou l'autre des deux idéaux types : par définition, ceux-ci n'existent pas dans le monde réel et ni le secret total, ni la transparence absolue ne sont concevables en pratique. Weber insiste sur l'irréalisme constitutif de l'idéaltype ; il faut lui éviter de se transformer en stéréotype, c'est-à-dire en « opposition figée qui bloque la description », et lui conserver son statut de concept, c'est-à-dire d'outil au service de la description et de l'intelligibilité<sup>147</sup>.

Ces idéaux-types ont permis d'apporter la démonstration de l'intérêt maintenu du secret, face à l'injonction de transparence dont le précédent chapitre avait souligné les justifications mais aussi les ambiguïtés. Ces deux pôles contraires présentent

---

145. WILLIAMS Andrew [2006], *Liberalism and War. The Victors and the Vanquished* (London & New York : Routledge), p. 13.

146. PASCAL Blaise [1658-1662], *Pensées et opuscules* (Paris : Hachette), *Pensée* 194.

147. WEBER Florence [2001], *Max Weber* (Paris : Hachette, coll. « Prismes »), p. 119.

chacun des atouts pour le négociateur. Ces atouts se complètent et s'opposent, comme c'est le cas dans les autres tensions. De même que le bon négociateur sait aussi bien coopérer que se montrer compétitif, sans doute doit-il savoir jouer aussi bien du secret que de la transparence.

Mais, à présent que nous quittons le monde des idéaux-types pour celui du réel, comment secret et transparence peuvent-ils coexister dans un processus de négociation ? Quelles places chacun doit-il trouver dans la stratégie du négociateur ? Face à l'impossibilité pratique des modèles théoriques « purs », il faut rechercher les transitions concrètes et les modes d'articulation possibles entre secret et transparence, en tâchant d'identifier les variables – le sujet, le contexte, les acteurs, par exemple – qui peuvent influencer sur le dosage entre les deux. C'est ce que se propose de faire le chapitre V.

## Chapitre V

### ENTRE SECRET ET TRANSPARENCE : DES MODES CONCRETS D'ARTICULATION

*Jiang Zemin se penche vers un collaborateur, prononce quelques mots et fait un signe de la main. Les photographes et les cameramen qui nous avaient suivis quittent la pièce et les battants de la porte se referment derrière eux.*

Pascal LAMY<sup>1</sup>

*Il faut qu'une porte soit ouverte ou fermée.*

Alfred de MUSSET<sup>2</sup>

Ce chapitre explore les processus par lesquels les négociateurs gèrent, concrètement, la tension entre secret et transparence vis-à-vis de tiers dans la sphère internationale. Face à l'injonction de transparence, comment recourir au secret ? Comment articuler les atouts de la transparence à ceux du secret, sans toutefois cumuler leurs inconvénients respectifs ? Jusqu'où être transparent, et à partir de quel point être secret ? Comment limiter l'exposition sans verser dans l'opacité ? En toute hypothèse, cette question du dosage de secret ou de transparence à instiller dans le processus de négociation n'admet pas de réponse unique. Entre autres, il faut interroger la possibilité d'un lien entre recours au secret et le type de sujets discutés – le risque étant que le secret s'applique aussi à propos de sujets pour lesquels il n'est pas si légitime. Quelles sont, de façon générale, les variables contextuelles commandant à ce dosage ? Leur examen permet-il d'identifier des modèles généraux d'articulation entre secret et transparence ? Quelles en sont la portée et les limites ? L'efficacité mais aussi la légitimité de cette articulation sont en question.

- 
1. LAMY Pascal [2002], *L'Europe en première ligne* (Paris : Seuil, coll. « L'épreuve des faits »), p. 13, lors d'une négociation avec le Président de la République populaire de Chine relative à l'accord Chine-Union européenne pour l'accession chinoise à l'OMC, à Pékin, le 19 mai 2000.
  2. MUSSET Alfred de [1845], *Il faut qu'une porte soit ouverte ou fermée* (Paris : GF Flammarion, 2003), pièce en un acte.



Pour apporter des éléments de réponse à ces interrogations, il ne s'agit plus désormais d'explorer la problématique à travers des idéaux-types construits sur une polarisation extrême leur retirant, à dessein, tout réalisme. Les concepts et résultats obtenus dans le chapitre IV permettront ici d'examiner de nombreux exemples issus des relations internationales depuis le cœur de la Guerre froide. Les idéaux-types laisseront ainsi place à un spectre continu comportant, entre le secret total et la transparence absolue, une succession de moyens termes qui traduiront autant de possibilité d'articuler, et donc de doser, secret et transparence. Ce chapitre ne prétend pas *inventer* un nouveau modèle d'articulation entre secret et transparence ; mais il s'efforce d'*analyser* les modèles existants, pour en proposer une compréhension éclairée par les principales théories de la négociation ; ce travail-là n'a pas été effectué. Il étudie en particulier comment l'articulation peut se faire en fonction des différentes phases fondamentales de la négociation. Il examine aussi comment cette tension est traitée lors de la négociation du processus, en distinguant s'il y a symétrie entre les acteurs – tous ont intérêt au secret vis-à-vis de tiers, ou au contraire tous ont intérêt à la transparence – ou bien asymétrie – l'un compte sur le secret, l'autre sur la transparence.

Un modèle d'articulation dominant, celui de la *closed door diplomacy*, est d'abord présenté puis analysé d'un point de vue académique et pratique, en lui confrontant les résultats des chapitres III et IV (section 1). Au-delà de ce *modèle global*, et compte tenu de ses limites, il convient d'analyser plus en détail des *modes concrets* d'articulation entre secret et transparence, soit selon un axe thématique et spatial, soit selon un axe temporel (section 2). Il restera alors à explorer la question de l'éventuelle asymétrie entre les parties prenantes par rapport au secret, et plus largement la capacité des négociateurs à maintenir le secret sur le long terme (section 3).

## **SECTION 1**

### **UN MODÈLE GLOBAL DE COMPROMIS :**

#### ***LA CLOSED DOOR DIPLOMACY***

Le contexte général d'une négociation internationale influe sur le dosage à réaliser entre secret et transparence. Pour identifier les variables clefs permettant de qualifier ce contexte, on s'appuie sur les recherches consacrées par Gilboa à l'influence des

médias sur la diplomatie<sup>3</sup>, tout en proposant des compléments ou des précisions (1.1.). Puis on examine de façon critique les caractères d'un modèle dominant de compromis entre secret et transparence, celui de la *closed door diplomacy* (1.2.).

### 1.1. Les variables contextuelles clefs pour le dosage entre secret et transparence

Pour qualifier le contexte d'une négociation internationale, deux séries de variables principales sont retenues : d'une part, la nature des *relations* entre les parties prenantes, d'où découlent le *statut* de la négociation et le niveau de *risque* politique que celle-ci présente (1.1.1.) ; d'autre part, la nature du *fond* de la négociation, auquel sont liées à la fois l'ampleur des *concessions* prévisibles et l'intensité de l'*impact* espéré (1.1.2.)<sup>4</sup>.

#### 1.1.1. Relations entre les parties prenantes, statut de la négociation, risque politique

Ces trois variables contextuelles sont d'abord introduites, avant d'être illustrées à travers le processus d'Oslo ouvert le 20 janvier 1993 pour tenter de régler le conflit israélo-palestinien<sup>5</sup>.

La nature de la relation entre les parties prenantes constitue la première variable clef dans l'appréciation du contexte de la négociation et, partant, dans le choix du dosage entre secret et transparence. Gilboa bâtit un continuum décrivant la qualité de la relation actuelle, depuis une extrémité positive – *Alliés* – jusqu'à une extrémité négative – *Ennemis* – en passant par des paliers intermédiaires – tels que *Partenaires*, *Neutres-Indifférents*, *Concurrents*, *Antagonistes*<sup>6</sup>. En négociation, par *relation entre les parties prenantes*, nous entendons non pas la relation personnelle qu'entretiennent les négociateurs-mandataires présents autour de la table, mais

- 
3. GILBOA Eytan [1987], *American Public Opinion toward Israel and the Arab-Israeli Conflict* (Lexington, MA : Lexington Books) ; GILBOA Eytan [1998], « Media Diplomacy : Conceptual Divergence and Applications », *The Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 3, pp. 56-75 ; GILBOA Eytan [2000], « Media Coverage of International Negotiation : A Taxonomy of Levels and Effects », *International Negotiation*, Vol. 5, Issue 3, pp. 543-568 ; GILBOA Eytan (dir.) [2002], *Media and Conflict : Framing Issues, Making Policy, Shaping Opinions* (Ardsley, N. Y. : Transnational).
  4. Dans l'examen de ces variables, on fait pour le moment l'hypothèse d'une symétrie d'appréciations et de préférences entre les acteurs en présence ; la question d'une éventuelle asymétrie sera abordée dans la dernière section de ce chapitre.
  5. CORBIN Jane [1994], *Gaza first : The Secret Norway Channel to Peace between Israël and the PLO* (Londres : Bloomsbury) ; ABBAS Mahmoud [1995], *Through Secret Channels* (Reading : Garnet) ; LUNDBERG Kirsten [1996], *The Oslo Channel : Getting to the Negotiating Table*, case study n° C113-96-1333.0, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
  6. GILBOA [2000], *op. cit.*, pp. 543 sq.

l'interaction entre les mandants – États, peuples, organisations collectives – qu'ils représentent. Cette interaction, bonne ou mauvaise, s'impose aux négociateurs – au point qu'une dimension essentielle de l'art diplomatique consiste précisément à faire abstraction de la mauvaise interaction entre les mandants pour réussir, entre mandataires, à s'entendre<sup>7</sup>. La démonstration a été faite, au chapitre IV, de ce que le secret facilite cette abstraction en protégeant ce qui se déroule à la table, notamment l'élaboration d'une relation de travail, de l'observation des tiers et des effets secondaires d'événements extérieurs.

À partir de ces résultats, on fait correspondre à ce continuum de relations une gradation depuis la transparence la plus grande jusqu'au secret le plus strict. Ainsi, pour qu'une négociation puisse se tenir entre *Ennemis*, le secret *a priori* doit être favorisé. Toute choses égales par ailleurs, plus la relation est celle qu'entretiennent des *Alliés*, plus la négociation *pourra* être exposée, sauf si elle concerne des tiers non alliés<sup>8</sup> ; inversement, plus la relation est celle que connaissent des *Ennemis*, plus la négociation *devra* être discrète.

Mais la qualité présente de cette relation n'est pas le seul aspect : doit également être prise en compte *l'évolution* souhaitée pour cette relation. Vouloir *transformer la relation* invite davantage au secret, dans la mesure où cela passe par un effort de reconnaissance mutuelle, de remise en cause d'*a priori* et de diverses perceptions biaisées, bref par une démarche d'empathie dont le chapitre IV a souligné qu'elle est gênée par la transparence à l'égard de tiers. Le rapprochement de la Chine et des États-Unis sous la présidence de Nixon illustre cette configuration où des *Ennemis* souhaitent *transformer* leurs relations. Les premières négociations en ce sens furent totalement secrètes : alors conseiller du président américain, Kissinger était en déplacement officiel au Pakistan en juillet 1971 lorsqu'il prétendit être incommodé par la chaleur d'Islamabad et devoir se retirer dans une résidence présidentielle située dans les montagnes – en fait pour pouvoir rejoindre Pékin dans le plus grand secret<sup>9</sup>. À l'inverse, vouloir *maintenir la relation* en l'état s'accommode de la transparence dans tous les cas de figure : des *Alliés* voulant conforter ou améliorer leurs relations gagneront d'autant à le faire au grand jour, tandis que des *Ennemis* souhaitant pour diverses raisons maintenir leurs relations conflictuelles pourront, à cet effet,

---

7. Cet aspect joue plus encore lorsqu'il n'y a pas de mandataires et que les négociateurs sont eux-mêmes les acteurs politiques concernés par la négociation.

8. *A fortiori* si l'objet de cette négociation – cf. *infra* – concerne à son tour des *Ennemis*.

9. KISSINGER Henry [1979], *The White House Years* (Boston & Londres : Little, Brown), pp. 738-739.

multiplier dans une situation de transparence les effets de posture, les moulinets et les ancrages excessifs destinés à leurs auditoires respectifs.

De la nature de cette relation et de la volonté de la transformer ou non découle, en grande partie, *le statut de la négociation* : c'est-à-dire sa *légitimité* et, sur un plan juridique, sa *légalité* – l'un allant souvent de pair avec l'autre, mais pas obligatoirement, en particulier dans les situations de conflit. Par rapport à la gradation qui nous occupe, une négociation dont la légitimité n'apparaît pas est condamnée au secret, de même qu'une négociation illégale – qu'elle soit ou non légitime, eu égard à la finalité qu'elle se donne. À l'autre extrême, une négociation jugée légitime, et assurément légale, peut se tenir dans la transparence. Le problème – étudié *infra* – surgit lorsqu'une négociation est illégale dans son *statut* mais légitime dans son objet.

Enfin, la nature de la relation et le statut de la négociation déterminent, ensemble, *le degré de risque politique* que la négociation représente, à la fois pour son issue – c'est-à-dire la probabilité plus ou moins grande de parvenir à un accord – et pour ceux qui y prennent part – c'est-à-dire la possibilité plus ou moins forte de payer un prix politique personnel si la négociation échoue. Si la relation est bonne, qu'il s'agit de l'approfondir et que la négociation est pleinement légitime, le risque est minime : les négociateurs n'ont donc pas de raison, toujours toutes choses égales par ailleurs, de vouloir se protéger par le secret vis-à-vis de tiers. Et inversement : « the greater the potential for personal political damage to the negotiators due to premature exposure of the talks, the greater is their incentive to maintain secrecy »<sup>10</sup>.

Une illustration de cette première série de variables est offerte par le processus d'Oslo entre Israéliens et Palestiniens, engagé en 1993<sup>11</sup>. Dans la foulée de la conférence de paix sur le Proche-Orient tenue à Madrid en novembre 1991, les États-Unis organisèrent à Washington, sous la houlette de Dennis Ross et Warren Christopher, des négociations officielles. Mais les relations entre Israéliens et Palestiniens étaient si conflictuelles que tout contact officiel, public et direct entre de hauts responsables des deux camps était alors impensable. De fait, l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) de Yasser Arafat, n'y était même pas représentée : il n'y avait qu'une délégation dirigée par le cisjordanien Faiçal Husseini, lequel ne disposait d'aucun mandat pour négocier au nom de l'OLP. Ces négociations,

---

10. GILBOA [2000], *op. cit.*, p. 548.

11. PRUITT Dean G., BERCOVITCH Jacob, ZARTMAN William [1997], « A Brief History of the Oslo Talks », *International Negotiation*, Vol. 2, Issue 2, pp. 177-182.

exposées, bloquèrent. À l'inverse, à l'initiative des norvégiens Terje Larsen, directeur du FAFO (Institut européen de recherches sur la paix) et Johan Jorgen Holst, ministre des Affaires étrangères, s'ouvrit à Oslo, à partir du 20 janvier 1993, un canal secret permettant peu à peu des rencontres entre des responsables palestiniens et israéliens<sup>12</sup>. Purent ainsi se tenir des négociations, dans le plus grand secret, menées principalement par Mahmoud Abbas (alias Abu Mazen), alors adjoint d'Arafat, et Ahmed Qurei (alias Abu Ala), à l'époque ministre des Finances de l'OLP, côté palestinien, la partie israélienne comprenant au premier chef Uri Savir, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères – dont le portefeuille était alors détenu par le travailliste Shimon Pérès –, et Yoel Singer, conseiller juridique du ministère. Le premier but de ces négociations secrètes fut de rédiger « un texte officieux énonçant les principes fondamentaux d'une paix à venir entre Israéliens et Palestiniens »<sup>13</sup>.

Quelques mois et de nombreuses sessions secrètes de négociation plus tard, fut signé dans la nuit du 19 au 20 août 1993, à Oslo, un premier accord : la « Déclaration de Principes sur la mise en place d'un gouvernement autonome provisoire ». En marge d'une visite officielle, Holst accueillit dans le plus grand secret Pérès pour la cérémonie de signature, à l'Hôtel Plaza d'Oslo. Pérès ne prit pas la parole ni ne parapha le document, puisque le gouvernement israélien – à l'exception du Premier ministre Rabin et du ministre de la Défense – n'était pas encore informé de son existence. Abu Ala et Uri Savir signèrent le document, la scène étant filmée par les services secrets norvégiens.

Nous sommes prêts à jouer notre rôle sur la scène de l'histoire – en l'absence de tout public. [...] Nous avons sans cesse à l'esprit le caractère paradoxal d'une situation où un accord qui représentait des enjeux si grands – pour nos peuples, pour le Moyen-Orient et peut-être pour le monde entier – était scellé d'une manière si clandestine<sup>14</sup>.

La signature fut suivie d'un tête-à-tête entre Abu Ala et Pérès, première rencontre des deux parties à un tel niveau. Tout cela aboutira à la poignée de main historique entre Yitzhak Rabin et Yasser Arafat, sous les auspices de Bill Clinton, le 13 septembre 1993 à Washington.

Si l'on compare ce processus aux travaux organisés par Washington en 1991-1993 entre les Israéliens d'une part, les Jordaniens et les Palestiniens d'autre part, le

---

12. WATKINS Michael, LUNDBERG Kirsten [1998], « Getting to the Table in Oslo : Driving Forces and Channel Factors », *Negotiation Journal*, April, pp. 115-135.

13. SAVIR Uri [1998], *Les 1100 jours qui ont changé le Moyen-Orient* (Paris : Odile Jacob), p. 16 ; trad. de *The Process. 1,100 Days that Changed the Middle East* (Random House, New York, 1998).

14. *Ibidem*, pp. 74-75.

contraste de styles est flagrant. La caractéristique essentielle d'Oslo, c'est-à-dire le secret, a été perçue comme décisive pour les participants comme pour les analystes. Parmi les participants, Pérès indique :

Because the Oslo negotiations, unlike those in Washington, were far from the eyes and the ears of the media, we were able to keep the talks going for months. The two sides could talk directly person-to-person, rather than simply spout rhetoric<sup>15</sup>.

Côté israélien, note Savir, beaucoup considéreraient ces négociations d'Oslo « comme une capitulation suicidaire », tout en reconnaissant que le problème serait le même pour la partie palestinienne : « dans la réconciliation, certains [Palestiniens] verraient une occasion de salut et d'autres une capitulation »<sup>16</sup>. Cet exemple illustre combien, lorsque le simple fait de participer à des discussions est perçu comme une concession, voire l'aveu d'une défaite, plus grande doit être la proportion de secret dans le dosage :

The more that mere contact between the sides is highly sensitive or even legally prohibited, involving actors who might have publicly committed themselves to never negotiate, the greater is the official's incentive to maintain secrecy<sup>17</sup>.

Au contraire, et toutes choses égales par ailleurs, d'indéfectibles *Alliés*, entretenant une relation empreinte de confiance mutuelle, n'ont de raisons particulières de privilégier le secret que si une autre variable – notamment le fond, cf. *infra* – les y invite. Il en va de même pour des *Partenaires* réguliers, mais la proportion de secret nécessaire s'élève à mesure que l'on se déplace sur le continuum.

Parmi les analystes, Kelman observe :

Secrecy was essential to the Oslo process. It enabled the participants to engage in the kind of noncommittal exploration that is the hallmark of problem-solving workshops and related track-two efforts. Widespread consultation within each community would probably have prematurely blocked consideration of certain options that ultimately helped to make an agreement possible. Opening the process to the media would probably have frozen the parties' positions to those to which they had committed themselves publicly. Secrecy, therefore, was a vital part of the process, which allowed the negotiators to engage in open-ended exploration of different options, to check back with the relevant decision makers between meetings, to make adjustments and trade-offs over time, and to avoid the premature rejection of options and hardening of positions<sup>18</sup>.

Sans doute d'autres facteurs peuvent-ils contribuer à expliquer pourquoi le processus norvégien a réussi à produire un accord, qu'il s'agisse du moment opportun – au sens que Zartman donne à *ripeness* – ou de l'action d'un médiateur démuné de moyens de pression mais habilement focalisé sur les dimensions processuelles et

---

15. PERES Shimon [1993], *The New Middle East* (New York : Henry Holt), p. 14.

16. SAVIR [1998], *op. cit.*, p. 37.

17. GILBOA [2000], *op. cit.*, p. 548.

18. KELMAN Hebert C. [1997], « Some Determinants of the Oslo Breakthrough », *International Negotiation*, Vol. 2, Issue 2, pp. 189-190.

relationnelles<sup>19</sup>. A bien des égards, comme y fait référence Kelman, le secret et les caractéristiques de l'idéaltype de la négociation secrète font écho à la « track II diplomacy » et à la *conflict resolution approach* en général<sup>20</sup>.

Quoi qu'il en soit, c'est bien à Oslo, dans le secret, là où par conséquent l'OLP peut être présente en tant que telle, que Yasser Arafat ouvre la possibilité du compromis et que le ministre israélien des Affaires étrangères accepte d'en discuter.

Cette première série de variables relatives aux acteurs ne suffit pas à expliquer le dosage entre secret et transparence ; s'y ajoute une seconde, concernant directement le fond.

### ***1.1.2. Fond, ampleur des concessions nécessaires et intensité prévisible de l'impact***

Tout d'abord, la nature des *enjeux de fond* influence le choix du dosage entre secret et transparence. Gilboa a démontré que plus les négociations concernent des enjeux politiques comportant une forte dimension de sécurité (*critical security*), plus des restrictions seront imposées aux médias, favorisant ainsi le secret<sup>21</sup>. Ce fut le cas, par exemple, lors des tractations entre Britanniques, Israéliens et Français à l'occasion de la crise de Suez, en 1956, à la suite de la nationalisation du Canal par Nasser<sup>22</sup>. C'est dans le plus grand secret que le 22 octobre 1956, dans une villa de Sèvres, dans la banlieue parisienne, Ben Gourion et Moshe Dayan, respectivement chef du gouvernement d'Israël et chef d'état-major, ont négocié l'opération de Suez avec la France et le Royaume-Uni<sup>23</sup>. À l'inverse, plus les négociations se penchent sur des sujets éloignés de cette dimension – aspects économiques, enjeux techniques, dossiers culturels, questions de santé publique, problèmes environnementaux –, plus la négociation peut tendre vers l'ouverture aux médias, et donc vers la transparence. Un exemple en est donné dans le champ environnemental avec la négociation, à partir de décembre 1986, des mécanismes de réduction des émissions de gaz à effets

---

19. ZARTMAN I. William [1997], « Explaining Oslo », *International Negotiation*, Vol. 2, Issue 2, pp. 195-215.

20. Entretien avec M. Joseph V. MONTVILLE, Washington. Cf. en particulier BANKS Michael (dir.) [1984], *Conflict in World Society. A New Perspective on International Relations* (Brighton : Harvester) ; AZAR Edward E., BURTON John W. [1986], *International Conflict Resolution : Theory and Practice* (Brighton : Harvester) ; BURTON John W. [1990], *The Conflict Series* (Londres : Macmillan), 4 vol.

21. GILBOA [2000], *op. cit.*, p. 558.

22. NEUSTADT Richard E. [1970], *Alliance Politics* (New York : Columbia University Press), pp. 8-29.

23. FRY Michael Graham, GOLDSTEIN Erik, LANGHORNE Richard (dir.) [2002], *Guide to International Relations and Diplomacy* (Londres, New York : Continuum), pp. 326-327.

de serre, aboutissant à la signature du protocole de Montréal en septembre 1987<sup>24</sup>. L'utilisation des gaz chlorofluorocarbones (CFC), provoquant la réduction de la couche d'ozone, comporte de nombreuses implications environnementales et de santé publique, mais aussi économiques et industrielles ; chacun de ces aspects était publiquement défendu par une grande diversité d'acteurs dont certains répondent à la définition du quasi-négociateur donnée au chapitre précédent : les associations environnementales d'une part, épaulées par le PNUD, et l'*Alliance for Responsible CFC Policy* d'autre part, lobby des industriels créé en 1980 et opposé à des régulations strictes et rapprochées dans le temps<sup>25</sup>.

Ensuite, la nature de l'enjeu doit être reliée à *l'ampleur des concessions* jugées nécessaires pour obtenir un accord. Pour les raisons exposées au chapitre IV, plus les concessions seront importantes et indispensables à l'accord, plus le dosage devra comporter une forte proportion de secret. Le processus d'Oslo déjà évoqué en fournit un exemple. À l'inverse, moins les concessions seront lourdes, plus la négociation pourra s'accommoder d'une grande transparence.

Enfin, *l'intensité prévisible de l'impact* d'un accord influe sur le dosage. Selon Gilboa, la présence de médias doit être évitée lorsque l'effet sur le public d'un accord s'annonce considérable (*momentous*). À l'inverse, l'ouverture aux médias est possible dès lors que les effets d'un accord sur le public seront réduits (*minute*)<sup>26</sup>. Mais le lien proposé par Gilboa entre intensité de l'impact et recours à la diplomatie secrète ou au contraire ouverte nous semble devoir être contesté, précisément en raison d'un des caractères constitutifs de la tension entre secret et transparence. Comme cela a été exposé au chapitre III, le secret facilite la négociation mais complique la phase ultérieure de présentation de l'accord, de validation ou ratification puis de mise en œuvre – ce que les praticiens appellent le *reentry problem* ou le *selling back*. Au contraire, la transparence complique la négociation elle-même mais facilite la phase de *reentry*, dans la mesure où les parties prenantes auront été associées en tant qu'observateurs, voire comme quasi-négociateurs. Ainsi, en sens inverse de ce que suggère Gilboa, on pourrait soutenir que plus l'impact d'une négociation et de l'accord en résultant sera important, plus la phase de *reentry* sera difficile à gérer, et plus il faudrait préparer les tiers aux conséquences possibles de la négociation – en particulier les tiers intéressés, susceptibles d'être déterminants

---

24. BENEDICK Richard Eliot [1991], *Ozone Diplomacy: New Directions in Safeguarding the Planet* (Cambridge, MA : Harvard University Press).

25. WILLIAMS Abiodun (dir.) [1992], *Many Voices. Multilateral Negotiations in the World Arena* (Boulder : Westview Press), « Negotiating the Montreal Ozone Protocol », pp. 79-93.

26. GILBOA [2000], *op. cit.*, p. 562.



lors d'une éventuelle ratification et en tout cas lors de la mise en œuvre de l'accord<sup>27</sup>. En conséquence de quoi, opter pour une forme de transparence semblera *souhaitable*. Ce point est appuyé par l'analyse de Kelman à propos d'Oslo :

[Secrecy] limited the top leadership's opportunity to prepare, not only the general public, but even important elites, for the agreement that ultimately emerged from Oslo. Groups and individuals whose input and support would have strengthened the agreement were kept out of the process. Their exclusion may well have contributed to the negotiation of the Oslo accord, but it also created impediments to its public acceptance and its subsequent implementation<sup>28</sup>.

En sens inverse, plus les effets attendus d'une négociation sont limités, plus ils demeureront discrets et, par voie de conséquence, plus le recours au secret en amont sera *possible*. Dans les deux configurations, c'est le dilemme entre les implications respectives du secret et de la transparence, examiné au chapitre IV notamment du point de vue de l'efficacité et de la légitimité de la négociation, qui entre en jeu. L'intensité présumée de l'impact d'une négociation peut donc aboutir à des effets inverses de ceux proposés par Gilboa.

La tension entre secret et transparence permet de construire une critique supplémentaire. Selon Gilboa, l'acceptation du secret par le public dépend surtout du succès final de la négociation : si une négociation échoue, alors le recours au secret sera critiqué comme une des raisons de l'échec. Au contraire, si la négociation réussit, on conviendra d'autant mieux que l'on ait eu recours au secret – par exemple dans le cas de la réouverture des relations diplomatiques entre la Chine et les États-Unis. Pour résumer, le recours au secret trouverait son absolution dans le succès qu'il permet, et une condamnation supplémentaire dans l'échec qu'il rencontre. L'argument est recevable, surtout en y ajoutant que, par définition, si une négociation secrète échoue, il est possible que nul n'en sache jamais rien. Mais de cette hypothèse, Gilboa tire des conclusions moins solides ; en effet, peut-être en raison de son point de vue concentré sur les questions médiatiques, il semble mésestimer l'importance et la légitimité que la transparence puise dans sa dimension politique. Ainsi, à ses yeux, c'est d'abord l'échec d'une négociation secrète qui ouvre le procès du recours au secret : par exemple, à propos de l'affaire Iran-Contra en novembre 1986, « criticism of secrecy became an issue [...] because the negotiators failed »<sup>29</sup>. Mais la prise en compte de la dimension essentiellement politique de l'injonction de transparence – c'est-à-dire la traduction d'un droit de savoir des gouvernés et d'un

---

27. La section 2.2. reviendra sur la question du *reentry problem*, dans le cadre de la réflexion sur la séquence de négociation.

28. KELMAN [1997], *op. cit.*, p. 190.

29. GILBOA [2000], *op. cit.*, p. 551. Pour mémoire, l'administration Reagan finançait la *Contra* au Nicaragua en vendant des armes à l'Iran, malgré l'interdiction du Congrès.

devoir de responsabilité des gouvernants – aboutit à une autre conclusion, que Thompson formule comme suit :

It was not only the Soviets who would have undermined the policy [had the Iran-Contra been exposed to public scrutiny] but also many Americans, including a majority in Congress. *If one of the reasons that a policy cannot be made public is that it would be defeated in the democratic process, then the policy should be abandoned*<sup>30</sup>.

Conjuguées, ces différentes variables contextuelles orientent la négociation vers un format plutôt secret – son archétype pouvant être le processus d’Oslo – ou plutôt transparent – à la façon désormais classique des négociations de conférence au sein de la diplomatie « parlementaire »<sup>31</sup>. Dans les faits, un format intermédiaire se distingue par sa fréquence dans les négociations internationales : c’est pourquoi il convient d’étudier le modèle de la *closed door diplomacy*.

## **1.2. La *closed door diplomacy* ou les limites d’un compromis**

Un modèle diplomatique répandu, celui de la *closed door diplomacy* – ou « diplomatie de la porte fermée » –, constitue une articulation possible entre secret et transparence. Il convient d’apprécier les caractéristiques de ce compromis (1.2.1.), avant d’en souligner les limites (1.2.2.).

### **1.2.1. Le modèle de la *closed door diplomacy***

Cette configuration articule secret et transparence afin de trouver un compromis entre les inconvénients attachés à l’un et à l’autre. Les variables contextuelles clefs favorisant le recours à ce modèle intermédiaire sont en général les suivantes : d’une part, les parties prenantes entretiennent une relation d’*Ennemis* ou profondément *Antagonistes*, mais avec la volonté de les *transformer*, le statu quo n’étant plus tolérable ; la *légitimité* des discussions peut donc être controversée pour de nombreux tiers, mais les participants directs se sont déjà reconnus mutuellement ; le *risque* encouru peut être élevé. D’autre part, sur le fond, il y a un besoin de surmonter une impasse sur *un sujet politique*, en général étroitement lié à des questions de sécurité ; il est prévisible que *des concessions importantes* devront être faites de part et d’autre, avec *un fort impact* sur des tiers.

---

30. THOMPSON Dennis Frank [1999], « Democratic Secrecy », *Political Science Quarterly*, vol. 114, n° 2, July, p. 182, nous soulignons. Voilà très exactement une application pratique du critère construit par Kant et étudié au chapitre II, section 1.1.3. Cf. aussi le chapitre III, section 3.2.2.

31. Cf. le chapitre III, section 1.2.2.

Plusieurs exemples permettent d'illustrer le modèle *closed door*, que l'on évoque rapidement pour mieux en cerner, ensuite, les caractères constitutifs.

La rencontre de Camp David entre Menahem Begin et Anouar el-Sadate à l'invitation de Jimmy Carter, en septembre 1978, en constitue peut-être l'archétype. Selon le président américain, pour espérer négocier une paix durable entre Israël et l'Égypte, « it was imperative that there be a minimum of posturing by Egyptians or Israelis, and an absence of public statements, which would become frozen positions that could not subsequently be changed »<sup>32</sup>. Mais une négociation totalement secrète, si elle servait ce dernier objectif, en aurait manqué un autre pour lequel une dose de transparence était nécessaire, ainsi que l'analyse Raïffa :

It was critical for the world, and especially the political forces within Israel and Egypt, to know that three very important world figures were isolating themselves from all other duties in order to devise a compromise accord<sup>33</sup>.

L'arbitrage entre ces deux objectifs est bien connu des médiateurs, officiels ou relevant d'une approche officieuses ou *track II*. Depuis 2003 au Burundi et janvier 2006 en République démocratique du Congo, les équipes d'IRÉNÉ emmenées par Alain Pekar Lempereur sur ces terrains post-conflit gèrent ce dilemme lors de chaque atelier de résolution de conflit organisé à la demande des parties prenantes locales : en général, la participation de celles-ci n'est acquise que si une forme de discrétion leur est garantie, mais l'atelier gagne en impact si, *in fine*, les participants acceptent d'en communiquer au tiers une partie des résultats concrets – voire, dans les cas d'antagonismes extrêmes, s'ils acceptent tout simplement de dire à des tiers qu'ils se sont rencontrés<sup>34</sup>. De même, menant aux Philippines des médiations informelles, Thomas Fiutak raconte comment il a réussi à réunir les extrémistes de tous bords :

Bringing them together was a choice that they were making against the notion of violence, but the only way we could bring them together was [that] they could meet with the knowledge [...] that there were certainly people who knew that negotiations were going on. Clearly. But in another regard, it was hidden. It was hidden from view. Because there are so many pressures out there to do violence to one another. [...] It's very real and it's just outside the door. That can't be denied. It is foolish to think that you do a negotiation in a bubble<sup>35</sup>.

---

32. CARTER Jimmy [1982], *Keeping Faith* (New York : Bentam), cité par GILBOA [2000], *op. cit.*, p. 553.

33. RAIFFA [1982], *op. cit.*, pp. 210-211.

34. Cf. WOLPE Howard, LEMPEREUR Alain *et alii* [2004], « Rebuilding Peace and State Capacities in War-Torn Burundi », *The Round Table*, vol. 93, n° 375, pp. 457-467. Cf. aussi (<http://essec-irene.com>) ; nous avons pris part à des missions sur des terrains post-conflit de ce type au Burundi, en R. D. Congo, en République de Macédoine-FYROM et au Tadjikistan.

35. Entretien inédit avec le professeur THOMAS FIUTAK (Université du Minnesota), extrait des *rushes* réalisés par M. Eric BLANCHOT en vue d'un documentaire.

Encore à propos de la situation au Proche-Orient, en octobre 1998, le modèle *closed door* fut également utilisé par le président américain Bill Clinton qui réunit dans une résidence prêtée par l'Institut Aspen, à Wye Plantation (Maryland), le président de l'OLP Yasser Arafat et le Premier ministre israélien Benjamin Netanyahu<sup>36</sup>.

Les conflits qui ont entraîné la dislocation de la Yougoslavie dans les années 1990 ont également vu des négociations emprunter le modèle *closed door*. En 1995, Richard Holbrooke, alors *Assistant Secretary of State for Canadian and European Affairs*, engagea une série de contacts sur place, avant de pouvoir réunir les belligérants, au niveau ministériel, d'abord à Genève puis à New York<sup>37</sup>. Enfin put se tenir à Dayton (Ohio), sur la base Wright-Patterson de l'US Air Force, une conférence réunissant Slobodan Milosevic (Serbie), Franjo Tudjman (Croatie) et Alija Izetbegovic (Bosnie), protagonistes qui acceptèrent de rester isolés jusqu'à ce qu'un accord soit trouvé. La médiation volontariste de Holbrooke permit d'aboutir à un cadre général concernant la Bosnie le 21 novembre, et qui fut formellement signé à Paris le 14 décembre 1995<sup>38</sup>. Le format *closed door* permit que soient évoquées, en secret, des questions profondément contentieuses, tant sur le partage territorial que sur la mise en cause des responsabilités en matière de crimes de guerre, crimes contre l'humanité et crimes de génocide<sup>39</sup>. Sur ce dernier point, une difficulté particulière consistait à obtenir la contribution de Slobodan Milosevic à la table des négociations, indispensable à la sécurisation de la paix, sans interdire l'exploration de son éventuelle responsabilité personnelle dans les massacres, comme l'exigeaient de nombreux tiers intéressés, au premier rang desquels le procureur du Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie<sup>40</sup>. En somme, « If the Dayton negotiations on Bosnia had been open to the press and all the final agreement fully disclosed, the leaders would almost certainly not have been able to reach an agreement »<sup>41</sup>. En 1998, la conférence de Rambouillet pour régler le conflit entre la Serbie et le Kosovo emprunta un format similaire : sous la présidence conjointe des ministres britannique et français des Affaires étrangères, Robin Cook et Hubert Védrine, les négociateurs

---

36. ENDERLIN Charles [2002], *Le rêve brisé – Histoire de l'échec du processus de paix au Proche-Orient 1995-2002*, (Paris : Fayard), pp. 39-44.

37. WATKINS Michael, ROSEGRANT Susan [1999], « Getting to Dayton : Negotiating an End to the War in Bosnia », Harvard Business School Case n° 1-800-134.

38. CURRAN Daniel, SEBENIUS James K., WATKINS Michael [2004], « Case Analysis : Two Paths to Peace : Contrasting George Mitchell in Northern Ireland with Richard Holbrooke in Bosnia-Herzegovina », *Negotiation Journal*, vol. 20, n° 4, pp. 513-537.

39. COLSON Aurélien [2000], « The Logic of Peace and the Logic of Justice », *International Relations*, Vol. XV, 1, April, pp. 51-62.

40. SILBER Laura [1996], « The Hero of Dayton : Slobodan Milosevic and the Politics of War and Peace », *World Policy Journal*, Vol. 13, No. 1, pp. 63-69.

41. THOMPSON [1999], *op. cit.*, p. 182.

serbes et kosovars s'enfermèrent dans ce château d'autant plus inaccessible qu'il constitue en temps normal une des résidences du président de la République<sup>42</sup>.

À partir de l'examen de ces quelques exemples, et si l'on reprend les douze paramètres identifiés au chapitre IV pour construire les idéaux-types d'une négociation secrète ou transparente, une négociation dans le format *closed door* correspond à une situation dans laquelle :

- (a) *le principe* même de la négociation est connu de tiers ;
- (b) *le fait* que la négociation soit en cours est également annoncé. Le début et la fin de la négociation s'accompagnent éventuellement d'une manifestation particulière d'ouverture puis de clôture, dont l'éclat public peut aussi avoir pour fonction de contrebalancer l'opacité qui masque la négociation elle-même ;
- (c) *le lieu* où se déroule la négociation est révélé. En revanche, l'accès au lieu des négociations est interdit à tout tiers, d'où l'appellation de *closed door diplomacy* ; parfois les parties prenantes elles-mêmes n'ont pas le droit de sortir des lieux, afin de maintenir la focalisation sur la résolution des problèmes et de garantir le secret des travaux menés à la table des négociations. Par exemple, grâce aux progrès acquis à Oslo, la phase finale des négociations précédant la signature de l'*Interim Agreement* entre Israël et l'OLP se déroulèrent dans un hôtel d'Eilat, à partir du 1<sup>er</sup> août 1995. Les sujets à traiter étaient innombrables, jusqu'au droit d'implanter des panneaux routiers. Les premier et deuxième étages furent réservés à une centaine de Palestiniens, les troisième et quatrième à une centaine d'Israéliens ; les journalistes durent patienter devant l'hôtel, dont l'accès leur était interdit. « Afin de créer une dynamique de groupe qui favoriserait la recherche commune de solutions créatives », Abu Ala et Uri Savir interdirent à quiconque de sortir, sauf le week-end<sup>43</sup> ;
- (d) *les parties prenantes* à la négociation sont désignées ;
- (e) *les négociateurs* présents ou la composition de la délégation sont en général connus des tiers, en tout cas les personnalités les plus éminentes – chefs d'État ou de gouvernement le cas échéant ;

---

42. VÉDRINE Hubert [2003], *Face à l'hyper-puissance – Textes et discours 1995-2003* (Paris : Fayard), pp. 144 sq.

43. SAVIR [1998], *op. cit.*, pp. 223-224.

- (f) si *l'objet général* de la négociation est connu, certains points peuvent cependant être maintenus secrets – cet aspect sera exploré *infra*<sup>44</sup> ;
- (g) en règle générale, *l'ordre du jour* de la rencontre n'est connu que dans ses très grandes lignes. La définition des points de discussion et leur intégration ou non dans l'agenda, et dans quel ordre, font elles-mêmes l'objet d'une négociation entre les intéressés ;
- (h) les *positions de départ* des parties prenantes à la table ne sont pas connues ; elles peuvent coïncider avec les dernières prises de positions *publiques* des parties prenantes, communiquées avant le début des travaux, mais le modèle *closed door* permet précisément de dissocier ces prises de positions – éventuellement destinées en priorité à un auditoire domestique – du premier ancrage utilisé à la table ;
- (i) cœur de la négociation, le déroulement des *échanges* à la table demeure quant à lui totalement secret : sauf exception, ni les tiers intéressés ni les médias ne sont admis au sein de la salle de négociation. Les offres intermédiaires et successives, ainsi que les échanges de concessions qu'elles génèrent, demeurent ainsi inconnus de tiers. Ne sont communiqués aux médias que des éléments annexes et ponctuels ;
- (j) dans une acception stricte du modèle *closed door*, les *points de vue particuliers* de chacune des parties prenantes demeurent inconnus jusqu'au terme du processus : les parties prenantes s'interdisent tout contact avec des tiers et les médias. Les négociateurs se privent ainsi volontairement d'une gamme d'outils leur permettant d'influencer la partie adverse, l'opinion publique, de manipuler l'information via les médias. Dans les faits, le modèle connaît des variantes sur lesquelles on reviendra ;
- (k) *l'obtention d'un accord* est annoncée aux tiers ;
- (l) enfin *le contenu* même de cet accord se conforme aux règles de publicité applicables en l'espèce ; ce point sera néanmoins nuancé *infra*.

La *closed door diplomacy* constitue donc un modèle possible d'articulation du secret et de la transparence, fondé sur un compromis entre celle-ci et celui-là. C'est un modèle dont il faut cependant examiner les limites.

### ***1.2.2. Les limites d'un compromis***

---

44. Cf. la section 2.1.1. de ce chapitre.

Le compromis de la *closed door diplomacy* est un modèle de négociation internationale particulièrement répandu. Quels effets l'injonction de transparence peut-elle avoir sur lui ? Selon Gilboa,

The closed-door model could be the ultimate compromise between the requirements of open and secret diplomacy in the television age, denying political posturing but inviting the public to learn more about the background issues through limited media coverage<sup>45</sup>.

Sans prétendre proposer un modèle de rechange, les développements qui suivent souhaitent instruire l'hypothèse moins optimiste selon laquelle le compromis de la *closed door diplomacy*, s'il est incontournable, ne connaît pas moins des limites liées à l'injonction de transparence. Il est nécessaire de les explorer, en exploitant les résultats acquis au chapitre III – sur la nature de l'injonction de transparence – puis au chapitre IV – concernant l'impact de cette injonction sur la négociation et ses processus.

D'un point de vue prescriptif et pratique, force est de constater que c'est le modèle même de la *closed door diplomacy* que l'injonction de transparence conteste – au niveau des principes – et met sous pression – dans les faits. Savoir qu'une négociation a lieu tout en n'ayant aucune information sur ce qui s'y déroule est de nature, comme l'ont démontré les échecs de l'AMI à l'OCDE ou de l'OMC à Seattle, à exacerber les réactions négatives. Ainsi, par exemple, pour un administrateur du PNUD :

Seattle illustrated just how powerfully civil society has ushered in a new era of “people’s diplomacy,” one that demands transparency, accountability and full participation both inside and outside the walls of “closed-door” diplomacy<sup>46</sup>.

De même, un des protagonistes des négociations de Seattle, Pascal Lamy, alors commissaire européen chargé de la politique commerciale, témoigne de l'énerverment des délégués des pays africains contre le secret des *green rooms*. Il cite ainsi leurs propos, alors qu'il les croise en train d'attendre dans un couloir : « Nous sommes à l'écart des négociations importantes, *il n'y a aucune transparence* »<sup>47</sup>. Le commissaire européen ne réagit pas sur le moment sur ce point mais constate ultérieurement, aussi en raison du chaos qui a régné au dehors tout au long de la conférence – couvre-feu, déploiement des forces anti-émeutes, arrestations de militants associatifs –, « qu'il faut revoir d'urgence les procédures de l'OMC qui

---

45. GILBOA [2000], *op. cit.*, p. 563.

46. BROWN Mark Malloch, alors administrateur du PNUD, « Guest Editorial », *Go Between*, n° 80, cf. (<http://www.un-ngls.org/documents/text/go.between/gb80.txt>).

47. LAMY [2002], *op. cit.*, p. 64, nous soulignons.

sont des procédures médiévales »<sup>48</sup> – et le qualificatif de médiéval peut bien sûr évoquer une *obscurité* moyenâgeuse.

Derrière cette contestation du modèle *closed door* se trouve un argument dont le chapitre III a souligné l'importance : la volonté croissante de tiers intéressés, extérieurs à la table de négociation, d'interférer avec le processus en cours afin d'influer sur son résultat. C'est précisément ce que Gilboa – dans cet article vraisemblablement rédigé avant les événements de Seattle – semble sous-estimer : à ses yeux, « In general, it seems that the public is far more interested in the results than in the process leading to these results »<sup>49</sup>. Cette conclusion se trouve désormais contestée par l'injonction de transparence et ses effets. Le public sait, bien sûr, que le résultat compte souvent plus que le processus ; mais il est désormais convaincu que la mise en transparence du processus permet de contrôler le contenu du résultat, en tout cas de l'influencer.

L'argument se trouve renforcé si l'on sait que Gilboa focalise d'abord ses travaux sur les médias et les journalistes<sup>50</sup> : dans son appréciation du modèle *closed door*, il prête attention au public *en général* et non à ceux que nous avons définis au chapitre IV comme des *tiers intéressés* susceptibles de s'ériger en *quasi-négociateurs* à même d'avoir un impact sur le processus de négociation. Gilboa admet que pour les journalistes, « closed-door diplomacy could be more pressing and frustrating »<sup>51</sup>. Mais il ne pousse pas le raisonnement vers une autre catégorie d'acteurs : les tiers intéressés. Il s'intéresse au médium plus qu'aux conséquences que la capacité accrue de ce médium peut avoir sur la négociation elle-même, par le truchement de quasi-négociateurs.

Preuve de cet impact de l'injonction de transparence sur le modèle *closed door*, celui-ci s'efforce d'évoluer. Le 13 novembre 2001, soit trois années après l'échec de Seattle, s'est réunie à Doha la quatrième conférence de l'OMC ; il s'agissait de décider du lancement d'un nouveau cycle de négociations et, surtout, de déterminer les sujets placés à l'agenda. Comme il est d'usage dans les négociations multilatérales où les parties prenantes sont nombreuses – 144 en l'espèce –, un groupe restreint doit préparer un « paquet » sur lequel se prononceront les participants réunis en formation plénière, l'unanimité étant requise. Ce groupe

---

48. *Ibidem*, Lamy cite ici ses propres propos, tenus lors d'une conférence de presse à l'issue de l'échec de Seattle.

49. GILBOA [2000], *op. cit.*, p. 551.

50. GILBOA [1998], *op. cit.*, pp. 56-75.

51. GILBOA [2000], *op. cit.*, p. 556.



restreint s'est considérablement élargi par rapport à Seattle, où il était dominé par la « Quad » – Union européenne, États-Unis, Japon, Canada. À Doha, le groupe restreint comprend, outre le Président de la conférence (Youssef Kamal) et le directeur général de l'OMC (Mike Moore), des représentants des principales régions du monde : Afrique du Sud, Egypte, Kenya, Tanzanie, Nigeria et Bostwana pour l'Afrique, Brésil pour Amérique latine, Malaisie, Indonésie et Hong-Kong pour l'Asie du sud-est, Inde, Pakistan, Australie, Corée du Sud, enfin la « Quad ». S'y ajoutent les « amis de la présidence » ou des « sages » en charge d'un domaine précis, par exemple le Mexicain Luis Ernesto Derbez pour les médicaments, le Singapourien George Yeo pour l'agriculture ou encore le Chilien Heraldo Munoz pour l'environnement<sup>52</sup>. Pour Lamy,

La composition de ce groupe traduit bien l'évolution qui s'est produite depuis Seattle. Les leçons de l'échec du précédent sommet ont été tirées au moins sur le plan de la structure de négociation. À Seattle, la phase finale des discussions se faisait dans la « green room », où prédominaient les pays industrialisés, ce qui avait irrité à juste titre les représentants des pays en développement. Le groupe formé ce soir a été composé de manière plus équilibrée de façon à impliquer les différentes parties du monde, du Nord et du Sud, dans la recherche d'un consensus<sup>53</sup>.

Par ailleurs, cette fois-ci, 700 membres d'ONG ont pu participer aux rencontres de Doha<sup>54</sup> ; la délégation européenne comprenait des représentants associatifs et des militants syndicaux.

On le voit : le modèle *closed door* n'échappe pas à l'injonction de transparence ; bien au contraire, il en est la principale cible. On peut même soutenir que ce modèle, dans lequel des tiers intéressés savent que des négociations ont lieu sans connaître exactement sur quoi elles portent et vers quoi elles se dirigent, ne fait qu'aiguiser le besoin de savoir et la volonté d'interférer ressentis par les *stakeholders*. On peut ainsi proposer l'hypothèse selon laquelle le modèle de la *closed-model diplomacy* sera de plus en plus difficile à mettre en œuvre s'il ne répond pas, au moins en partie, à l'injonction de transparence. Mais jusqu'où être transparent ? À partir de quel point redevenir secret à l'égard de tiers ? Au nom de quels critères, et comment ? Les réponses à ces questions n'appellent pas un seul et même compromis. L'équilibre global d'une situation ne résulte pas forcément d'une série de décisions dont *chacune*, relative à un paramètre en particulier, serait équilibrée : un équilibre global peut aussi provenir d'effets de compensation entre plusieurs décisions de sens contraire. Selon la formule d'un éminent négociateur : « Comme en physique, on ne

---

52. LAMY [2002], *op. cit.*, p. 151.

53. *Ibidem*, pp. 151-152.

54. *Ibidem*, p. 165.

peut obtenir une situation équilibrée sans la conjugaison de plusieurs forces »<sup>55</sup>. Dans cette tension comme dans les trois autres examinées au chapitre IV, le compromis n'est pas une approche satisfaisante : il faut savoir se montrer franchement transparent dans certaines instances, et savoir conserver absolument le secret dans d'autres<sup>56</sup>. Il ne s'agit pas de trouver un compromis « tiède » entre secret et transparence, mais d'identifier les espaces ou les moments dans lesquels il faut être radicalement secret, ceux où il faut être radicalement transparents et savoir pour quelles raisons.

C'est pourquoi, au-delà de la caractérisation d'un *modèle global*, celui de la *closed door diplomacy*, il faut analyser plus finement – et du point de vue des techniques de négociation – les *modes concrets* d'articulation du secret et de la transparence.

## SECTION 2

### DEUX MODES D'ARTICULATION ENTRE SECRET ET TRANSPARENCE

De multiples manières de conjuguer secret et transparence sont envisageables, si l'on imagine les combinaisons possibles offertes par les douze paramètres déjà identifiés. La plupart relève cependant de deux principes de délimitation, lesquels peuvent être combinés entre eux mais que nous examinerons séparément par souci de clarté. Le premier principe est celui du *secret partiel*, par lequel la zone de secret est circonscrite à *un périmètre*, qu'il s'agisse d'un sujet ou d'un espace physique, tandis qu'en dehors de ce périmètre d'autres sujets ou d'autres espaces de négociation sont connus de tiers (2.1.). Le second principe est celui du *secret temporaire*, par lequel le secret est circonscrit à *un moment*, alternant avec la transparence selon une séquence liée aux différentes étapes du processus de négociation (2.2.).

#### 2.1. Le secret partiel ou la délimitation par un périmètre

Ce périmètre délimite, dans la négociation, ce qui est connu de tiers et ce qui ne l'est pas. Cette frontière peut renvoyer à deux acceptions : l'une, conceptuelle, distinguera des *champs* ou des *sujets* de négociation (2.1.1.) ; l'autre, physique, opposera des *espaces* de négociation (2.1.2.).

---

55. Jiang Zemin, évoquant un monde multipolaire avec Pascal Lamy, in LAMY [2002], *op. cit.*, p. 16.

56. A table, le bon négociateur aime son champagne *frappé* et son expresso *chaud*, et non pareillement *tièdes*...

### 2.1.1. Périmètre du champ, périmètre du sujet

Il a déjà été établi<sup>57</sup> que le fond des sujets à négocier influence le dosage de secret et de transparence : ainsi, toutes choses étant égales par ailleurs, le règlement d'un conflit armé, pétri de questions de sécurité, invitera la négociation à suivre un format privilégiant le secret. Ce principe peut être transposé à une plus petite échelle : ce n'est plus *l'ensemble de la négociation* qui est traité selon un même dosage, mais *chacun des points* en discussion qui reçoit son dosage particulier, celui qui lui est le mieux adapté.

Cette méthode était celle utilisée, par exemple, par Hubert Védrine lorsqu'il était ministre des Affaires étrangères (1997-2002)<sup>58</sup>. Dans son expérience, le surcroît de transparence érige l'opinion publique en acteur de la négociation. Or l'opinion publique favorise « la cristallisation des positions » : elle a tendance à la simplification et à l'antagonisme. « Ce n'est pas la nature de l'opinion publique d'être portée au compromis : elle ne veut pas du tout ou alors elle veut absolument ». C'est pourquoi « la négociation n'est pas possible sans une gestion de l'opinion publique », ce qui renvoie à une gestion du secret vis-à-vis de tiers. Par exemple, lors de ses négociations avec Madeleine Albright, alors secrétaire d'État des États-Unis, Hubert Védrine classait chacun des points à l'ordre du jour selon deux axes : d'une part l'obtention d'un accord ; d'autre part l'opportunité de la publicité. D'où les quatre catégories suivantes :

- (a) les points sur lesquels nous sommes d'accord et que nous souhaitons rendre publics ;
- (b) les points sur lesquels nous sommes d'accord mais que nous garderons secrets vis-à-vis de tiers ;
- (c) les points sur lesquels nous sommes en désaccord mais que nous garderons secrets ;
- (d) enfin les points sur lesquels nous sommes en désaccord et que nous rendrons publics.

---

57. Cf. la section 1.1.2. de ce chapitre.

58. Entretien du 7 avril 2005 avec Hubert VÉDRINE ; cf. aussi VÉDRINE Hubert [2003], « Négocier au nom de la France », allocution lors du colloque ESSEC IRÉNÉ sur « Les sources de la négociation européenne », 18 juin 2003, actes à paraître.

Et l'ancien ministre de conclure : « Il faut légitimer à nouveau la discrétion en négociation ». Cette méthode d'Hubert Védrine évoque la précaution de l'ancien conseiller diplomatique du général de Gaulle, Alain Plantey, pour qui « la négociation s'achève lorsqu'on a négocié les médias ». A ses yeux, le temps et le secret sont les deux paramètres clefs à maîtriser : « le chef est celui qui fixe les délais et décide du secret »<sup>59</sup>.

Ainsi, des engagements sur le fond peuvent être négociés à condition qu'ils ne soient pas rendus publics, même une fois les tractations apparues au grand jour. Par exemple, lors de la crise des missiles de Cuba opposant les États-Unis à l'Union soviétique<sup>60</sup>, plusieurs sénateurs américains avaient demandé au président Kennedy, du 17 au 21 septembre 1962, de ne pas passer d'accord secret avec Khrouchtchev :

Several key constituents ought to prevent the use of a tactic commonly used in intraorganizational bargaining, namely, "keeping people in the dark", by warning the administration against making any secret deals with Russia<sup>61</sup>.

Il n'en reste pas moins que Kennedy a choisi de ne pas révéler publiquement que, pour obtenir de Khrouchtchev l'arrêt de l'implantation de missiles soviétiques à Cuba, il accepta de retirer des missiles américains stationnés en Turquie<sup>62</sup>. Autre exemple, la reconnaissance mutuelle d'Israël et de l'OLP avait été préparée lors d'une négociation secrète tenue à l'hôtel Bristol, à Paris, les 9 et 10 septembre 1993 ; à cette occasion, l'OLP exigea que Pères s'engage par écrit à ne pas fermer les institutions palestiniennes à Jérusalem-Est. Ce fut le cas, mais « Pères demanda à ce que son engagement sur cette question ne soit pas rendu public »<sup>63</sup>. Du point de vue israélien, la concession sur le fond n'était pas essentielle, mais « tout ce qui touchait Jérusalem constituait un point sensible et n'allait pas faciliter la ratification de l'accord par la Knesset ni son acceptation par l'opinion publique israélienne » ; ce point là demeura donc secret sur le moment et fut consigné dans une lettre confidentielle adressée par Pères à Holst, ministre norvégien des Affaires étrangères.

---

59. Allocution d'Alain PLANTEY lors du colloque précédent. Cf. aussi PLANTEY Alain [1994], *La négociation internationale au XXI<sup>e</sup> siècle*, 2<sup>nd</sup>e éd. (Paris : Editions du CNRS, 2002), §§ 331, 497, 562, 1055, 1310, 2039 et 2598.

60. ALLISON Graham T. [1971], *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston : Little, Brown).

61. WALTON Richard E., McKERSIE Robert B. [1965], *A Behavioral Theory of Labor Negotiations. An Analysis of a Social Interaction System* (New York : McGraw-Hill), pp. 383-384 ; l'étude de cas consacrée à cette crise est en pp. 382-391.

62. ALLISON Graham T., LIEBMAN Lance M., « Lying in Office », in GUTMANN Amy, THOMPSON Dennis (dir.) [1997], *Ethics and Politics*, 3<sup>ème</sup> éd. (Chicago : Nelson-Hall), pp. 49-53.

63. SAVIR [1998], *op. cit.*, p. 92 pour cette citation et la suivante.

Seule une gestion fine de l'ordre du jour permet cet ajustement du dosage de transparence et de secret en fonction des caractéristiques propres à chaque point. Cela suppose une bonne relation de travail entre les protagonistes et l'absence d'asymétrie sur ces considérations. Cette approche vérifie la théorie selon laquelle le processus de négociation, entendu ici comme l'organisation même des échanges, doit faire l'objet d'une discussion distincte, et de préférence préalable à la discussion sur le fond<sup>64</sup>. Le dosage de secret fait lui-même l'objet d'une négociation, laquelle doit intervenir le plus en amont possible. D'où l'importance des phases de « pré-négociation », destinées à définir « the shape of the table » et les règles de communication ou de confidentialité vis-à-vis de tiers<sup>65</sup>. Cette gestion stratégique de l'ordre du jour peut aussi permettre à des protagonistes de décider de garder le secret sur tel ou tel aspect de leur différend, afin de préserver l'acceptabilité de l'accord par les tiers intéressés, et ce au nom d'un intérêt jugé supérieur. Par exemple, lors des accords d'Evian de 1962 mettant un terme à la guerre d'Algérie,

les Français et les Algériens décidèrent de ne pas parler de la torture qui avait marqué la terrible guerre coloniale. Le vieil État français et le nouvel État algérien conviennent de garder le silence pour préserver le processus en cours et les relations à venir. Les motivations diplomatiques, étatiques ou politiques pouvaient être respectables. Il s'agissait, en l'occurrence, de la paix<sup>66</sup>.

Cette séparation entre secret et transparence selon les *sujets* peut se trouver renforcée si on lui superpose une distinction d'*espaces* de négociation, les uns étant apparents à des tiers, les autres restant discrets, voire secrets.

### 2.1.2. Périmètre d'un espace, périmètre du nombre

On se propose ici d'appliquer à la négociation internationale des résultats acquis par la recherche à propos des négociations sociales<sup>67</sup>. Dans son interprétation des négociations entre syndicats et management au sein de plusieurs entreprises américaines, Friedman utilise l'approche interactionniste construite par Goffman à partir d'une métaphore dramaturgique : la vie sociale est une scène où chaque

---

64. LEMPEREUR Alain Pekar, COLSON Aurélien [2004], *Méthode de négociation* (Paris : Dunod), pp. 77-80.

65. STEIN Janice (dir.) [1989], *Getting to the Table. The Processes of International Prenegotiation* (Baltimore : Johns Hopkins University Press) ; SAUNDERS Harold, « Prenegotiation and Circum-negotiation », in CROCKER Chester, HAMSON Fen (dir.) [1996], *Managing Global Chaos* (Washington : United States Institute of Peace).

66. LACOUTURE Jean, LE PAIGE Hugues [2005], *Eloge du secret* (Bruxelles : Editions du Labor), pp. 75-76 ; rappelons que Jean Lacouture, biographe du général de Gaulle, a couvert la guerre d'Algérie pour *Combat* : « j'ai pratiqué ce journalisme dans un climat de négociations [...] dont l'enjeu était des vies humaines », *ibidem*, p. 23. Cf. aussi LACOUTURE Jean [1985], *Algérie : la guerre est finie* (Bruxelles : Complexes).

67. FRIEDMAN Raymond A. [1994], *Front Stage, Backstage. The Dramatic Structure of Labor Negotiations* (Cambridge, MA : The MIT Press).

individu endosse tour à tour des rôles, chacun étant la somme de comportements et d'habitus pré-établis qu'il s'efforce de respecter aux yeux des individus avec lesquels il interagit, sa capacité à respecter les attentes attachées à chaque rôle fondant sa crédibilité aux yeux d'autrui<sup>68</sup>. Filant la métaphore, Friedman perçoit la négociation comme une scène – *stage* – dont les acteurs sont les négociateurs, face à un public constitué de leurs mandants ou de ceux que nous avons définis comme des tiers intéressés. Friedman distingue le *front stage* du *backstage*, que l'on pourrait appeler en français *les feux de la rampe* et *l'ombre des coulisses* :

Front stage, actors are visible to the audience and have to stay in role. Backstage, actors can relax from their roles, step out of character, and work with their dramaturgical teammates to prepare for the front stage performance. For actors, their ability to manage their exposure to role expectations depends on their ability to move on and off the front stage<sup>69</sup>.

Friedman suggère que chacun de ces espaces se trouve particulièrement adapté à l'une des deux dimensions – distributive ou intégrative – définies dans leur modèle par Walton et McKersie<sup>70</sup> et dont la gestion constitue le « dilemme du négociateur »<sup>71</sup>.

Distributive bargaining occurs largely on the front stage of main-table negotiations ; integrative bargaining occurs largely backstage in private meetings between lead bargainers or in caucus meetings on each side<sup>72</sup>.

Les facteurs tactiques et psychologiques étayant ce point ont été approfondis au chapitre IV, concluant que la transparence vis-à-vis de tiers est défavorable à la coopération entre négociateurs à la table, et vice-versa.

The main table of labor negotiations is a public stage, where negotiators are highly visible: with opponents, teammates, and constituents watching, they have to carefully control what they do and say. In support of distributive bargaining strategies, little information is shared with the opponent, and each side postures to show how tough it can be. At the same time this tough façade is a way of meeting audience expectations<sup>73</sup>.

Au contraire, à l'écart de la table, constate Friedman dans ses observations de négociations sociales, des espaces discrets, si ce n'est totalement secrets, peuvent être créés pour accueillir les négociations à l'occasion d'interruptions de séance, d'apartés, de ce que les négociateurs familiers des enceintes multilatérales appellent

---

68. GOFFMAN Erving [1974], *Les Rites d'interaction* (Paris : Les Editions de Minuit, coll. « Le sens commun ») ; cf. la présentation de cette approche interactionniste dans l'introduction générale.

69. FRIEDMAN [1994], *op. cit.*, p. 16.

70. WALTON, McKERSIE [1965], *op. cit.*, cf. les chapitres II et III sur le « Distributive Bargaining Model » (pp. 11-124), puis les chapitre IV et V sur le « Integrative Bargaining Model » (pp. 126-183).

71. LAX David, SEBENIUS James [1986], *The Manager as Negotiator* (New York : The Free Press) ; trad. fr. : *Les Gestionnaires et la négociation* (Paris : Gaétan Morin, 1995).

72. FRIEDMAN [1994], *op. cit.*, p. 16.

73. *Ibidem*, p. 85.

les « confessionnaux » – par exemple au sein de l'Union européenne<sup>74</sup>. Ces espaces mettent les négociateurs à l'abri de l'observation de tiers. Ils restreignent ainsi *le périmètre – c'est-à-dire le nombre – des personnes* admises dans « l'ombre des coulisses ».

Each of these mechanisms provide ways for negotiators to communicate information while still maintaining the drama of conflict. They occur within a social space that is less visible to the audiences. It is here, away from the front stage, that much of the integrative aspects of negotiations occur<sup>75</sup>.

En somme, Friedman distingue deux dynamiques de négociation :

While the front stage of negotiations is filled with rituals of opposition, representation, and control, backstage negotiators communicate with each other more freely and without much of the rancor that is expressed in public. While conflict is expressed in public, understanding is built up in private<sup>76</sup>.

L'originalité consiste ici en ce que les résultats obtenus par Friedman dans le champ des négociations sociales sont appliqués à un autre champ, celui de la négociation internationale. Friedman ne le fait pas, mais estime que son modèle :

is applicable to other negotiating contexts as well. The distinctive feature that makes this approach relevant is that the negotiations are done by groups and some degree of observation and political pressure is felt by at least one of the parties<sup>77</sup>.

Le champ social, où la transparence est plus facile à instaurer dans le rituel de négociation que dans le champ diplomatique – dont la tradition, comme l'a souligné et illustré le chapitre premier, s'ancre dans l'Histoire et les codes du protocole –, montre bien les difficultés qui sont attachées à cette transparence, en une forme d'anticipation de ce que ces difficultés pourraient devenir dans le champ diplomatique.

Dans la configuration internationale qui nous intéresse, l'injonction de transparence transforme l'interaction entre les négociations *front stage* et *backstage* – ou, pour suggérer une terminologie francophone appartenant aussi au registre dramaturgique, entre la négociation *côté cour* et la négociation *côté jardin*<sup>78</sup>. Deux scénarios sont possibles. En raison des facteurs exposés au chapitre III, l'injonction de transparence peut surexposer à l'excès la négociation *côté cour*. Auquel cas les formats *backstage* qui viennent d'être présentés peuvent suffire à créer un espace de secret propice à la

---

74. Entretien téléphonique avec Florence MANGIN, Sous-directrice chargée de la Mission sur l'avenir institutionnel de l'Union européenne au ministère des Affaires étrangères.

75. FRIEDMAN [1994], *op. cit.*, p. 86.

76. *Ibidem*, p. 111.

77. *Ibidem*, p. 116 ; selon Friedman, « there is no existing study of international negotiation that reproduces in full the arguments developed in this book », p. 118.

78. *Côté cour*, ce substantif polysémique faisant aussi référence au sens utilisé au chapitre premier, c'est-à-dire la lumière de la cour dans laquelle évolue l'ambassadeur en représentation.

dimension intégrative de la négociation. Ou bien l'injonction de transparence peut non seulement surexposer la négociation *côté cour*, mais aussi délégitimer ou rendre impraticable toute forme d'échange *côté jardin*. Dans ce cas, estime Friedman pour ce qui concerne la négociation sociale,

there may be cases where the public drama is conducted in a way that precludes backstage work, or where lead bargainers are not able to maintain private communications [...]; they need to emphasize integrative bargaining just to arrive at the balance of integrative and distributive bargaining that makes the traditional system work<sup>79</sup>.

Cette solution semble théorique, ou optimiste, dans la mesure où les résultats du chapitre IV soulignent au contraire combien l'exposition à des tiers gêne le recours des négociateurs à une approche intégrative. Plus vraisemblablement, cette surexposition de la négociation *côté cour* doublée de cette interdiction de facto de la négociation *côté jardin* semblent vouer la négociation à l'échec.

Une autre solution demeure, cependant, qui constitue une déclinaison extrême de la délimitation spatiale d'un périmètre secret : l'ouverture d'une seconde table de négociation, tenue en parallèle à la première, celle-ci restant transparente vis-à-vis de tiers et servant de couverture à celle-là. Un exemple en est donné au moment où monte en puissance le processus secret d'Oslo. Rabin exige, en mai 1993, la continuation des négociations officielles à Washington, notamment parce que cela constitue la meilleure des couvertures à des négociations secrètes : poursuivre la voie de Washington parallèlement à celle d'Oslo, c'était « surtout pour sauver les apparences »<sup>80</sup>. Cette condition fut acceptée par les Palestiniens.

La distinction de deux *espaces* peut d'ailleurs recouvrir la distinction en terme de *sujets* : ce fut le cas, par exemple, pour la tentative de règlement du conflit israélo-palestinien en 1994-1995. À ce stade, les points à discuter restaient nombreux : sécurité, redéploiement israélien, élection d'un conseil palestinien et prérogatives de ce conseil, transferts de pouvoirs civils, statut juridique de la future Autorité palestinienne, retrait israélien, coopération économique. Il apparut rapidement aux protagonistes que « le secret absolu était une condition indispensable » pour pouvoir traiter des questions les plus sensibles, celles portant sur la sécurité : « une fois que nous nous serions mis d'accord sur la sécurité, nous devons négocier de manière plus transparente sur les autres questions »<sup>81</sup>. En décembre 1994, le négociateur en chef palestinien, Abu Ala, suggéra par conséquent la réouverture d'un « canal de

---

79. FRIEDMAN [1994], *op. cit.*, p. 234.

80. SAVIR [1998], *op. cit.*, p. 38.

81. *Ibidem*, p. 182.



discussion secret concernant les points les plus sensibles », avec l'argument suivant : « On ne peut pas mener des négociations comme on mène une conférence de presse »<sup>82</sup>. Son homologue israélien, Uri Savir, transmet à Shimon Pérès, lequel accepta. Le 21 décembre, Pérès et Arafat se rencontrèrent à Stockholm et validèrent le processus secret ; Pérès écrivit à Savir en sortant d'un tête-à-tête avec Arafat : « nous sommes convenus d'un canal secret ; les rencontres entre Rabin et Arafat ne sont qu'une couverture »<sup>83</sup>. Il s'agissait bien d'un choix stratégique : « Afin de protéger notre canal couvert, nous avons besoin d'un canal à découvert, un leurre pour les journalistes »<sup>84</sup>. Ce sera le rôle joué à la fois par les négociations officielles au Caire portant sur les élections, menées par Yoel Singer et un dirigeant palestinien, Sa'eb Erekat, et celles entre les généraux Gadi Zohar puis Oren Shahor et Jamil Tarifi sur les transferts de pouvoirs civils. Ce canal secret s'ouvrit le 4 janvier 1995 à l'hôtel Yamit de Tel-Aviv dont le directeur croyait que les Israéliens recevaient... un groupe d'hommes d'affaires de Bahreïn. Afin d'assurer la cohérence entre les deux tables, Singer et Zohar participèrent aussi à ces négociations secrètes.

Cette séparation entre la scène visible de tiers et les coulisses où se déroule l'essentiel du processus de négociation peut aboutir à ce que la partie transparente ne soit plus qu'un *simulacre*. Des gages formels seraient donnés à l'injonction de transparence, pour mieux maintenir l'essentiel sous le voile du secret – en s'appuyant sur les systèmes de justification qui accompagnent l'histoire du secret et que le chapitre premier a évoqué : la théorie du *pia fraus* ou, dans l'analyse économique, celle de la « tromperie bienveillante », c'est-à-dire une justification du secret et du mensonge au nom de l'intérêt général.

Mais le recours à un secret partiel, délimité selon des thèmes ou par des espaces, quand bien même il parviendrait à un simulacre de transparence, ne suffit pas à résoudre la tension entre secret et transparence. En effet, combien de temps un secret, même partiel, peut-il être maintenu ? Quelle est la relation du secret au temps ? C'est ce caractère qu'il faut aussi explorer.

## **2.2. Le secret provisoire ou la délimitation par le temps**

Quand être secret ? Combien de temps le rester ? Quand ne pas l'être ? Pourquoi ? Le second mode d'articulation entre secret et transparence s'organise autour d'un axe

---

82. *Ibidem*.

83. *Ibidem*, p. 183.

84. *Ibidem*, p. 187.

temporel. Le recours au secret vis-à-vis de tiers n'est alors que temporaire ; il peut se conjuguer avec des temps de transparence, qu'il précède ou auxquels il succède, formant ainsi *une séquence*. Pour approfondir cette délimitation du secret par le temps, on explorera d'abord comment elle peut s'appliquer à la séquence d'ensemble que suit habituellement une négociation internationale (2.2.1.). Puis on se penchera en particulier sur le moment critique et décisif où le secret temporaire s'éteint pour laisser place à la transparence (2.2.2.). Enfin, pour ce qui concerne plus strictement le processus de négociation à la table, on étudiera la corrélation que les phases des principaux modèles théoriques existants peuvent entretenir avec le secret et la transparence (2.2.3.).

### ***2.2.1. Secret et transparence face à la séquence d'ensemble de la négociation***

La négociation internationale suit une séquence d'ensemble, comprenant trois temps que connaissent bien les praticiens<sup>85</sup>. Le premier, en amont, est celui de la définition du mandat de négociation : le négociateur reçoit les instructions de son mandant. Le deuxième temps correspond au processus *stricto sensu* de négociation à la table, chaque partie essayant d'exécuter au mieux son mandat ; ce temps peut être interrompu pour différentes raisons, notamment pour permettre un échange ponctuel du mandataire avec son mandant. Le troisième temps, en aval, est le retour du mandataire muni de l'accord potentiel afin qu'il soit évalué, puis validé ou ratifié par le mandant – ce qui permet ensuite sa mise en œuvre.

Dans quelle mesure cette séquence classique peut-elle servir de support à une délimitation du secret selon un axe temporel ? Ou, pour le dire autrement, le choix entre secret et transparence peut-il se faire différemment pour chacune de ces phases ? Pour aborder cette question, une nouvelle halte auprès de l'œuvre de Simmel peut apporter de précieuses pistes d'interprétation. Etudiant l'évolution de la place occupée par le secret dans la société occidentale au cours de l'Histoire, Simmel constate :

Il semble que plus la civilisation se spécialise, plus les affaires de la collectivité deviennent publiques, et plus celles des individus deviennent secrètes. [...] ce qui à l'origine était manifeste devient secret, ce qui à l'origine était dissimulé jette le masque<sup>86</sup>.

Si bien que Simmel se demande si le secret, « changeant seulement d'objet, abandonnant ceci pour s'emparer de cela », resterait d'une quantité inchangée au

---

85. LEMPEREUR, COLSON [2004], *op. cit.*, pp. 191-196.

86. SIMMEL Georg [1908], *Sociologie. Etudes sur les formes de la socialisation* (Paris : Presses Universitaires de France, 1999), p. 371.

terme de cet échange<sup>87</sup>. Cette idée d'un « quantum inchangé », selon l'expression de Simmel, est fructueuse à notre problématique si on la transpose, de l'opposition entre vie publique et vie privée sur laquelle se penche Simmel, vers la tripartition classique de la séquence de négociation qui nous intéresse. À la façon de Simmel, une hypothèse serait que l'injonction de transparence pèse sur la phase de négociation parce que les deux phases qui l'entourent – la définition du mandat en amont et l'évaluation de l'accord en aval – ne seraient plus suffisamment transparentes<sup>88</sup>. La société moderne, dans laquelle les sujets se complexifient, les fonctions se spécialisent et les champs se scindent en compartiments toujours plus incompréhensibles les uns aux autres, produit une impression générale d'obscurité que cherche à compenser l'injonction de transparence, comme pour maintenir ce « quantum inchangé » de secret. L'injonction de transparence se focalise sur la « boîte noire » que constitue le processus même de négociation parce qu'il s'agit de la phase traditionnellement la plus secrète de cette séquence.

Mais les résultats du chapitre IV soulignent combien la transparence est problématique pour cette phase centrale, celle de la négociation à la table. C'est donc un mouvement inverse qu'il faudrait réaliser : en amont, renforcer la transparence lors de la définition d'un mandat de négociation afin de garantir la prise en compte de tous les tiers intéressés, en associant le Parlement et la société civile à l'élaboration des décisions de l'exécutif ; en aval, la phase de *reentry*, ou de présentation de l'accord négocié, se ferait à nouveau dans la plus grande transparence possible ; entre temps, la phase de négociation demeurerait aussi peu exposée que possible, afin de laisser au négociateur la latitude d'organiser sa tactique comme il l'entend.

Il s'agit, au fond, de faire retour à l'esprit de la préconisation que formulait Nicolson lorsque se dessinaient les linéaments de la transparence dans le champ diplomatique<sup>89</sup>. Nicolson distinguait d'une part *la négociation*, c'est-à-dire une activité devant être laissée aux soins de professionnels agissant dans le secret chaque fois qu'il le faut et, d'autre part, *la politique* définie par des responsables sous le regard des gouvernés et devant être mise en œuvre par cette négociation. Il fustigeait ainsi

---

87. *Ibidem*, p. 370.

88. Dans le champ du commerce international, par exemple, une des raisons de l'échec de Seattle est le fait que les résultats des accords obtenus lors du round précédent n'ont jamais, du point de vue des pays du Sud, été véritablement évalués ; cf. LAMY [2002], *op. cit.*, p. 60 ; et SOMMIER Isabelle [2001], *Le Renouveau des mouvements contestataires à l'heure de la mondialisation*, nouvelle éd. rev. et aug., 2003 (Paris : Flammarion, coll. « Champs »), pp. 116-117.

89. Cf. le chapitre II, section 2.2.

the mistake made by the public in confusing *policy* with *negotiation* and in calling the two branches of their subject by the same ill-favoured name of “Diplomacy”. [...] For whereas “foreign policy” in democratic countries should be a matter for the Cabinet to decide with approval of the elected representatives of the people; the execution of that policy, whether we call it “diplomacy” or “negotiation”, should generally be left to professionals of experience and discretion<sup>90</sup>.

À ses yeux, reconsidérant le leitmotiv de Wilson,

policy should be openly debated, but negotiation carried on in secret, [Nicolson] is restating an old formula in which he profoundly believed. [...] Covenants should be open, he argued, but this does not mean that they should be openly arrived at<sup>91</sup>.

Dans la préface à l'édition de 1963, le fils de Nicolson reconnaissait cependant :

The distinction is not always so clear. Parliaments demand to know what is being proposed, not merely what has been decided. [Nicolson] looked forward to the time when policy-making would be less subject to democratic control, though he leaves the method somewhat vague. *History is against it*<sup>92</sup>.

Le sens de l'Histoire est-il contre, ou bien les négociateurs contemporains proposent-ils une mise à jour de la préconisation de Nicolson ? Tel semble être le cas, si l'on en juge par la conviction affichée, par exemple, par un négociateur aussi expérimenté que Lamy. Là où Nicolson fustigeait la confusion des rôles, Lamy insiste sur les responsabilités à ne pas confondre : « à la transparence doit être associé un rôle accru des contre-pouvoirs. Il ne s'agit pas pour eux de se substituer à l'exécutif : la démocratie implique des responsabilités identifiées et assumées »<sup>93</sup>. Et de proposer, pour la négociation, la séquence suivante :

Il s'agit donc d'associer transparence et prise en compte des opinions exprimées par les contre-pouvoirs, à tous les stades de la décision. Au moment de l'élaboration du mandat ou de la position à tenir dans une enceinte internationale, les parlements nationaux et les représentants de la société civile devraient être systématiquement consultés. Une information précise est aussi nécessaire lors des grandes étapes de la négociation [...]. Et, enfin, les instances de contrôle doivent exprimer leur avis ou, dans le cas des parlements, ratifier le résultat<sup>94</sup>.

Le modèle consisterait donc à alterner une grande transparence lors de la définition du mandat, une plus grande discrétion lors de la phase de négociation, puis à nouveau une forte transparence lors de la présentation du résultat, afin de permettre sa validation en toute connaissance de cause.

---

90. NICOLSON Harold [1939], *Diplomacy*, 4<sup>ème</sup> éd. (Washington, D. C. : Institute for the Study of Diplomacy, 1988), p. 3.

91. *Ibidem*, préface de Nigel Nicolson, p. x.

92. *Ibidem*, nous soulignons.

93. LAMY Pascal [2004], *La Démocratie-monde. Pour une autre gouvernance globale* (Paris : La République des Idées / Seuil), pp. 80-81.

94. *Ibidem*.

L'Histoire propose des exemples où une séquence similaire a porté ses fruits. Pierre Mendès France a incarné un style de responsable politique attaché à la transparence<sup>95</sup>, mais praticien du secret, et sachant au nom de quoi choisir celle-ci ou celui-là selon le contexte. Investi en tant que président du Conseil le 18 juin 1954, peu après la défaite de Dien Bien Phu, Mendès France s'était publiquement fixé, dans son discours de la veille à la Chambre, un mandat clair : obtenir la paix en Indochine avant le 20 juillet suivant ou démissionner<sup>96</sup>. Participant à la conférence de Genève, il entoura la négociation de secret afin de lui permettre d'aboutir : clef de l'accord, le projet de partage entre le nord et le sud du Vietnam a été dissimulé jusqu'au matin du 21 juillet<sup>97</sup>. Peu après, sa stratégie fut similaire concernant la Tunisie : Mendès France s'engagea publiquement à obtenir la paix, puis partit dans le plus grand secret négocier à Tunis trois journées durant, avant de revenir rendre compte et assumer sa responsabilité. Ainsi, pour son biographe :

Durant cette période, exemplaire du point de vue démocratique, la vérité n'a pas toujours été révélée jour par jour. Le grand honnête homme, le grand républicain, le grand démocrate qu'était Pierre Mendès France a pris soin de ne pas distiller la vérité à tout moment. [...] L'intérêt général, celui de la paix, exigeait le secret et primait l'information immédiate. [...] Son opération est superbe et réussie d'emblée parce qu'elle est secrète<sup>98</sup>.

Plus près de nous, un autre exemple est proposé en 1988 lors du règlement du conflit en Nouvelle-Calédonie<sup>99</sup> ; certes, il ne s'agit pas à proprement parler d'une négociation internationale, puisqu'elle intéresse, au sein de la République française, la métropole et un territoire d'Outre-mer, mais la séquence reste la même. Au milieu des années 1980, le conflit latent entre Kanak indépendantistes et Caldoches loyalistes s'était envenimé. Le 22 février 1988, puis le 22 avril 1988, des membres des forces de l'ordre furent pris en otages par des indépendantistes. Le 24 avril se déroula le premier tour des élections présidentielles, laissant face à face le président de la République sortant, François Mitterrand, et son Premier ministre Jacques

---

95. L'objet ici n'est pas d'étoffer ce point, mais qu'il soit permis de rappeler un des fondements de l'action politique de l'ancien président du Conseil, qui inaugura un lien direct avec les citoyens à travers des « causeries à la radio » et assigna publiquement des échéances à l'action de son gouvernement : « Il n'est pas vrai que les Français soient plus difficiles à gouverner que d'autres – à condition qu'ils soient loyalement informés, qu'on les associe à l'action et que leur volonté ne soit pas continuellement ignorée ou bafouée par ceux qui les gouvernent » ; MENDES FRANCE Pierre [1962], *La République moderne. Propositions* (Paris : Gallimard), p. 24.

96. DUROSELLE Jean-Baptiste [1970], *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*, 5<sup>ème</sup> édition (Paris : Dalloz), pp. 569-571.

97. LACOUTURE, LE PAIGE [2005], *op. cit.*, pp. 33-34. Cf. aussi le dossier « La fin de la guerre d'Indochine et la Conférence de Genève », *Histoire, économie et société*, vol. 13 (1), 1<sup>er</sup> trimestre 1994, pp. 45-76.

98. LACOUTURE, LE PAIGE [2005], *op. cit.*, pp. 33-34.

99. FABERON Jean-Yves, GAUTIER Yves (dir.) [1999], *Identité, nationalité, citoyenneté outre-mer : actes du colloque des 9-10 novembre 1998* (Paris : CHEAM). CHRISTNACHT Alain [2004], *La Nouvelle-Calédonie* (Paris : La Documentation française).

Chirac. Le 5 mai, trois jours avant le second tour, le gouvernement déclencha l'Opération Victor : les forces spéciales du GIGN donnèrent l'assaut à la grotte de l'île d'Ouvéa où étaient retenus les otages. L'île menaçait de sombrer dans la guerre civile. François Mitterrand réélu, Michel Rocard fut nommé Premier ministre le 12 mai et l'une de ses premières tâches fut de rétablir la paix sur l'île. Tel fut l'objet de la « Mission du dialogue », collège de médiateurs animé sur place par le préfet Christian Blanc et qui permit d'engager à Matignon, le 15 juin, des négociations entre les protagonistes. Dans un premier temps, alors que l'attention – et la tension – médiatiques étaient à leur comble, aucune délégation n'accepta de quitter ses positions initiales ; Michel Rocard fut obligé de suspendre les discussions. Lui-même raconte ainsi la suite :

Aussi les deux équipes ont-elles été conviées à Matignon secrètement. Un samedi soir, 19 h 30. C'est une très bonne heure, on est à peu près tranquille du côté de la presse. Et en entrant par le jardin. Et puis on les a enfermés, et je leur ai dit : *“on sortira de là, paix ou guerre, mais il y a de la nourriture pour trois jours, et des matelas pour autant”*. Je me suis conduit ainsi<sup>100</sup>.

Ce que confirme un témoin, alors conseiller du Premier ministre :

[Rocard] avait fait revenir RPCR et FLNKS à Matignon, secrètement, et les y avait quasiment séquestrés pour le week-end ; libérés de toute pression autre que celles de leurs convictions, les protagonistes ont ainsi pu avancer, puis aboutir à un accord d'ensemble, et c'est aux petites heures du dimanche que les journalistes ont eu la surprise de se voir conviés à une conférence de presse rendant compte des discussions dont ils avaient ignoré l'existence, et qui avait dû leur succès à cela<sup>101</sup>.

À cette phase de secret, celle de la négociation proprement dite, succède une phase de transparence : les accords de Matignon mettant fin au conflit furent officiellement et publiquement signés le 26 juin 1988 ; ils prévoyaient une ratification par le peuple français lui-même à travers un référendum qui se tint le 11 septembre 1988. Pour Carcassonne :

c'est sur le résultat ainsi obtenu, dont tous les détails devaient être publiés dans la plus totale transparence, qu'il y avait lieu à contrôler et à juger l'action des responsables. La transparence est venue à son heure, et l'exiger plus tôt n'aurait eu comme conséquence que d'enkyster le blocage<sup>102</sup>.

Indochine, Tunisie, Nouvelle-Calédonie : dans ces trois derniers exemples de négociations, la transparence entourant la phase de définition du mandat en amont

---

100. ROCARD Michel [1998], conférence donnée lors du colloque « Modèles de médiateurs et médiateur-modèle » sous la dir. d'Alain Pekar Lempereur, Cergy, 14 et 18 décembre 1998 (Cergy : ESSEC IRÉNÉ), pp. 54-55.

101. CARCASSONNE Guy [2001], « Le trouble de la transparence », *Pouvoirs*, n° 97, pp. 19-20. Cf. également le film de Charles BELMONT [1997], *Les Médiateurs du Pacifique*, dans lequel Michel Rocard narre lui-même l'épisode.

102. CARCASSONNE [2001], *op. cit.*, p. 20.

puis la phase de validation de l'accord en aval a permis de rendre acceptable le secret entourant la phase centrale, celle de la négociation elle-même.

Il n'en reste pas moins que le passage de la phase de secret à la phase de transparence, c'est-à-dire le moment où se lève le voile d'ignorance sur l'accord obtenu à la table, demeure délicat. Pour un autre des protagonistes des négociations néo-calédoniennes, Alain Christnacht, « la population concernée doit être consciente des enjeux principaux, sinon le choc de la révélation de l'accord peut mettre en danger celui-ci ou sa mise en œuvre »<sup>103</sup>.

### 2.2.2. *Le moment critique et décisif du retour à la transparence*

Ici encore, l'œuvre de Simmel s'avère précieuse, cette fois pour relier le secret à la notion de séquence dans la vie de tout objet sociologique – projet, institution ou, en l'espèce, négociation. Dans son étude des rôles sociaux du secret, à partir du cas des sociétés secrètes, Simmel explore une fonction intéressante, directement opératoire pour notre problématique.

Dans son essence, la protection [que les secrets] donnent n'est pas absolue, mais seulement temporaire, et lorsque des contenus existentiels de valeur sociale positive sont véhiculés par des sociétés secrètes, il ne peut s'agir en fait que d'un état transitoire, dont ils n'ont plus besoin après s'être tant soit peu renforcés<sup>104</sup>.

De ce point de vue, un rapprochement peut être proposé entre les deux « formes sociales » que constituent, respectivement, la société secrète et la négociation secrète. Celle-ci offre à des personnes, à des contenus et à un processus une protection temporaire jusqu'à ce qu'ils produisent le bien commun – ces « contenus existentiels de valeur sociale positive » – qui en est attendu. Simmel poursuit :

Dans ces conditions, la société secrète est la forme sociale adéquate pour des contenus qui sont encore en quelque sorte dans leur enfance, avec la vulnérabilité propre aux premiers stades du développement<sup>105</sup>.

Ce point confirme l'intérêt du rapprochement qui vient d'être esquissé : toute négociation, parce que l'accord qu'elle produit modifiera le réel, constitue bien la matrice de faits nouveaux. Mais la matérialisation de ces faits nouveaux reste suspendue jusqu'à l'obtention de l'accord final, ce qui rejoint cette « vulnérabilité » soulignée par Simmel. D'un point de vue historique, « les périodes où s'élaborent de

---

103. Entretien du 11 mars 2003 avec Alain CHRISTNACHT, conseiller d'État, Secrétaire général de la Nouvelle-Calédonie de 1980 à 1982, Haut Commissaire de 1991 à 1994, directeur du cabinet du ministre des Dom-Tom de 1988 à 1991, conseiller du Premier ministre pour l'Intérieur et l'Outre-mer de 1997 à 2002.

104. SIMMEL [1908], *op. cit.*, p. 380.

105. *Ibidem*.

nouveaux contenus existentiels, rencontrant l'opposition des pouvoirs en place, sont donc prédestinés à l'éclosion de sociétés secrètes »<sup>106</sup>. *Le secret a bien partie liée avec les commencements, les genèses, les origines de nouvelles réalités. C'est en lui empruntant cette qualité que la négociation contribue à faire émerger des réalités nouvelles.* La protection temporaire qu'offre le secret sert aussi bien

l'évolution déclinante que l'évolution ascendante. Les aspirations et les forces sociales menacées par de nouvelles ont tendance à se réfugier dans le secret, qui représente en quelque sorte un stade transitoire entre l'être et le non-être<sup>107</sup>.

La même appréciation peut être faite à propos de la négociation en tant que forme sociale : toute négociation peut être entendue comme un état intermédiaire « entre l'être et le non-être », entre ce qui pourrait être – l'accord potentiel – mais qui n'est pas encore. Mais ce qui n'est pas encore ne peut pleinement être sans *in fine apparaître* au grand jour.

Reste que ce retour à la transparence pose, en négociation, une question difficile : comment quitter la table de négociation – cet espace singulier où se façonne, sur le tapis vert, un monde possible ou souhaitable, en tout cas différent – et revenir dans le monde réel, avec ses contraintes, ses imprévus ? Et, surtout, avec la possibilité que l'accord ne soit pas accepté par ceux au nom desquels il a été négocié ? Le problème se pose déjà dans les enceintes multilatérales, au moment où l'accord obtenu en comité restreint est présenté en formation plénière : « The transition from private bargaining to open decision making is certainly one of the most delicate moments in the multilateral negotiation process »<sup>108</sup>. Dans l'expérience de ce diplomate autrichien,

Important deals are still struck in back chambers by a limited number of key players. The results of these non-public meetings are then transferred to the public arena to be formalized and cast in legal rules. Thus, parties that had no part in the private proceedings are confronted with a sometimes difficult choice : either they swallow the result achieved without them or they resist. Their resistance, however, will work only if they dispose of some veto power. If they possess such power, either by means of existing rules (consensus) or by means of their sheer weight (economic, political), they should have been included from the outset in the non-public dealings<sup>109</sup>.

La difficulté s'accroît encore lorsqu'on sort de l'enceinte de négociation pour rejoindre « le monde réel ». Dans l'exemple précité du règlement du conflit néo-calédonien, le référendum a permis de formaliser le choix, que doivent faire

---

106. *Ibidem*.

107. *Ibidem*.

108. LANG Winfried, « Lessons Drawn from Practice. Open Covenants, Openly Arrived at », in ZARTMAN William I. (dir.) [1994], *International Multilateral Negotiation. Approaches to the Management of Complexity* (San Francisco CA : Jossey-Bass), p. 202.

109. *Ibidem*, pp. 201-202.



solennellement toutes les parties prenantes, entre l'accord obtenu ou le retour à la situation en l'absence d'accord.

Voilà ce que Zartman appelle le problème du *reentry*. Le processus d'Oslo offre une illustration de la cause première de ce problème.

In the context of a closed and secret series of interactive sessions among fellow human beings, trust and cooperation can be established, but it has little impact on the outside world that has not been through the experience. Indeed, the reentry problem is only magnified by the gap between the new partners and their old adversarial reference groups. The more the new partners have been won over by the cooperative process, the more they become suspect of being hoodwinked by the old adversary in the eyes of the reference groups. The only convincing evidence against this suspicion would have to come from the agreement itself, which can easily be discounted as a trick by the devious opponent, the more positive the evidence of the agreement appears to be<sup>110</sup>.

Pour ces raisons, *plus les phases antérieures – établissement du mandat puis négociation sur celui-ci – auront été secrètes, plus difficile sera la phase ultime, celle de la validation de l'accord par les tiers intéressés – au premier rang desquels, le cas échéant, les « mandants ultimes » que sont les peuples concernés.* On retrouve ici un élément fondateur de la tension, présenté au chapitre IV, à savoir que le secret facilite la phase de négociation au prix d'une difficulté accrue pour la phase suivante, tandis qu'inversement la transparence complique la phase de négociation mais facilite la suivante. Dans le cas d'Oslo, selon Zartman :

Finally, the necessary secrecy of the negotiations, and the necessary deception of the front channel teams by the back channel process, gave the process an air of procedural deviousness that the substantive suspicion reinforced. Many Israelis and Palestinians alike vow that never again will policy be made behind their backs, a feeling that fuels the opposition to Arafat and fed the defeat of Peres at the polls. Again paradoxically, the successful process of Oslo was its own undoing<sup>111</sup>.

Un des médiateurs américains pour le Proche-Orient, Dennis Ross, le confirme :

Je crois que [notre] plus grande erreur a été de laisser se créer un énorme écart entre la réalité sur le terrain et la réalité autour de la table des négociations. [...] Nous n'avons jamais rien fait pour préparer l'opinion [à la paix]. Soutenir les négociateurs vaille que vaille n'a rien apporté. Si cela était à refaire, je le ferais différemment<sup>112</sup>.

Il faut réussir à la fois à *isoler* la table de négociation du monde extérieur, sans toutefois *couper* les négociateurs de ceux qui vivent dans ce monde réel. Dans l'expérience de Thomas Fiutak aux Philippines :

You have to have this paradox. You have created a safe arena. [...] Outside of the arena, it is not safe. [...] It is the embracing of the two [the safe arena and the violence outside] that from my point of view allows for a powerful event of negotiation. If [...] you

---

110. ZARTMAN [1997], *op. cit.*, pp. 206-207.

111. *Ibidem*, p. 207.

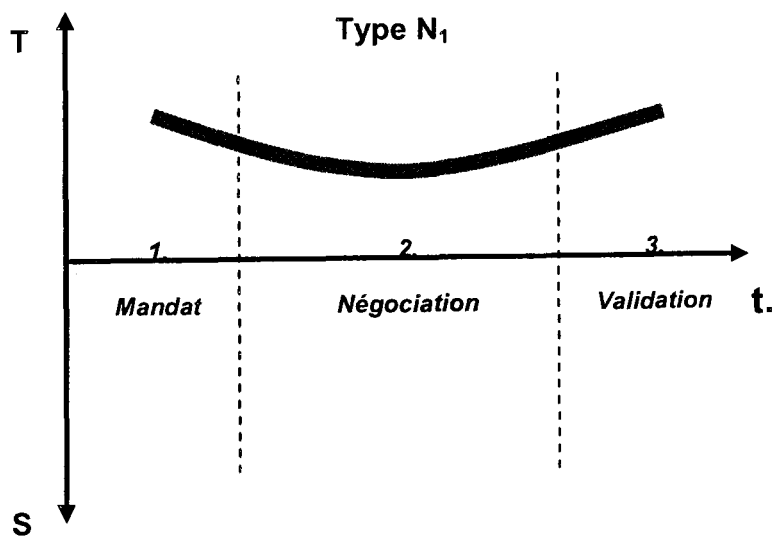
112. Entretien réalisé par ENDERLIN [2002], *op. cit.*, p. 354.

separate those two, you are dealing with a fancy, you've simply created [...] an agreement whose worth dissipates as soon as you walk out of the door<sup>113</sup>.

Afin de rassembler tous les résultats précédents, une synthèse graphique peut être proposée. La délimitation du secret et de la transparence par le temps constitue un système dont les éléments sont les suivants. En abscisse, selon un axe temporel noté  $t$ , trois phases se succèdent : (1) l'établissement du mandat, (2) son exécution lors de la négociation à la table et (3) la validation de l'accord et sa ratification éventuelle<sup>114</sup>. En ordonnée, un axe porte les deux pôles opposés de la tension : la transparence face au secret, respectivement notés  $T$  et  $S$ , une gradation étant possible en fonction du choix fait pour chacun des douze paramètres déjà identifiés. Dans le graphique ainsi défini, on symbolise d'une courbe le cheminement de la séquence totale de négociation.

Quatre modèles sont envisageables.

Le premier type – cf. le schéma  $N_1$  – correspond à l'idéaltype de la négociation transparente tel qu'il a été défini au chapitre III : toutes les phases en sont visibles par des tiers, le degré de transparence pouvant légèrement s'abaisser durant la phase centrale – par exemple pour tenir compte de quelques apartés ou « confessionnaux ». Le *reentry problem* se trouve minimisé.

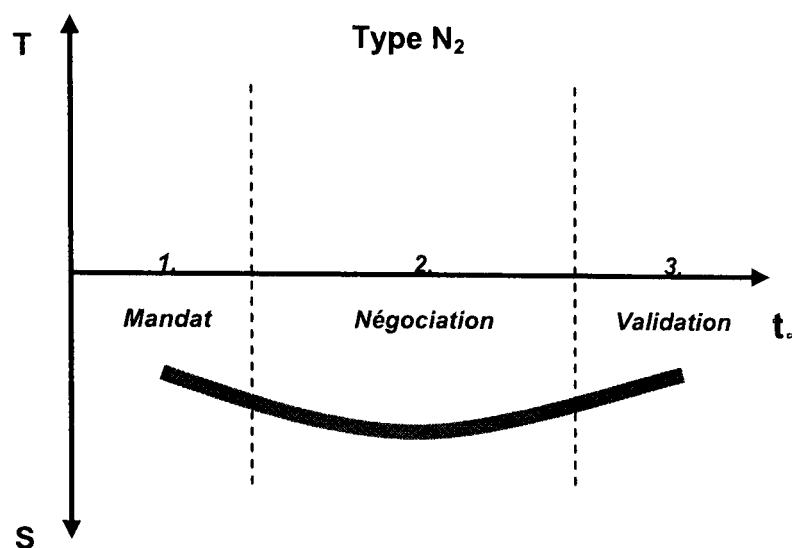


Le deuxième type – cf. le schéma  $N_2$  – correspond, à l'opposé, à l'idéaltype de la négociation secrète : aucune des trois phases n'est visible par des tiers, le degré de secret se renforçant encore durant la négociation. Tant que l'existence d'un accord

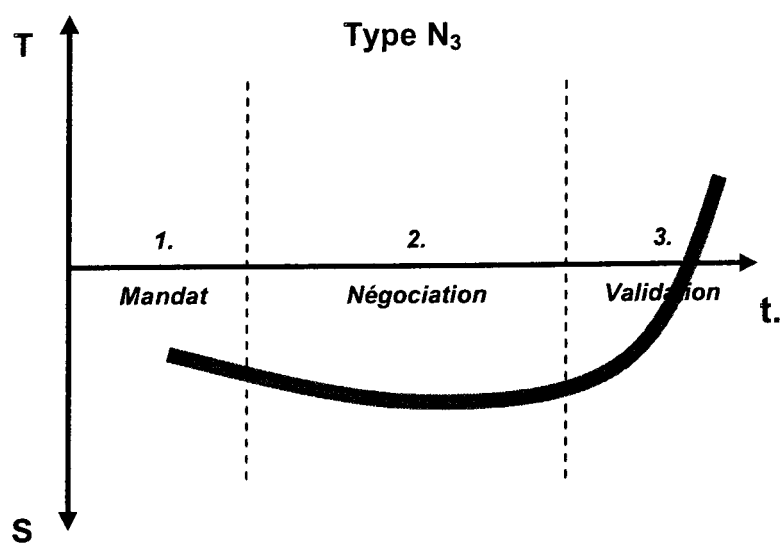
113. Entretien inédit avec Thomas FIUTAK réalisé par Eric BLANCHOT, *op. cit.*

114. En pratique, naturellement, il peut y avoir des allers et retours entre la table de négociation et le mandant avant la phase finale.

peut être maintenue secrète, le *reentry problem* ne se pose pas – mais explosera en cas de fuites.

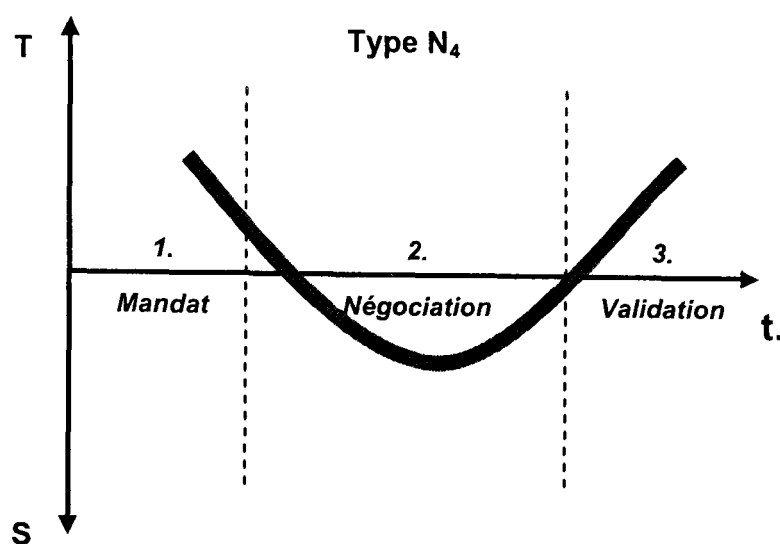


Le troisième type – cf. le schéma N<sub>3</sub> – représente la situation où, comme lors du processus d'Oslo, aucun mandat n'a été défini en public et la négociation doit se tenir dans le plus grand secret ; mais soit l'accord doit être rendu public pour produire des effets, soit il constitue le point de départ de nouvelles négociations, cette fois à partir d'un mandat public. Dans cette configuration, le *reentry problem* devient massif. Un exemple de séquence où le secret total est suivi d'une médiatisation éclatante est offert par la visite de Anouar al-Sadate à Jérusalem en novembre 1977, qui fut préparée par une rencontre secrète, tenue au Maroc, entre le vice-premier ministre égyptien, Hassan Tuhamy, et le ministre israélien des Affaires étrangères, Moshe Dayan<sup>115</sup> ; le *reentry problem* s'est soldé par l'assassinat du Raïs le 6 octobre 1981.



115. GILBOA Eytan [1987], *American Public Opinion toward Israel and the Arab-Israeli Conflict* (Lexington, MA : Lexington Books), pp. 83 sq.

Enfin, dans le quatrième type – cf. le schéma N<sub>4</sub> –, le mandat est défini publiquement ; la négociation *stricto sensu* s’ouvre publiquement puis incorpore un dosage de secret plus ou moins important selon le type de sujet ; enfin la validation de l’accord se fait à nouveau au grand jour. Le *reentry problem* existe, mais il est tempéré si l’accord apparaît en ligne avec le mandat établi au préalable.



La délimitation du secret dans le temps doit également être gérée à l’intérieur de la phase centrale, c’est-à-dire lors du processus de négociation *stricto sensu*.

### 2.2.3. Secret et processus de négociation à la table

Les théories disponibles proposent plusieurs séquences, dont on évoque ici les principales. Compte tenu des résultats du chapitre IV, certaines – les premières présentées ici – se prêtent facilement à un arbitrage clair, étape par étape, entre une dominante de secret ou une dominante de transparence. Ce n’est pas le cas des suivantes, qui illustrent le dilemme que constitue la tension entre secret et transparence.

Douglas a d’abord proposé une périodisation devenue classique<sup>116</sup> : la négociation s’ouvre par un inventaire des points en litige (« establishing the negotiating range »), assortie d’effets d’ancrage (« a great show of muscles ») ; puis vient la reconnaissance des possibilités d’accord (« reconnoitering the range »), c’est-à-dire une longue phase d’identification d’une zone d’accord possible, à travers les tâtonnements que constitue l’échange d’offres et de contre offres ; enfin intervient un dénouement (« precipitating the decision-reaching crisis »), la fatigue et la pression

116. DOUGLAS Ann [1962], *Industrial Peacemaking* (New York : Columbia University Press).

temporelle aidant : un accord se fait sur un « paquet » plus ou moins équilibré. Dans ce modèle, la transparence domine au début avant de laisser un rôle croissant au secret : le chapitre IV a établi que la transparence permet aux négociateurs, lors de la phase d'inventaire assortie d'effets d'ancrage, de signaler aux mandants leur loyauté et leur détermination ; ensuite, la phase de concession et de compromis appelle un secret plus grand.

Puis Stevens a présenté un « cycle de négociation » décomposé en « phases liminaires », mettant l'accent sur les divergences, et en « phases ultimes » tentant au contraire de converger<sup>117</sup>. Là encore, la transparence lors des premières phases favorise la polarisation des divergences, tandis que le secret lors des « phases ultimes » facilite la convergence.

Les modèles suivants ne désignent pas de façon évidente un arbitrage entre secret et transparence, mais mettent en relief le dilemme que ce choix constitue. Zartman et Berman distinguent trois étapes<sup>118</sup> : tout d'abord le diagnostic de la situation et la décision d'engager une négociation, phase de reconnaissance des faits, des causes et des acteurs ; puis la négociation d'une « formule », c'est-à-dire un cadre général (« agreeable framework ») ; enfin la mise au point des « détails » de la formule et de son application. La tournure de la première phase dépend des variables contextuelles clefs influant sur le dosage entre secret et transparence<sup>119</sup>. Si l'on veut minimiser le *reentry problem*, la mise au point de la « formule » peut suivre une dominante de transparence, puisqu'elle constitue en quelque sorte le mandat à respecter lors de la négociation des « détails ». Mais si l'exposition de cette phase rend la négociation d'une « formule » impossible, alors elle devra suivre une dominante de secret – avec en contrepartie une difficulté à venir lors du *reentry*.

Enfin, Walton et McKersie ont proposé le principal modèle de séquence à dominante intégrative, inspiré d'un article fondateur de Simon sur les méthodes du *problem-solving*<sup>120</sup>. Il se construit sur trois grandes étapes, les deux dernières autorisant un retour aux précédentes si besoin est. La première étape (« problem recognition and definition ») « involves a maximum exchange of information about the problems

---

117. STEVENS Carl M. [1963], *Strategy and Collective Bargaining Negotiation* (New York : McGraw-Hill), pp. 59 sq.

118. ZARTMAN I. William, BERMAN Maureen R. [1982], *The Practical Negotiator* (New Haven : Yale University Press), pp. 9 sq.

119. Cf. la section 1.1. de ce chapitre.

120. SIMON Herbert A. [1955], « A Behavioural Model of Rational Choice », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 69, February, pp. 99-118 ; WALTON, McKERSIE [1965], *op. cit.*, pp. 137-143.

perceived by each party in order that these problems be identified and defined in their essentials »<sup>121</sup> ; c'est bien une approche d'empathie réciproque, permettant un échange d'information maximal, qui est demandé ; or le chapitre IV a démontré que la transparence vis-à-vis de tiers gêne ces deux aspects. La deuxième étape (« search for potential solutions and their consequences ») part du principe que ces solutions possibles à la table :

are not immediately apparent but rather have to be discovered or invented. It also assumes that the full consequences of a course of action are again not obvious; instead, they have to be inferred from an analysis of all the facts available. [...] Invention and creativity are essential<sup>122</sup>.

Autant la phase d'imagination gagne à être secrète<sup>123</sup>, autant la phase d'examen des conséquences de ces options mériterait d'être aussi transparente que possible, pour faire apparaître les liens potentiels avec des tiers intéressés, susceptibles de devenir des quasi-négociateurs. Ici encore apparaît le dilemme : associer ces quasi-négociateurs complique la phase de négociation mais facilite celle de *reentry*, tandis que les tenir à l'écart produit des effets inverses. La troisième étape de Walton et McKersie (« preference ordering of solutions and selecting a course of action ») consiste à évaluer les solutions possibles et à identifier celles qui sont mutuellement satisfaisantes au point de pouvoir être décidées ; c'est la phase où se font les concessions, dont le chapitre IV a souligné que le secret leur est plus favorable. En revanche, *in fine*, la décision doit sans doute être expliquée et justifiée auprès de tiers à travers une mise en transparence. Pour l'ensemble de ce processus intégratif, Walton et McKersie soulignent l'importance d'un « supportive climate », défini comme un environnement permettant aux participants de développer des idées nouvelles à l'abri de pressions extérieures et dont les caractères renvoient à l'idéaltype de la négociation secrète.

Quels que soient l'intérêt théorique et l'application pratique de ces séquences, il nous semble opportun de constater, avec Bourque et Thuderoz, que la plupart de ces phasages s'arrêtent à l'accord : or « il convient [...] de prolonger l'étude des processus vers leur aval, au-delà de l'accord signé »<sup>124</sup>. C'est pourquoi nous avons insisté sur la corrélation entre l'exposition à des tiers de la phase de mandat puis de

---

121. WALTON, MCKERSIE [1965], *op. cit.*, p. 137.

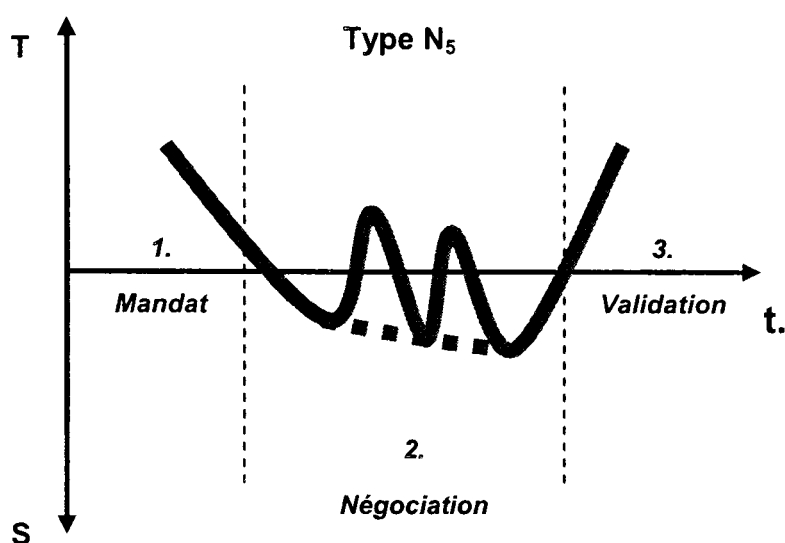
122. *Ibidem*, p. 139.

123. Une des règles de base du remue-ménages est que les participants ne doivent pas se sentir liés par les idées qu'ils imaginent : l'exposition à un tiers annule cette condition ; cf. LEMPEREUR, COLSON [2004], *op. cit.*, p. 52.

124. BOURQUE Reynald, THUDEROZ Christian [2002], *Sociologie de la négociation* (Paris : La Découverte), p. 108.

négociation avec le degré de difficulté prévisible attaché à la phase de *reentry*, dont dépend la mise en œuvre ultérieure de l'accord.

Néanmoins, la prise en compte de ces phasages théoriques permet de proposer un cinquième type de séquence – cf. le schéma N<sub>5</sub>. Celui-ci intègre la possibilité – et la nécessité, compte tenu de l'injonction de transparence – d'allers et retours entre secret et transparence, au sein de la phase centrale de négociation proprement dite.



Jusqu'à présent, l'examen des différents modes d'articulation entre le secret et la transparence au sein de la séquence de négociation s'est fait avec l'hypothèse d'une identité d'appréciation, sur ce point, entre les parties prenantes. Mais la possibilité d'une divergence de vues pose la question de l'asymétrie.

### SECTION 3

#### LA PÉRENNITÉ DE L'ARTICULATION FACE À LA QUESTION DE L'ASYMÉTRIE

Comment peut se gérer la tension entre secret et transparence s'il existe un désaccord entre les parties prenantes à ce sujet ? Le degré de transparence peut devenir un enjeu en soi. Quels sont les usages tactiques que permet la situation d'asymétrie dans les préférences des parties prenantes à l'égard du secret ? Il faut schématiser les configurations possibles (3.1.), avant d'en évaluer les conséquences sur la pérennité de l'articulation entre secret et transparence (3.2.).

### 3.1. L'accord entre les parties et la question de l'asymétrie

Entre les négociateurs, la question de l'asymétrie se pose d'abord pour ce qui concerne le niveau de secret vis-à-vis de tiers (3.1.1.). Mais la typologie des situations possibles s'enrichit si l'on considère également l'échange d'informations à la table, entre négociateurs (3.1.2.).

#### 3.1.1. Asymétrie dans le choix du secret vis-à-vis de tiers

Comme indiqué *supra*, la phase de prénégociation permet aux parties prenantes de s'accorder sur le niveau de secret nécessaire vis-à-vis de tiers. Afin d'examiner les situations possibles, on se limite ici à un cadre bilatéral entre deux négociateurs *A* et *B*, chacun ayant intérêt soit à une négociation à dominante de secret, soit à une négociation à dominante de transparence.

Il peut donc se trouver ou bien une symétrie des préférences entre *A* et *B* – tous deux ont intérêt au secret vis-à-vis de tiers, ou au contraire tous deux ont intérêt à la transparence – ou bien une asymétrie – l'un préfère une configuration où le secret domine, l'autre un processus marqué par la transparence. Quatre situations types sont donc possibles, notées *S*<sub>1</sub>, *S*<sub>2</sub>, *S*<sub>3</sub> et *S*<sub>4</sub>.

		A a intérêt...	
		au secret	à la transparence
B a intérêt...	au secret	S <sub>1</sub>	S <sub>2</sub>
	à la transparence	S <sub>3</sub>	S <sub>4</sub>

Dans la configuration *S*<sub>1</sub>, les deux négociateurs ont chacun intérêt au secret vis-à-vis de tiers. Ce fut le cas, par exemple, des négociations entre Britanniques et Américains à propos du missile air-sol Skybolt<sup>125</sup>. À l'automne 1962, les États-Unis décidèrent de ne pas apporter de soutien à ce projet de missile nucléaire dont le Royaume-Uni avait besoin pour assurer son rôle dans le dispositif de dissuasion. Le degré de secret fut tel que : « Much of what occurred was not recorded ; everything

125. NEUSTADT [1970], *op. cit.*, en particulier pp. 30-55. Cf. aussi KISSINGER Henry [1996], *Diplomatie*, trad. fr. de *Diplomacy*, New York, Simon & Schuster, 1994 (Paris : Fayard), pp. 541-542.



recorded was classified. The recollections of participants remain available, but memory lapses are compounded by discretion »<sup>126</sup>. Dans cette configuration où les préférences en faveur du secret sont symétriques, la décision sur le processus ne pose pas de difficulté particulière.

À l'opposé, dans la configuration S<sub>4</sub>, les deux négociateurs ont chacun intérêt à la transparence vis-à-vis de tiers, éventuellement pour des motivations différentes. Par exemple, lors de la seconde crise irakienne, il était dans l'intérêt tant des Irakiens d'une part, que de la troïka composée des Allemands, des Français et des Russes d'autre part, d'exposer l'existence de négociations relatives au déploiement des inspecteurs de l'ONU chargés de trouver trace d'hypothétiques armes de destruction massive<sup>127</sup>. Pour les premiers, cette transparence permettait de signaler une forme minimale de coopération, perçue comme un gage de nature à retarder toute attaque américaine ; pour les seconds, cette transparence permettait de prouver la possibilité même d'une voie négociée, tout en leur apportant un bénéfice d'image sur la scène internationale.

Cette configuration S<sub>4</sub> connaît des variantes, dans la mesure où au moins un des négociateurs peut choisir la transparence pour une raison tactique. Il s'agit de faire croire au partenaire et/ou à une audience que l'on est de bonne foi et que l'on veut négocier, mais l'objectif est autre : améliorer son image, gagner du temps, recevoir l'appui de tiers, tromper l'adversaire, obtenir de l'information, voire faire échouer les négociations<sup>128</sup>. En particulier, comme cela a été indiqué au chapitre IV, l'élévation du degré de transparence vis-à-vis de tiers permet à des quasi-négociateurs de se saisir des enjeux négociés à la table et d'intervenir sur le processus ; cela peut être planifié par l'un des négociateurs, soucieux de bâtir une coalition auprès de quasi-négociateurs afin de modifier l'équilibre des forces à la table<sup>129</sup>. C'est pourquoi,

When [...] the main characteristics and conditions of a conflict dictate the use of the secret diplomacy model, and one side insists on open diplomacy, this may indicate an interest in public relations rather than in transforming relations<sup>130</sup>.

---

126. *Ibidem*, p. 6 ; alors professeur à Harvard, Richard E. Neustadt s'était vu confier une mission de conseil sur le dossier Skybolt par le Président Kennedy lui-même. Il n'en a jamais livré les conclusions, ayant achevé son étude au moment où le président américain fut assassiné à Dallas le 22 novembre 1963.

127. BLIX Hans [2004], *Disarming Iraq : Searching for Weapons of Mass Destruction* (London : Bloomsbury).

128. IKLÉ Fred Charles [1964], *How Nations Negotiate* (New York : Harper & Row), pp. 43-58.

129. Pour un aperçu des recherches théoriques sur la constitution de coalitions, cf. MURNIGHAN K. [1991], *The Dynamics of Bargaining Games* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall).

130. GILBOA [2000], p. 563.

Les configurations  $S_2$  et  $S_3$  sont en revanche marquées par une asymétrie de préférences. Celles-ci peuvent avoir plusieurs sources : pour l'un des négociateurs, l'exposition de la négociation constituera une marque de reconnaissance, ce qui fait de sa transparence un objectif en soi. Pour un autre, au contraire, la participation à une négociation représente une concession ou un risque si importants que la condition posée est que le processus reste inconnu de tiers. C'est un cas qu'illustrent les pourparlers entre le Front Polisario et le Maroc à propos du Sahara occidental : pour le premier, l'existence de négociations constitue une marque de reconnaissance et une preuve que la question du statut de cette région se pose, soit deux éléments que le second ne souhaite précisément pas accréditer<sup>131</sup>. D'autres sources de divergences existent. Toujours à propos de la seconde crise irakienne, les négociations entre Américains et Britanniques avant le déclenchement des opérations illustrent cette asymétrie. Du point de vue américain, l'idée même de négociation était contraire aux objectifs poursuivis et aux choix politiques du président américain<sup>132</sup> ; pour le Premier ministre britannique, au contraire, il était essentiel que ces négociations soient exposées, et ce pour deux raisons. D'une part, Tony Blair y trouvait l'intérêt d'être présenté comme l'interlocuteur clef de George W. Bush ; d'autre part, confronté à une opinion publique majoritairement hostile à la participation à toute action armée, Tony Blair devait obtenir qu'un mandat en bonne et due forme soit donné par le Conseil de sécurité des Nations unies et, au minimum, démontrer ses efforts déployés en ce sens<sup>133</sup> : « Public opinion in the UK favored trying to make international institutions work before resorting to force »<sup>134</sup>.

Cette situation d'asymétrie connaît deux issues possibles. Soit la divergence de préférences est telle qu'un accord sur le processus est hors de portée : la négociation n'aura pas lieu, à condition toutefois que les parties prenantes puissent accepter d'en rester à leur meilleure solution hors table<sup>135</sup>. Soit la divergence de préférences est surmontée : ou bien parce qu'elle n'était pas fortement polarisée, ou bien parce que les solutions hors table ne permettent pas à au moins l'un des négociateurs de différer la négociation.

---

131. LEVEAU Remy, MOHSEN-FINAN Khadija [2000], « L'affaire du Sahara occidental », *Etudes*, tome 392, n° 1, pp. 11-22 ; MOHSEN-FINAN Khadija [1997], *Sahara occidental : les enjeux d'un conflit régional* (Paris : CNRS Editions).

132. DANNER Mark [2005], « The Secret Way to War », *The New York Review of Books*, Vol. 52, n° 10, 9 juin.

133. WOODWARD Bob [2004], *Plan of Attack* (New York : Simon and Schuster, 2004), p. 162.

134. *Ibidem*, pp. 177-178.

135. C'est-à-dire la situation que les parties prenantes connaîtront en l'absence d'accord négocié ; cf. LEMPEREUR, COLSON [2004], *op. cit.*, pp. 53-56, et FISHER, URY, PATTON [1991], *Getting to Yes. Negotiating Without Giving In*, 1<sup>ère</sup> éd. 1981 (Londres : Penguin), pp. 101 sq.

Dès lors, de deux choses l'une. Si l'accord se fait en faveur du secret, *le négociateur attaché à la transparence qui cède sur un processus privilégiant le secret acquiert, par là même, un avantage tactique* : celui de pouvoir faire défection et exposer au grand jour la négociation que son partenaire souhaitait maintenir secrète. *L'autre négociateur, attaché au secret, l'emporte sur le processus mais y trouve une source nouvelle de vulnérabilité* en raison des fuites, indiscretions et révélations que l'autre partenaire pourra décider unilatéralement. Si, au contraire, l'accord se fait en faveur de la transparence, la probabilité est forte – pour les motifs exposés au chapitre IV – que le négociateur qui était attaché au secret ne puisse accepter d'entrer dans une dynamique coopérative, diminuant ainsi la probabilité d'aboutir à un accord.

C'est cette dernière interaction, entre secret vis-à-vis de tiers et dynamique de négociation à la table, qu'il faut aussi prendre en compte.

### 3.1.2. Secret externe et secret interne en négociation

Pour avoir une vision d'ensemble des situations possibles que commande l'arbitrage entre secret et transparence, il faut ajouter à la problématique *externe* qui nous intéresse – le secret revendiqué par les deux négociateurs de concert vis-à-vis des tiers – une problématique *interne* – le secret utilisé par un négociateur à l'égard de l'autre, cette dissimulation d'information s'apparentant à un comportement compétitif. D'où la matrice suivante qui décrit les différentes situations-types possibles, reprenant certains résultats du chapitre IV.

		<u>L'un vis-à-vis de l'autre,</u> les négociateurs recourent...	
		au secret	à la transparence
<u>Vis-à-vis de tiers,</u> les négociateurs recourent...	au secret	S <sub>5</sub>	S <sub>6</sub>
	à la transparence	S <sub>7</sub>	S <sub>8</sub>

La configuration S<sub>5</sub> correspond à une négociation *opaque et compétitive* : vis-à-vis du reste du monde, l'approche est « aristocratique » au sens où elle est masquée à l'observation du grand nombre ; entre eux, les négociateurs limitent l'échange d'informations, ce qui provoque une dynamique distributive, voire manipulatrice.

À l'opposé, la configuration  $S_8$  correspond à une négociation *exposée et coopérative* : l'approche se veut « démocratique » dans la mesure où les échanges sont suffisamment transparents pour permettre l'intervention de tiers intéressés ; entre eux, les négociateurs maximisent l'échange d'informations et se rapprochent du modèle de la négociation raisonnée développé par Fisher et Ury.

La configuration  $S_6$  correspond à une négociation *opaque mais coopérative* : elle est « aristocratique » au sens où quelques négociateurs s'isolent du reste du monde ; mais, comme démontré au chapitre IV, c'est précisément cet isolement rassurant qui permet aux acteurs d'adopter des comportements coopératifs excluant la dissimulation.

Enfin, la négociation *exposée et compétitive* correspond à la configuration  $S_7$  : la négociation est « démocratique » car son exposition permet l'intervention de tiers, mais entre eux les négociateurs limitent l'échange d'information. Comme indiqué au chapitre IV, cette configuration est particulièrement stable : la transparence vis-à-vis de tiers incite les acteurs à choisir l'un envers l'autre des comportements de dissimulation et compétitifs.

### 3.2. La pérennité de la formule d'articulation

La principale conséquence de l'asymétrie des préférences des négociateurs quant au secret vis-à-vis de tiers est de fragiliser la pérennité de l'articulation : lorsque l'une des parties prenantes s'est vu imposer un processus secret dont elle ne voulait pas, la probabilité augmente qu'elle rompe ce secret.

Par exemple, dans le cas asymétrique évoqué *supra*, entre le Maroc et le Front Polisario à propos du Sahara occidental, il vient d'être révélé que des négociations secrètes se sont tenues à Rabat, en septembre 1996, au plus haut niveau : la délégation du Front Polisario, emmenée par Bachir Mustapaha Sayed, fut reçue par Driss Basri, alors tout puissant ministre de l'Intérieur et homme fort du régime de Hassan II, et par le Prince héritier lui-même, futur Mohammed VI<sup>136</sup>. Les minutes de cette rencontre secrète ont été reproduites sur plusieurs pages dans un hebdomadaire de l'opposition. Le secret était pourtant central, au point que le Prince héritier reconnaît lui-même, dans les premiers passages de ce verbatim, que « SM [Hassan II]

---

136. JAMAÏ Aboubakr, IRAQI F., BROUSKY O. [2006], « Quand le Roi négociait avec le Polisario : minutes des réunions », *Le Journal hebdomadaire*, n° 246, 11-17 mars 2006, pp. 18-25. Une autre publication marocaine, *Assahifa*, a également publié ces minutes.

m'a informé [seulement] aujourd'hui de la rencontre »<sup>137</sup>. D'après l'hebdomadaire, ces minutes « ont été, selon plusieurs sources, transmises aux services espagnols par le Polisario » ; Driss Basri en a confirmé l'authenticité et a estimé qu'elles avaient été traduites de l'arabe vers l'espagnol, puis de l'espagnol vers le français. Pour l'hebdomadaire en question, dans le droit fil de l'injonction de transparence décrite au chapitre III, « livrer à l'opinion publique le contenu de pourparlers qui la concernent directement est incontournable »<sup>138</sup>. Il est d'ailleurs révélateur de trouver cette manifestation de l'injonction de transparence même au sein d'un État où la liberté de la presse reste fragile. Du point de vue de la négociation, ces révélations sont intervenues alors que Mohammed VI s'apprêtait à se rendre en déplacement officiel au Sahara occidental : le Front Polisario, en révélant que le Roi, alors Prince héritier, avait participé à une négociation secrète avec le mouvement indépendantiste, ne pouvait que souligner le statut de ce dernier comme interlocuteur reconnu.

Ce cas particulier invite à réfléchir, de façon générale, à la possibilité même de garantir la pérennité d'une forme sociale intégrant le secret, à partir des travaux de Simmel (3.2.1.), avant de rappeler quelques recommandations des praticiens pour espérer maintenir le secret le plus longtemps possible (3.2.2.).

### ***3.2.1. La rupture du secret : un parallèle entre société secrète et négociation***

Pour la société secrète, forme sociologique qu'étudie Simmel, comme pour la négociation, le secret porte en lui son propre antidote : la trahison. Selon Simmel, les attraits du secret sont en effet liés « à ceux de son contraire logique, la trahison » :

Il y a dans le secret une tension qui se relâche à l'instant de la révélation. Celui-ci constitue une péripétie dans l'évolution du secret, et tous ses charmes se rassemblent et culminent encore une fois dans ce moment-là – de même que [...] pour l'âme du prodigue, le sentiment de puissance que donne la possession de l'argent se concentre de la façon la plus parfaite et la plus délectable dans l'instant où il ouvre sa main pour le dépenser<sup>139</sup>.

Inséparable de l'attrait du secret est donc la capacité de le trahir : « Le secret est porté par la conscience qu'on *peut* le trahir, et qu'ainsi on tient entre ses mains le pouvoir de changer le cours du destin »<sup>140</sup>. La dynamique entre ces deux « intérêts opposés, celui de dissimuler et celui de dévoiler »<sup>141</sup>, façonne la relation sociologique

---

137. *Ibidem*, p. 20

138. JAMAÏ Aboubakr [2006], « Le pourquoi d'une publication », *Le Journal hebdomadaire*, n° 248, 25-31 mars 2006, p. 3.

139. SIMMEL [1908], *op. cit.*, p. 369 pour cette citation et la précédente.

140. *Ibidem*.

141. *Ibidem*.

qu'accueille la société secrète – mais aussi, pour ce qui nous concerne, la négociation secrète. Il y a d'une part « l'intérêt pratique et les charmes formels du secret », de l'autre « le sentiment de supériorité qu'il contient » mais qui ne « s'actualise pleinement qu'à l'instant du dévoilement »<sup>142</sup>.

Cette possibilité de dévoilement, et donc de rupture, existe même à ses propres dépens : c'est « le risque intérieur de se découvrir, qui ressemble à la fascination du vide »<sup>143</sup>. Le plaisir de parler et la fierté de montrer que l'on sait ce qui est masqué à autrui sont les ennemis du négociateur tenu au secret.

Tout négociateur doit se méfier de son ego, de sa volonté d'être reconnu, et donc pour cela de « se faire mousser » en révélant certains secrets d'une négociation à des personnes qui pourraient ensuite s'en servir à des fins contraires aux objectifs poursuivis<sup>144</sup>.

En juillet 1993, lors du processus secret entre Israéliens et Palestiniens, un des membres de la délégation de l'OLP, Maher El-Kurd, ne revint pas à Oslo : il n'avait « pas fait preuve de toute la discrétion nécessaire dans ses conversations avec les collaborateurs de Yasser Arafat. De ce fait, il avait été exilé au Canada »<sup>145</sup>. Uri Savir lui-même cède à la tentation, mais à la veille d'un dénouement et d'une façon sans doute mieux contrôlée, en livrant ses réflexions à une journaliste de la BBC, Jane Corbin<sup>146</sup>, laquelle l'a interviewé à Paris en marge des négociations à l'hôtel Bristol, les 9 et 10 septembre 1993.

Face au risque de trahison, les sociétés secrètes se donnent divers mécanismes pour garantir leur condition d'existence. « Un secret est une chose si précaire, les tentations de le trahir si nombreuses, dans bien des cas le chemin qui mène du silence à l'indiscrétion est si continu » que la confiance devient une nécessité absolue<sup>147</sup>. Pour armer cette confiance, les sociétés secrètes reposent sur des serments, des codes, des menaces de sanction à l'égard de leurs membres, un apprentissage systématique de la discrétion et même de la mutité. Comme le rappelle Simmel, « les sociétés secrètes des Pythagoriciens imposaient au néophyte un silence de plusieurs années », car la capacité à se taire signifie sans doute d'autres qualités : « si l'on parvenait à garder le silence pendant des années, on était probablement capable de

---

142. *Ibidem*.

143. *Ibidem*.

144. Entretien avec M. Vianney BASSE, chargé de mission au Secrétariat général de la défense nationale, ancien *political advisor* auprès de généraux commandant des forces d'interposition en Afghanistan, Kosovo et Côte d'Ivoire.

145. SAVIR [1998], *op. cit.*, p. 61.

146. CORBIN [1994], *op. cit.*

147. SIMMEL [1908], *op. cit.*, p. 382.

résister à d'autres tentations que celle du bavardage »<sup>148</sup>. Ces mécanismes ont leurs équivalents dans le monde de la négociation, à commencer par l'obligation de réserve des négociateurs publics. Aux temps de la mise en place des ambassadeurs résidents comme à l'époque contemporaine, face à l'injonction de transparence, l'aptitude à la discrétion demeure l'étalon de la qualité du négociateur.

Pour poursuivre le parallèle, la structure de la société secrète analysée par Simmel fait écho à la structure sociologique de la négociation. Simmel note « le grand nombre de degrés d'initiation des sociétés secrètes », qui se justifie ainsi : « on veille à ce que le néophyte qui n'a pas encore été mis à l'épreuve n'ait pas non plus grand-chose à trahir »<sup>149</sup> ; pour cela,

à l'intérieur du secret fondamental qui entoure la société dans son entier, le secret graduel vient encore protéger son noyau le plus profond et le plus essentiel [...].

C'est justement parce que les degrés inférieurs de la société forment une transition, un passage vers le centre véritable du secret, qu'ils rendent progressivement étanche la sphère dissuasive qui l'entoure, ce qui la protège plus sûrement que ne le ferait l'alternative brutale et radicale : être tout à fait dedans ou tout à fait dehors<sup>150</sup>.

Dans cette chaîne de degrés successifs, « partout la fonction de l'intermédiaire est double – relier et séparer »<sup>151</sup>. En rompant le caractère binaire du secret – préservé ou trahi –, en le plaçant au terme d'une chaîne dont chaque degré fait transition, cette structure hiérarchique permet de faire coexister un cœur secret et une périphérie connue ; c'est sans doute le modèle le plus intéressant. Car en négociation aussi l'on retrouve cette gradation : à la base se trouve celui qui aide à préparer des éléments techniques qui seront joints à un dossier particulier dont il n'a pas connaissance ; puis vient celui qui aide à préparer la négociation elle-même, sans toutefois y participer ; puis vient celui qui est admis dans la salle de négociation, sans toutefois pouvoir siéger à la table et encore moins y prendre la parole ; enfin vient celui qui, assis à la table, peut participer à la négociation, sans toutefois en définir la stratégie ; au-dessus de lui peut se trouver un chef de délégation qui fixe cette stratégie et qui seul a le droit de participer aux apartés avec son homologue. Au sommet de la pyramide de la négociation se trouve enfin le mandant, chef ultime qui d'ailleurs n'apparaît qu'exceptionnellement – lors de sa négociation en Chine, Lamy ne rencontra qu'au dernier moment ce chef ultime, Jiang Zemin, seul en pouvoir de dire si l'accord était valide ou non<sup>152</sup> –, à l'instar des chefs invisibles dont Simmel analyse le rôle essentiel à la tête des sociétés secrètes.

---

148. *Ibidem*, p. 383.

149. *Ibidem*, pp. 397.

150. *Ibidem*, pp. 397-398.

151. *Ibidem*, p. 398.

152. LAMY [2002], *op. cit.*, pp. 13 sq.

Les degrés inférieurs ne doivent pas savoir à qui ils obéissent. [...] [Les chefs inconnus] représentent la plus extrême, la plus abstraite sublimation de la dépendance centralisatrice. La tension entre le sujet et son chef atteint son apogée quand ce dernier n'est plus à portée du regard, il ne reste plus alors que le fait nu, en quelque sorte impitoyable, de l'obéissance pure et simple<sup>153</sup>.

D'autres facteurs favorables à la pérennité du secret sont mentionnés par les praticiens, et dont on peut *in fine* faire brièvement état.

### 3.2.2. *Maintenir le secret : les recommandations des praticiens*

L'objet n'est pas ici de faire un relevé exhaustif des dispositifs utilisés par les praticiens pour garantir la pérennité du dosage de secret qu'ils estiment opportun pour telle négociation internationale. On présentera cependant quelques éléments relatifs à trois éléments essentiels : les personnes, le lieu et le moment.

Pour ce qui concerne les personnes, la remarque de Simmel à propos des sociétés secrètes vaut également pour la négociation : « La faiblesse de la société secrète, c'est que les secrets ne sont pas gardés en permanence – on a raison de dire qu'un secret connu de deux personnes n'est déjà plus un secret »<sup>154</sup>. C'est pourquoi compte, tout d'abord, le nombre de personnes impliquées : plus petit est ce nombre, plus grandes sont les chances de maintenir le secret voulu sur une longue période. Dans la préparation de sa visite secrète à Pékin, Kissinger a pu jouer de sa proximité personnelle avec Nixon pour ne prévenir qu'à la toute dernière minute le secrétaire d'État américain lui-même, William Rogers. Au début du processus d'Oslo, les personnalités israéliennes au courant se comptent sur les doigts de deux mains ; au sein même du gouvernement, seul le Premier ministre, le ministre des Affaires étrangères et celui de la Défense sont prévenues ; en fin de processus, Savir estime qu'au total une centaine de personnes seulement étaient informées<sup>155</sup>. Un code secret était utilisé pour désigner les principaux protagonistes : Arafat fut « le Vieux », et Rabin reçut le même surnom ; Abu Mazen était « le Saint-Esprit », Pérès « le Père » ; Abu Ala et Uri Savir étaient les « numéros Un »<sup>156</sup>. Assumer une fausse identité est un classique ; au lendemain de la signature de l'accord du 13 septembre 1993 à Washington, Pérès voulut rencontrer secrètement le roi Hussein de Jordanie : il dut

---

153. SIMMEL [1908], *op. cit.*, pp. 401-402.

154. *Ibidem*, pp. 380.

155. Soit environ 75 Israéliens, Palestiniens et Norvégiens, plus environ 25 Américains, Egyptiens, Marocains, Tunisiens et Russes ; SAVIR [1998], *op. cit.*, p. 83.

156. *Ibidem*, p. 35.



traverser le pont Allenby qui sépare les deux pays puis faire route vers Amman « dissimulé sous un chapeau de feutre rond et portant une fausse moustache »<sup>157</sup>.

Dans des configurations où le secret est moindre, par exemple lors d'une médiation empruntant le format de la *closed door diplomacy*, un facteur de pérennité du dosage consiste à nommer un seul porte-parole, commun à toutes les parties présentes à la table de négociation. A Camp David, en 1978, il s'agissait de Jody Powel, *Presidential Press Secretary* ; lors de la conférence de Dayton sur la Bosnie, Nicholas Burns joua ce rôle en tant que *State Department Spokesperson*<sup>158</sup>. Au médiateur revient la responsabilité de régler les relations avec les médias. Dans une négociation sans facilitateur, seul un accord des négociateurs sur les aspects de communication permet d'assurer la pérennité du dosage entre secret et transparence.

Le choix du lieu est également un facteur de préservation du secret, même dans la configuration *closed door* : le choix de lieux inattendus, éloignés ou difficiles d'accès a déjà été évoqué – à l'instar de la base militaire de Dayton. C'est encore plus vrai dans une configuration de secret total. Pour le processus d'Oslo, capitale éloignée des grands centres diplomatiques habituels, les Norvégiens offrirent les conditions matérielles du secret en mettant à la disposition des deux délégations des lieux discrets, dans la campagne autour d'Oslo. Le 13 août 1993, par exemple, les négociateurs furent accueillis au champagne par les propriétaires d'une luxueuse villa de Borregard, aristocrates auxquels on avait raconté qu'ils recevaient des hommes d'affaires du Moyen-Orient<sup>159</sup>. Lors de pourparlers à Paris les 9 et 10 septembre 1993, préparant la rencontre historique du 13 à Washington, Savir prit le contre-pied des journalistes : ceux-ci pensaient que des négociations secrètes, si elles devaient se tenir, ne pouvaient pas avoir lieu à Paris *intra-muros*. Les négociateurs s'installèrent donc à l'Hôtel Bristol du faubourg Saint-Honoré, tous sous le nom de Larsen mais avec des prénoms différents – Ulaf, Terge, Alf...<sup>160</sup>. Contre-pied encore dix-huit mois plus tard, en mai 1995, lors du choix d'un lieu pour accueillir les négociations sur deux volets les plus sensibles : le redéploiement et l'annexe sur la sécurité de l'accord intermédiaire. L'ambassadeur israélien à Rome, Avi Pazner, fut chargé de trouver un lieu garantissant l'absolue discrétion. Il s'en ouvrit au ministre italien des Affaires étrangères, Susanna Agnelli, laquelle se trouve être la soeur du

---

157. *Ibidem*, p. 105.

158. GILBOA [2000], *op. cit.*, pp. 555-556

159. SAVIR [1998], *op. cit.*, p. 69.

160. *Ibidem*, p. 88.

magnat Gianni Agnelli. Celui-ci, ami de Pérès, proposa de mettre à disposition des négociateurs le centre de formation de la Fiat, à Turin<sup>161</sup>.

Enfin, le moment compte. De son expérience de négociateur lors des « marathons agricoles » à la Commission européenne, puis lors du règlement du conflit néo-calédonien précité, Michel Rocard retire « une vérité d'évidence » : « la nuit est plus propice que le jour aux longues négociations et elle assure mieux le secret. C'est à Bruxelles que j'ai appris cette technique, absolument robuste »<sup>162</sup>.

Ces quelques exemples soulignent un dernier paradoxe attaché au secret : les négociations les plus improbables sont à la fois celles qui ont le plus besoin du secret, mais peut-être aussi celles pour lesquelles celui-ci est moins difficile à créer, précisément parce qu'il recouvre une hypothèse généralement réputée *inconcevable*.

### **Conclusion – Le clair-obscur de la négociation**

Ce chapitre s'est efforcé d'explorer les articulations permettant de gérer au mieux la tension entre secret et transparence vis-à-vis de tiers. L'étude de nombreux exemples issus des relations internationales a souligné à la fois l'importance du bon dosage de secret et l'impossibilité de se reposer sur un modèle unique, valable pour tous les contextes et tous les sujets. Des modes de délimitation du secret selon un axe thématique ou spatial – *different stages in location* – ou un axe temporel – *different stages in time* – ont été étudiés, ainsi que leurs conséquences. Le dilemme inhérent à la gestion du secret et de la transparence n'en disparaît pas pour autant, comme le souligne en particulier la discussion du *reentry problem*. Cela confirme que le secret et la transparence constituent bien une tension en négociation, au sens qui a été donné à cette notion dans l'introduction générale.

Cette tension est inévitable aussi parce que ses deux composantes forment un clair-obscur indissoluble. Au fond, le secret ne s'oppose pas à la transparence, au sens où il l'interdirait : au contraire, c'est précisément le recours raisonné et délimité au secret qui permet une plus grande transparence par ailleurs. Et vice-versa : la transparence ne s'oppose pas au secret au sens où elle l'interdirait. Au contraire, c'est précisément parce que l'injonction de transparence impose un surcroît de clarté qu'il faut organiser, de façon légitime, un surcroît de secret là – et uniquement là – où

---

161. *Ibidem*, p. 203.

162. ROCARD [1998], *op. cit.*, p. 55.

celui-ci est indispensable. L'enjeu réside dans la capacité concrète à préserver de façon légitime un secret nécessaire dans un monde soumis à l'injonction de transparence.

Ce chapitre ainsi que le précédent ont permis de faire émerger des résultats et des concepts théoriques que l'on se propose à présent d'utiliser à travers une étude de cas complète et originale, consacrée aux négociations internationales dans le secteur aérien, telles que les définit la Convention relative à l'aviation civile signée à Chicago en 1944 et toujours en vigueur. Tel est l'objet du sixième et dernier chapitre.

## Chapitre VI

### L'ARTICULATION EN PRATIQUE : LE CAS DES NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES DANS LE SECTEUR AÉRIEN

*CONSIDERANT que le développement futur de l'aviation civile internationale peut grandement aider à créer et à préserver entre les nations et les peuples du monde l'amitié et la compréhension, alors que tout abus qui en serait fait peut devenir une menace pour la sécurité générale, [...].*

Préambule, Convention de Chicago<sup>1</sup>

*It is in the interest of States as well as that of the increasing number of parties involved in air services negotiations, that the process becomes more open and transparent [...].*

Conférence de l'OACI,  
24-29 mars 2003<sup>2</sup>

La notion de territoire est fructueuse en science politique car elle a partie liée avec celle de souveraineté. La souveraineté s'incarne dans un État qui « dispose d'une contrainte de dernier ressort, sur un territoire et une population donnée, [...] pouvoir de dernière instance qu'il exerce contre les particuliers et les groupes qui relève de sa juridiction »<sup>3</sup>. L'effectivité de cette « contrainte de dernier ressort » sur un territoire terrestre est au cœur de l'Histoire, commandant au déplacement des frontières au fil des guerres et des traités. Mais qu'en est-il des espaces non terrestres ? Le droit

- 
1. OACI [2000], *Convention relative à l'aviation civile internationale*, signée à Chicago le 7 décembre 1944, 8<sup>ème</sup> éd. (Montréal : Secrétariat général de l'OACI), Doc. 7300/8, disponible sur le site ([www.icao.int](http://www.icao.int)).
  2. ICAO [2003], « Transparency in International Air Transport Regulation », Agenda Item 2.7, doc. ATConf/5-WP/16, ICAO Worldwide Air Transport Conference, Montréal, 24-29 mars 2003, p. 2.
  3. BOUDON Raymond, BOURRICAUD François [1986], *Dictionnaire critique de la sociologie*, 2<sup>ème</sup> éd. (Paris : Presses Universitaires de France), « ÉTAT », p. 236.

international public reconnaît certains espaces comme des accessoires du territoire terrestre qui leur est adjacent, et sur lesquels prévaut par conséquent un régime juridique similaire. Mais plus cet espace est éloigné du territoire terrestre, « plus le respect des droits des tiers y prend une place prépondérante » et plus « le droit international compense l'exercice classique de la souveraineté par la sauvegarde des droits des autres États »<sup>4</sup>.

Contrairement aux zones maritimes, dont l'homme a tôt fait usage et dont les États se sont vite disputé la maîtrise, l'espace aérien n'a fait l'objet de tels enjeux qu'avec l'invention de l'aéronautique, au tournant du XX<sup>e</sup> siècle. Depuis, la conquête technologique des cieux est allée de pair avec l'élévation de l'importance stratégique de leur maîtrise par les puissances souveraines, autant pour des motifs militaires que commerciaux.

Dans le cadre établi par le droit international public, principalement celui issu de la convention signée à Chicago en 1944, l'espace aérien fait désormais l'objet de nombreuses et récurrentes négociations internationales pour établir les droits de trafic aérien entre États. Une caractéristique fondamentale de ces « consultations aéronautiques bilatérales » – *air services agreements* (ASA) – justifie leur choix comme étude de cas : ces négociations sont menées entre États souverains, mais concernent au premier chef d'autres acteurs en raison des enjeux économiques et commerciaux qui en dépendent – les compagnies aériennes, les aéroports, les syndicats de personnels navigants ou au sol, les collectivités locales ou encore les divers professionnels du tourisme. Dans quelle mesure ces tiers intéressés sont-ils associés au processus de négociation ? Par tradition, certains d'entre eux – notamment les compagnies aériennes – sont présents à la table de négociation, sans toutefois pouvoir, en principe, y prendre la parole : dans quelle mesure répondent-ils à la définition que le chapitre IV a donné du quasi-négociateur ? Dans ce contexte diplomatique singulier, comment s'opère, de façon générale, l'articulation entre le secret et la transparence vis-à-vis de ces tiers, directement concernés par ce qui se déroule à la table ? Constatant combien ce type de négociations permet d'explorer la tension entre le secret et la transparence, et d'illustrer les concepts construits dans les chapitres précédents, les pages qui suivent entendent en mener une étude approfondie.

---

4. DUPUY Pierre-Marie [2004b], *Droit international public*, 7<sup>ème</sup> éd. (Paris : Dalloz, coll. « Précis »), p. 714.

Quatre autres justifications appuient le choix de cette étude de cas. Celle-ci, tout d'abord, se situe au sein de notre champ en science politique puisqu'il s'agit de négociations diplomatiques : portant sur une question régaliennne – la souveraineté d'un État sur son espace aérien – ces négociations sont menées entre États, avant tout dans un format bilatéral ; elles sont par définition internationales, puisqu'elles se tiennent entre les 189 États parties prenantes de la Convention de Chicago. En deuxième lieu, ce type de négociations offre au chercheur une certaine profondeur temporelle : de tels accords sont négociés depuis une soixantaine d'années, le système ayant été défini peu avant la naissance des Nations unies ; il a traversé la Guerre froide ; il a vu l'apparition des grands ensembles économiques et politiques intégrés, telle l'Union européenne, qui renouvellent les coutumes de négociation dans ce secteur. Surtout, ces négociations revêtent une importance politique et économique considérable : elles ont partie liée avec la question de la souveraineté, mais déterminent aussi des intérêts commerciaux dont l'ampleur a crû continûment depuis la Seconde guerre mondiale. Enfin, abordé sous l'angle spécifique de la négociation, le secteur aérien offre au chercheur un sujet original sur lequel très peu, sinon rien, n'a encore été écrit. C'est un champ d'autant plus intéressant à défricher qu'il pourrait prolonger des antécédents féconds au sein de la recherche en négociation : la gestion des conflits d'usage, relatifs à l'utilisation d'espaces communs à l'échelle locale ou globale<sup>5</sup>. Sur ce dernier aspect, une étape clef dans l'histoire de la négociation multilatérale et de son analyse théorique a été la mise au point de la convention sur le droit de la mer issue de la conférence des Nations unies réunie à Montego Bay en 1982<sup>6</sup>.

Il conviendra au préalable de mesurer l'enjeu politique et économique que constituent les négociations dans le secteur aérien, ainsi que de présenter le cadre juridique dans lequel celles-ci s'effectuent (section 1). Puis le dispositif traditionnel de ces négociations bilatérales entre États sera étudié du point de vue du secret et de la transparence vis-à-vis de tiers, en utilisant les catégories et les résultats construits au cours des chapitres précédents (section 2). Enfin, toujours de ce point de vue, sera

- 
5. Sur les négociations relatives aux conflits d'usage, cf. les travaux en France de Laurent MERMET et, aux États-Unis, en particulier dans le champ environnemental, ceux de Lawrence SUSSKIND. De façon plus générale mais selon une approche prospective innovante, cf. GUERIN Marc (dir.) [2005], *Conflits d'usage à l'horizon 2020*, rapport du Plan (Paris : La Documentation française).
  6. SEBENIUS James [1984], *Negotiating the Law of Sea* (Cambridge, M.A. : Harvard University Press). Cette troisième *United Nations Conference on the Law of the Sea (UNCLOS III)* avait démarré en 1974 ; elle fut précédée par *UNCLOS I* (1958) et *UNCLOS II* (1960).

analysée la nouvelle configuration de négociation résultant de l'entrée en scène de la Commission européenne depuis 2004 (section 3)<sup>7</sup>.

## SECTION 1

### LES ENJEUX CONFIÉS À LA NÉGOCIATION INTERNATIONALE

De la maîtrise de l'espace aérien dépendent d'importants enjeux politico-militaires et économiques (1.1.), dans la gestion desquels la négociation internationale entre États souverains joue un rôle de premier plan (1.2.).

#### 1.1. Un double enjeu

La définition du statut de l'espace aérien, si elle procède d'abord d'un enjeu politique autour de la question de la souveraineté (1.1.1.), est également pétrie d'intérêts économiques, dont l'importance n'a fait que croître depuis la Seconde guerre mondiale grâce à l'essor des échanges commerciaux internationaux (1.1.2.).

##### *1.1.1. L'enjeu politico-militaire de la souveraineté nationale*

Pour saisir la nature de l'espace aérien d'un point de vue politique, un bref détour s'impose par... l'espace maritime, dans la mesure où celui-ci a soulevé une problématique du même ordre.

Une des finalités du droit international public consiste à réguler l'utilisation d'espaces et de ressources dont la gestion ne peut se concevoir seulement à un échelon étatique. C'est le cas des « espaces d'usage international », lesquels se répartissent en deux grandes catégories. D'une part, les espaces dits « internationalisés » sont placés hors de toute juridiction nationale et sont « légalement insusceptibles d'appropriation nationale » : la haute mer en fournit l'archétype, auquel correspondent aussi l'espace extra-atmosphérique et les corps célestes. D'autre part, les espaces dits « territorialisés » sont placés sous la

---

7. Cette étude de cas s'appuie sur des entretiens originaux dont la liste est fournie dans la bibliographie ; les comptes rendus de ces entretiens ont été relus et validés par les intéressés, que je remercie à nouveau. Au cours du chapitre, les citations spécifiques ou substantielles sont attribuées à leur auteur, sauf contrainte de confidentialité. Par ailleurs, un grand nombre d'informations factuelles provient de ces mêmes entretiens ; afin d'alléger la lecture et de réduire la fréquence des notes de bas de page, le choix a été fait de ne pas systématiquement relier telle information ponctuelle à tel entretien.

compétence d'un État déterminé mais, contrairement au territoire national *stricto sensu*, ont vocation à être utilisés de diverses façons par d'autres États : c'est le cas des zones maritimes littorales comme de l'espace aérien qui recouvre le territoire terrestre d'un État.

Du point de vue de la souveraineté sur ces territoires adjacents, deux logiques s'affrontent : celle de l'accaparement, par laquelle les États souverains conquièrent tout ce qu'ils peuvent à leur seul avantage – c'est le sort des espaces territorialisés ; ou, au contraire, une logique du libre usage par laquelle les États s'entendent pour partager l'usage de ces espaces – qui dès lors deviennent des espaces internationalisés. Concernant par exemple les voies d'eau navigables, le Congrès de Vienne a généralisé en 1815 le principe posé par la République française en 1792, selon lequel la souveraineté des États riverains doit reconnaître la liberté internationale de circulation sur ces fleuves<sup>8</sup>.

L'espace marin fut le théâtre de cet affrontement, à travers la controverse entre *Mare liberum* et *Mare clausum*<sup>9</sup>. Pour Grotius, qui publia en 1609 le *Mare liberum*, la mer est chose commune : son usage – transport mais aussi pêche – doit être libre pour tous et en tout point. Pour Selden, au contraire, auteur du *Mare clausum* en 1618, la mer appartient à celui qui peut effectivement en faire usage, ce qui revenait à admettre la souveraineté britannique sur l'essentiel des mers – en raison de la supériorité de sa marine. Malgré l'Angleterre, les thèses de Grotius l'emportèrent : les États côtiers ne disposent d'aucun droit de propriété sur la zone littorale, mais d'un simple droit de juridiction ; la largeur de cette zone a cependant fait débat, la portée d'un canon s'imposant au XVIII<sup>e</sup> siècle comme la mesure à retenir. Mais l'avancée des techniques relança l'affrontement entre les deux logiques précitées, en ouvrant des espaces nouveaux à l'expression de la volonté d'accaparement ou au contraire au besoin de coopération pour le bien commun : les moyens accrus de transport maritime en surface, l'exploitation des ressources halieutiques grâce à des techniques devenues quasi industrielles, la découverte de nodules polymétalliques sur les fonds marins, enfin la prospection pétrolière à grande profondeur.

Ainsi s'opposent l'État côtier, soucieux d'accroître au maximum le champ soumis à sa souveraineté exclusive, et l'État dont les navires battent le pavillon, favorable à une navigation sans contrainte sur les espaces les plus étendus possibles. L'évolution

---

8. DUPUY [2004b], *op. cit.*, pp. 714-715

9. LEGOHÉREL Henri [1996], *Histoire du droit international public* (Paris : Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? »), pp. 53-58.



du statut de l'espace marin traduit l'emprise croissante du principe de souveraineté. La notion de portée de canon étant passée de mode, l'article 2.1. de la Convention de Montego Bay reconnut la souveraineté de l'État riverain sur les eaux territoriales, dont la largeur est fixée à 12 miles nautiques, et qui constituent un « prolongement maritime du territoire terrestre ». Entre temps la conférence de Genève en 1958 avait prévu une « zone contiguë » de 24 miles, également favorable à l'État côtier. Mais dès 1945, le président Truman avait invoqué le droit des États-Unis à exploiter les ressources présentes dans le sous-sol du « plateau continental », arguant que celui-ci constitue un prolongement sous-marin du territoire national<sup>10</sup>. Sur le plateau et son sous-sol, l'État dispose de droits « souverains et exclusifs » d'exploitation des ressources naturelles. Enfin, l'apparition de la zone économique exclusive (ZEE) accrut encore l'emprise de l'État côtier : l'article 56 de la convention de 1982 étend la souveraineté sur « les eaux surjacentes aux fonds marins » sur une distance de 200 miles : ce n'est plus seulement le fond marin, mais aussi toutes les ressources halieutiques au-dessus, qui entrent dans le périmètre d'un « territoire » sur lequel s'exerce la souveraineté de l'État concerné.

Au total, au-delà de toutes les ZEE, seule la haute mer résiduelle demeure un espace internationalisé, c'est-à-dire libre d'utilisation par tous et interdit d'appropriation par quiconque<sup>11</sup>. Au fur et à mesure, les négociations sur le droit de la mer sont parvenues à accroître l'emprise de la souveraineté des États sur cet espace particulier, et ce d'autant plus que cette extension était en ligne avec les intérêts commerciaux liés au transport maritime, aux pêcheries ou à l'extraction *off shore*. Dans le cas de l'air, en revanche, une concession consentie par l'État sur la maîtrise « souveraine et exclusive » de son espace aérien peut se faire en échange d'un avantage commercial, ce qui change radicalement, comme on le verra, l'orientation des négociations.

Contrairement au territoire maritime, réservé aux seuls États côtiers, chaque État dispose d'un territoire aérien national. Son régime juridique est beaucoup plus récent puisque la question ne s'est posée qu'avec l'apparition des premiers aéronefs « plus lourds que l'air ». Le 13 octobre 1919, au lendemain de la Première guerre mondiale, la Convention de Paris fut signée. Pour une part, les négociations préalables avaient reproduit les controverses historiques en matière maritime. Par exemple, le français Paul Fauchille était partisan d'une internationalisation totale de l'espace aérien<sup>12</sup>. Au

---

10. La convention de 1958 fixa l'étendue de ce plateau continental selon un critère de profondeur maximale de 200 mètres, ce qui excluait certains États côtiers ; la convention de 1982 lui substitua un critère de distance de 200 miles.

11. Article 86 de la convention de 1982.

12. DUPUY [2004b], *op. cit.*, p. 739.

contraire, la Convention de Paris territorialisa l'espace aérien en attribuant un territoire aérien à chaque État, correspondant à son territoire terrestre, plus les eaux territoriales. En 1944, alors que s'achevait la Seconde guerre mondiale, la Convention de Chicago – sur laquelle on reviendra en détail *infra* – confirma ce principe de pleine souveraineté dès son article premier : « Les États contractants reconnaissent que chaque État a la souveraineté complète et exclusive sur l'espace aérien au-dessus de son territoire » ; l'article 2 précisant : « il faut entendre par territoire d'un État les régions terrestres et les eaux territoriales y adjacentes qui se trouvent sous la souveraineté » de cet État. En vertu de l'article 9 de la Convention, l'État souverain est libre de réglementer voire d'interdire le survol de tout ou partie de son territoire terrestre, de façon permanente ou provisoire. Ce droit permet à chaque État de continuer de réserver une partie de son espace aérien à ses propres activités militaires<sup>13</sup>. Tout survol non autorisé constitue une atteinte à la souveraineté de l'État concerné<sup>14</sup> ; dans ce cas, l'article 3 *bis* de la Convention de Chicago autorise même l'État à intercepter l'aéronef pour le forcer à atterrir, sous réserve du respect d'un autre principe, celui de la sécurité de la navigation aérienne civile<sup>15</sup>. Ce principe fut d'ailleurs au cœur d'épisodes critiques des relations internationales, que ce soit la destruction du Boeing des Korean Airlines au dessus du territoire soviétique en septembre 1983, ou la destruction par un navire de guerre américain, le 3 juillet 1988, d'un Airbus d'Iran Air ayant 290 passagers à bord<sup>16</sup>.

En terme de relations internationales, précisément, le secteur aérien peut constituer pour un pays une source de *soft power*, au sens que lui a donné Joseph S. Nye : « the ability to achieve desired outcomes in international affairs through attraction rather than coercion »<sup>17</sup>. Selon Bernard Pestel, « les États ont toujours voulu contrôler leur pavillon national, protéger leur espace aérien, voir dans ce transport un outil d'expansion culturelle, économique et politique »<sup>18</sup>. La disparition d'une compagnie

- 
13. Le droit aérien distingue le trafic civil (dit *general air traffic*) du trafic militaire (*operational air traffic*), les impératifs du second prévalant sur ceux du premier, au point par exemple de générer d'importantes perturbations dans le trafic européen à cause des opérations aériennes lors de la guerre en ex-Yougoslavie ; cf. VAN HOUTTE Ben [2004], « The Single European Sky : EU Reform of Air Traffic Management », *Common Market Law Review*, 41, pp. 1598-1600.
  14. Principe confirmé par la CIJ, dans son arrêt de 1986 relatif au différend entre les États-Unis et le Nicaragua.
  15. Cet article 3 *bis* est un amendement voté le 10 mai 1984. KYRIAKOPOULOS G. [1999], *La Sécurité de l'aviation civile en droit international public* (Bruxelles : Bruylant).
  16. GUILLAUME G. [1989], « Les suites internationales de l'incident aérien américano-iranien du 3 juillet 1988 », *Revue française de droit aérien*, vol. 170, n° 3, pp. 351 sq.
  17. NYE Joseph S. [1990], « Soft Power », *Foreign Policy*, 80, Fall, pp. 153-171.
  18. PESTEL Bernard [2001], « Le cadre actuel de la réglementation du transport aérien », conférence non publiée du 27 mars 2001, quatrième séminaire de la Direction des transports aériens (DGAC). M. Pestel dirige l'Institut de formation universitaire et de recherche du transport aérien (IFURTA, Université d'Aix-Marseille).

nationale – Sabena en Belgique, ou Swissair pour la Confédération helvétique – est vécue comme une atteinte au rayonnement international du pays. Pour éviter ce problème, la fusion entre Air France et KLM fut réalisée en avril 2004 à travers un système de *holding* permettant d'afficher, au moins formellement, l'indépendance maintenue de la compagnie néerlandaise<sup>19</sup>. Pour un État donné, l'existence d'une ou plusieurs compagnies aériennes puissantes, reliant la capitale aux cinq continents, capables de drainer un fort trafic aérien au profit du principal aéroport national, constitue un instrument d'influence non négligeable. C'est pourquoi, par exemple, le gouvernement des Pays-Bas a fait du développement de l'aéroport de Schiphol un objectif stratégique à l'horizon 2015. Bâtissant sur une tradition séculaire, Amsterdam et la région de la Randstand entendent constituer pour le monde entier un des principaux points d'entrée vers l'Europe : c'est le projet Mainport<sup>20</sup>. Ainsi, à bien des titres – la sécurité nationale, le rayonnement politique et culturel, l'attractivité économique, voire l'excellence technologique –, le transport aérien international constitue bien un enjeu de souveraineté et une question d'intérêt national<sup>21</sup>.

L'affirmation forte du principe de souveraineté dans le secteur aérien explique qu'il n'y ait pas de principe général de la liberté de navigation aérienne. Celle-ci ne s'applique que dans l'espace international, hors des territoires aériens nationaux. Mais le secteur du transport aérien recouvre aussi, désormais, des enjeux économiques considérables.

### ***1.1.2. L'enjeu économique du commerce international***

Il faut prendre la mesure de l'enjeu que représente le transport aérien aujourd'hui, qui constitue une des industries les plus importantes à l'échelle de la planète<sup>22</sup>. Il

- 
19. DOGANIS Rigas [2000], *The Airline Business*, 2<sup>de</sup> éd. rev. et aug. (Londres, New York : Routledge, 2006), p. 70 ; l'autre motif de ce montage était le respect de la « clause de nationalité », cf. *infra*.
  20. ACI (Airports Council International) [2004], « The Social and Economic Impact of Airports in Europe », janvier 2004, pp. 14-15.
  21. STEINEN Erwin von den [2006], *National Interest and International Aviation* (Alphen aan den Rijn : Kluwer Law International), pp. 3-21. Toujours pour souligner l'importance de la souveraineté dans ce champ, citons le différend prolongé entre le Royaume-Uni et l'Espagne sur le statut de l'aéroport de Gibraltar ; cf. VAN HOUTTE [2004], *op. cit.*, p. 1602.
  22. Sauf indication contraire, tous les chiffres présentés dans cette section sont issus des sources suivantes : ICAO [2006a], « Annual Review of Civil Aviation 2005 », *ICAO Journal*, vol. 61, n° 5, September-October, pp. 6-42 ; l'étude menée par Oxford Economic Forecasting et reproduite dans ATAG (Air Transport Action Group) [2005], « The Economic and Social Benefits of Air Transport », Genève, septembre 2005, 30 p. ; ATAG réunit les principaux acteurs du secteur aérien : aéroports, compagnies aériennes, constructeurs aéronautiques, prestataires de services, syndicats de pilotes et de contrôleurs aériens, chambres de commerce, offices de tourisme ([www.atag.org](http://www.atag.org)). Les chiffres pour 2004 sont les derniers disponibles. D'autres documents ont été consultés pour confirmer ces analyses, mais dont les chiffres sont

rassemble des acteurs différents au sein d'un système intégré : compagnies aériennes bien sûr, mais aussi constructeurs aéronautiques, aéroports, prestataires de services divers. L'activité se partage entre environ 900 compagnies aériennes, opérant près de 22 000 aéronefs et desservant quelque 1 670 aéroports. L'enjeu apparaît à la lumière de quelques indicateurs en terme d'activité, d'emplois et de chiffre d'affaires rapporté au produit intérieur brut.

Au cours de l'année 2005, un peu plus de deux milliards de passagers ont été transportés par avion à travers la planète, contre neuf millions en 1944 ; depuis 1949, le nombre de passagers a été multiplié par soixante-dix. Malgré les événements du 11 septembre 2001 et les mesures prises depuis pour lutter contre le terrorisme, puis les épisodes de grippe aviaire et de syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS), enfin les fluctuations du prix du pétrole, le secteur connaît une croissance rapide, supérieure à la moyenne. Sur la dernière décennie, le nombre de passagers a crû de 45 %. Depuis le milieu des années 1970, les gains de productivité ont permis d'abaisser d'environ 40 % le prix des billets en dollars constants. Concernant le fret, 40 % en valeur du fret intercontinental se transporte par avion – 25 % si l'on inclut le fret à l'intérieur d'un même continent. Le fret croît plus vite encore que le trafic passager – 80 % sur la dernière décennie. À l'avenir, une croissance annuelle d'environ 6 % est prévue.

Le transport aérien génère environ 13,5 millions d'emplois dans le monde, si l'on utilise la distinction traditionnelle entre emplois directs, indirects et induits. Le secteur emploie directement 5 millions de personnes : 2,1 millions au sein des compagnies aériennes, 2,2 millions au sein des aéroports et de leurs services, plus environ 700 000 dans l'industrie aéronautique. À ces emplois s'ajoutent 5,8 millions d'emplois indirects auprès des sous-traitants et fournisseurs des acteurs précédents. Enfin, 2,7 millions d'emplois sont à leur tour induits par les dépenses des emplois directs ou indirects. En outre, et même si ces chiffres doivent être considérés avec précaution, l'économie du transport aérien considère qu'environ 15 millions d'emplois supplémentaires sont générés dans d'autres secteurs grâce au transport aérien, en grande majorité au sein du tourisme qui constitue, avec 72 millions d'emplois, la première industrie mondiale : 40 % des touristes internationaux sont transportés par avion, lesquels génèrent directement 6,7 millions d'emplois dans ce secteur. En Ile-de-France, par exemple, dix millions de touristes arrivent par les airs chaque année, générant 27 millions de nuitées qui représentent 35 000 emplois ; de même, la diversité de la desserte internationale proposée par les aéroports Charles-de

---

plus anciens : Eurostat, ACI [2004], *op. cit.*, et ACI [1998], « Emploi et prospérité en Europe. L'impact économique et social des aéroports », septembre 1998, 30 p. ([www.aci-europe.org](http://www.aci-europe.org)).

Gaulle et Orly aide Paris à être la première ville de congrès au monde<sup>23</sup>. Au total, en Europe, les emplois directs, indirects et induits s'élèvent à 4,1 millions<sup>24</sup>. Ce chiffre est de 800 000 pour la seule Allemagne<sup>25</sup>.

À eux seuls, aéroports et compagnies aériennes représentent un chiffre d'affaires d'environ 275 milliards de dollars dans le monde, soit autant que l'industrie pharmaceutique tout entière. Si on y ajoute les autres acteurs, et en prenant en compte les effets indirects et induits, l'ensemble du transport aérien représente un chiffre d'affaires total d'environ 880 milliards de dollars, soit 2,4 % du PIB mondial. Si l'on ajoute les effets sur les autres secteurs, notamment celui du tourisme, l'impact économique global du transport aérien approche les trois mille milliards de dollars, soit environ 8 % du PIB mondial. Pour certains pays, le secteur aérien prend une importance relative plus grande encore : à Singapour, les effets directs et indirects de l'aéroport de Changi représentent 9,2 % du PIB total du pays. À l'aéroport de Nairobi, les exportations de fruits et de fleurs par la voie aérienne forment la deuxième source de devises du Kenya. L'aéroport de Schiphol, déjà cité, représente à lui seul 2 % du PIB néerlandais.

Enfin, pour la puissance publique, le transport aérien présente l'avantage – contrairement à la route et au train – de s'autofinancer tout en offrant une activité imposable<sup>26</sup> ; aux États-Unis, par exemple, les taxes perçues sur le trafic aérien ont représenté quatorze milliards de dollars en 2004, soit 25 % du coût des billets.

On le voit : le secteur du transport aérien constitue un enjeu économique et commercial de tout premier plan. Or l'accès des opérateurs économiques que sont les compagnies ou les aéroports au potentiel commercial du transport aérien passe par la négociation de droits de trafic entre États souverains. C'est l'objet de négociations diplomatiques qui s'effectuent dans un cadre juridique précis.

## **1.2. Un cadre juridique laissant une large place à la négociation**

Le risque existe qu'un espace d'usage international, surtout s'il est perçu comme une chose commune – *res communis* – mais pouvant constituer une source de profit,

---

23. ACI [2004], *op. cit.*, p. 42.

24. En Europe, les emplois directs se répartissent ainsi : 500 000 dans les aéroports, 710 000 au sein des compagnies aériennes, 307 000 chez les constructeurs aéronautiques ; s'y ajoutent 1,8 million d'emplois indirects et environ 800 000 emplois induits.

25. ACI [1998], *op. cit.*, p. 5.

26. Quoique, traditionnellement, le kérosène échappe à toute taxation.

devienne une *res nullius*, c'est-à-dire dépourvue de tout statut et de tout ordre ; ce qui reviendrait à ce que les acteurs les plus puissants, au nom du libre usage, accaparent ce que les moins puissants ne sont pas en mesure d'utiliser. C'est pourquoi un cadre juridique a été défini pour l'espace aérien en 1944 (1.2.1.), qui laisse un rôle décisif aux négociations entre États (1.2.2.).

### ***1.2.1. Le cadre défini par la Convention de Chicago de 1944***

Sous la présidence de Franklin D. Roosevelt, les États-Unis invitèrent 55 États à participer à Chicago à une Conférence internationale de l'aviation civile ; 54 États y prirent part à compter du 1<sup>er</sup> novembre 1944 et les négociations durèrent cinq semaines. Le 7 décembre 1944, 52 États signèrent la Convention sur l'aviation civile internationale, également connue sous le nom de « Convention de Chicago »<sup>27</sup>.

Cette Convention est remarquable, tout d'abord, car elle constitue une des premières négociations multilatérales concrétisant une coopération entre États alors que le second conflit mondial faisait encore rage<sup>28</sup>. Elle a suivi de peu les conférences de Bretton Woods de juillet qui annoncèrent le FMI et la Banque mondiale, puis celles de Dumberton Oaks qui tracèrent, en septembre et octobre 1944, les premiers contours d'une nouvelle organisation internationale ; elle est en tout cas bien antérieure à la conférence de San Francisco, tenue du 25 mai au 26 juin 1945 et qui vit la création de l'ONU. La Seconde guerre mondiale avait aiguillonné des progrès techniques décisifs dans la maîtrise des airs, mais avec des objectifs de destruction<sup>29</sup>. À Chicago, au contraire, s'affirma la volonté que le développement de l'aviation promeuve la compréhension et l'amitié entre les peuples. Son préambule se présente ainsi :

CONSIDERANT que le développement futur de l'aviation civile internationale peut grandement aider à créer et à préserver entre les nations et les peuples du monde l'amitié et la compréhension, alors que tout abus qui serait fait peut devenir une menace pour la sécurité générale,

CONSIDERANT qu'il est désirable d'éviter toute mésentente entre les nations et les peuples et de promouvoir entre eux la coopération dont dépend la paix du monde,

---

27. OACI [2000], *Convention relative à l'aviation civile internationale, op. cit.*

28. GROOM A. J. R. [2000], « Getting to 'Go' : The Birth of the United Nations System », in TAYLOR Paul, GROOM A. J. R. (dir.), *The United Nations at the Millennium. The Principal Organs* (Londres & New York : Continuum), pp. 13-14 ; FRY Michael Graham, GOLDSTEIN Erik, LANGHORNE Richard (dir.) [2002], *Guide to International Relations and Diplomacy* (Londres, New York : Continuum), pp. 281-291.

29. Cf. la somme de CRAVEN Wesley F., CATE James L. [1948-1955], *The Army Air Forces in World War II*, 6 vol. (Chicago : University of Chicago Press).

EN CONSEQUENCE, les Gouvernements soussignés étant convenus de certains principes et arrangements, afin que l'aviation civile internationale puisse se développer d'une manière sûre et ordonnée et que les services internationaux de transport aérien puissent être établis sur la base de l'égalité des chances et exploités d'une manière saine et économique, [...] <sup>30</sup>.

Le déroulement des négociations de Chicago offre plusieurs points d'intérêt à ce stade <sup>31</sup>. Dès les débuts des travaux fut rejeté un projet conjoint de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande faisant des principales routes aériennes internationales une « propriété internationale » échappant par conséquent au principe de souveraineté. Trois projets principaux s'opposèrent alors sur le choix entre internationalisation de l'espace aérien au bénéfice d'une instance supranationale, ou au contraire affirmation du principe de souveraineté au bénéfice des États. Les États-Unis proposèrent que cette instance soit cantonnée à des questions techniques et n'ait qu'un pouvoir consultatif ; la délégation du Royaume-Uni proposa au contraire que l'instance ait le pouvoir de répartir les routes entre compagnies aériennes, d'administrer leurs tarifs et de fixer les fréquences ; enfin, la position canadienne était proche de celle des Britanniques, mais en limitant les pouvoirs de l'instance. Il faut noter que ces trois derniers pays – offrant ainsi un exemple supplémentaire de l'intérêt du secret à l'égard de tiers – choisirent de se réunir à huis clos entre le 12 et le 20 novembre pour espérer parvenir à une position commune sans l'interférence des autres membres de la conférence. Leur compromis n'en fut pas pour autant accepté – ce qui illustre à nouveau le *reentry problem* étudié au chapitre V.

Quoi qu'il en soit, la conférence parvint à fonder un régime international de l'aviation civile, toujours en vigueur aujourd'hui. Elle établit une organisation spécialisée, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) <sup>32</sup>, qui comprend aujourd'hui 189 États membres. Organisation universelle, son siège se trouve à Montréal et elle comporte sept bureaux régionaux dans le monde <sup>33</sup>. L'OACI comprend trois organes essentiels. L'Assemblée, composée des représentants des États contractants, chacun disposant d'un vote, se réunit tous les trois ans pour fixer la politique générale et adopter le budget ; elle élit le président de l'OACI. Le Conseil, organe exécutif de l'OACI, se compose de 36 États élus par l'Assemblée

---

30. OACI [2000], *op. cit.*

31. Tous les travaux des huit comités de la Conférence de Chicago sont téléchargeables sur le site de l'OACI ([www.icao.int](http://www.icao.int)).

32. L'OACI prit le relais d'une Organisation provisoire de l'aviation civile internationale (OPACI) à partir du 4 avril 1947, date d'entrée en vigueur de la convention au terme de la procédure de ratification.

33. Bangkok pour l'Asie et le Pacifique, Nairobi pour l'Afrique de l'Est et du Sud, Paris pour l'Europe et l'Atlantique Nord, Le Caire pour le Moyen-Orient, Mexico pour l'Amérique du Nord, l'Amérique centrale et les Caraïbes, Lima pour l'Amérique latine, enfin Dakar pour l'Afrique du Centre et de l'Ouest.

pour trois ans ; sa composition rassemble les États majeurs dans le secteur aéronautique, tout en assurant que toutes les régions du monde soient représentées. Le Conseil, qui peut servir d'arbitre lors d'un conflit entre États membres, est secondé dans ses tâches par la Commission de navigation aérienne pour les questions techniques et par le Comité du transport aérien pour les dossiers économiques. Le Conseil dispose d'un pouvoir réglementaire important « dont très peu d'équivalents existent dans d'autres organisations internationales, particulièrement au plan universel »<sup>34</sup>. En effet, en application de l'article 37, le Conseil peut adopter à la majorité des deux tiers des « pratiques recommandées et procédures internationales » qui, notifiées aux membres et sans réserve de leur part dans un délai de soixante jours, deviennent obligatoires. Enfin, le Secrétariat assure le fonctionnement de l'OACI ; le Secrétaire général est, avec le président de l'Assemblée, l'autre personnalité essentielle du dispositif. Au-delà des États, les parties prenantes du secteur aérien participent aussi au travaux de l'OACI : l'Association du transport aérien international (IATA), le Conseil international des aéroports, ou encore la Fédération internationale des associations de pilotes de ligne. L'OACI assure un fort degré de coopération entre États membres sur le plan technique, considérant qu'une régulation commune bénéficie à tous : règles concernant les systèmes et procédures de communications, de contrôle de la circulation aérienne, la formation et les licences du personnel aéronautique<sup>35</sup>.

Au-delà des aspects techniques, le cœur du régime de la navigation aérienne civile se fonde sur la souveraineté « complète et exclusive » de chaque État sur son domaine aérien. Cette souveraineté n'est susceptible d'être limitée que par les « cinq libertés de l'air » – *Five Freedoms of the Air* – définies lors des travaux de Chicago ; elles demeurent encore aujourd'hui les piliers du secteur et il faut par conséquent les présenter. La « première liberté » correspond au droit de transit pacifique d'un aéronef dans l'espace aérien d'un pays tiers ; la « deuxième liberté » est le droit de faire une escale non commerciale dans un pays tiers (pour le ravitaillement, une réparation ou une situation d'urgence) ; ces deux libertés sont les seules que les États ont accepté, par l'article 5 de la Convention, d'ériger en règle générale<sup>36</sup>. La « troisième liberté » permet à une compagnie aérienne battant le pavillon du pays A

---

34. DUPUY [2004b], *op. cit.*, p. 741.

35. Pour une analyse approfondie des 25 premières années d'activité de l'OACI, au cours desquelles l'Organisation instaura face aux États son pouvoir de décision dans le domaine technique, mais aussi son influence dans le champ économique et dans le règlement des différends, cf. MANIN Aleth [1970], *L'Organisation de l'aviation civile internationale. Autorité mondiale de l'air*, préface de Suzanne Bastid (Paris : L.G.D.J., coll. « Bibliothèque de droit international »).

36. Sauf la Fédération de Russie et quelques autres États. Ces deux libertés ont été reprises dans l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux, signé en même temps que la Conférence de Chicago et entré en vigueur le 30 juin 1947.



d'embarquer des passagers ou du fret à partir de *A* vers un pays *B* ; la « quatrième liberté », en sens inverse, autorise la compagnie du pays *A* à embarquer des passagers ou du fret dans le pays *B* à destination du pays *A*. Enfin, la « cinquième liberté » autorise une compagnie du pays *A*, lors d'un vol long courrier à destination du pays *B*, à embarquer ou débarquer des passagers ou du fret lors de ses escales intermédiaires dans les pays *C*, *D*, *n...* qu'elle traverse<sup>37</sup>. Ces trois dernières libertés n'ont cependant pas été incluses dans le régime général<sup>38</sup>. Et pour cause : ces trois libertés sont bien sûr celles dont dépend vraiment l'ouverture du territoire aérien à une exploitation commerciale au bénéfice de compagnies aériennes nationales ou étrangères, dans la mesure où c'est le droit d'embarquer des passagers entre deux territoires, plus que leur survol, qui constitue le véritable enjeu commercial<sup>39</sup>.

Ainsi, sur l'essentiel, la Convention renvoie à des négociations menées entre États. En particulier, « aucun service aérien international régulier ne peut être exploité au-dessus ou à l'intérieur du territoire d'un État contractant, sauf permission spéciale ou toute autre autorisation dudit État [...] »<sup>40</sup>. De même, l'article 68 dispose que

Chaque État contractant peut, sous réserve des dispositions de la présente convention, désigner l'itinéraire que doit suivre tout service aérien international à l'intérieur de son territoire, ainsi que les aéroports que ce service peut utiliser.

Ainsi, là où se trouve le cœur de l'enjeu, des négociations d'État à État donneront, ou non, ces autorisations d'exploitation à travers des traités bilatéraux dans lesquels les États définissent le nombre et les caractéristiques des liaisons aériennes qu'ils entretiennent avec leurs partenaires. Aujourd'hui encore, malgré le mouvement de libéralisation – notamment celle du trafic intérieur de l'Union européenne, « ciel ouvert » depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993 –, les relations aériennes internationales restent

---

37. Cette cinquième liberté est évidemment défavorable aux compagnies aériennes des pays intermédiaires *C*, *D*, *n...* qui sont court-circuitées par les compagnies opérant depuis les points extrêmes du parcours ; l'accord des pays intermédiaires doit donc être obtenu pour que cette liberté s'applique valablement.

38. Elles étaient prévues dans un Accord relatif au transport aérien international signé avec la Convention, mais celui-ci n'a jamais obtenu suffisamment de ratifications.

39. Dans la période récente, quatre « libertés » ont été ajoutées pour traduire les possibilités nouvelles offertes par la dérégulation du secteur du trafic aérien, sans toutefois atteindre le statut des cinq premières. « Sixième liberté » : droit pour la compagnie du pays *A* d'embarquer des passagers ou du fret dans le pays *B* et de le débarquer dans le pays *C* à condition de faire escale dans le pays *A* – où se situe le « hub » de cette compagnie – et à condition que les segments *B-A* et *A-C* aient eux-mêmes été autorisés (3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> libertés). La « septième liberté » reste aujourd'hui théorique : droit pour la compagnie du pays *A* d'assurer un service commercial entre les pays *B* et *C* sans passer par *A*. La « huitième liberté » est celle du cabotage, que les États réservent en général à leurs compagnies nationales : droit pour la compagnie du pays *A* d'aboutir dans le pays *B* et d'y poursuivre son vol sur des lignes intérieures. La « neuvième liberté » autoriserait la compagnie du pays *A* à desservir des lignes domestiques de *B*, sans même partir ou revenir de *A*. Cf. OACI [2004], *Manual on the Regulation of International Air Transport*, doc. 9626, 2<sup>ème</sup> éd. (Montréal : Secrétariat général), § 4.1-9 sq.

40. Article 6 de la Convention de Chicago.

encadrées par les États<sup>41</sup> : « bilateral air services agreements are still the prevailing approach used by States in expanding international air transport services »<sup>42</sup>.

### *1.2.2. L'importance du rôle dévolu à la négociation bilatérale entre États*

Les négociations qui servent à conclure ou modifier un accord aérien bilatéral sont appelées consultations aéronautiques<sup>43</sup>. À la demande de l'une des parties, une consultation a lieu de droit, en principe sous soixante jours. En pratique, les contraintes de calendrier et le désir plus ou moins grand d'obtenir un résultat peuvent retarder la date des rencontres. Par tradition, les négociations se déroulent alternativement dans chacun des deux États. L'ordre du jour des consultations comprend les souhaits de la partie demanderesse, additionnés le cas échéant de ceux de l'autre partie. Comme dans le précédent maritime, on utilise le terme de « pavillon » pour désigner un État donné et les aéronefs qui y sont immatriculés. Deux critères permettent d'évaluer l'importance de ces négociations : leur fréquence et leur contenu.

Concernant, d'une part, la fréquence de ces négociations : selon l'OACI, plus de 4 000 accords aériens ont été négociés depuis 1947. Au cours de la seule année 2005, 86 nouveaux traités bilatéraux ont été conclus entre 75 États à travers la planète<sup>44</sup>. Les pays aéronautiques de premier rang – comme, en Europe, le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne ou encore les Pays-Bas – mènent des négociations de ce type une à deux fois par mois en moyenne. À ce jour, la France compte 126 traités dans le domaine aérien, dont une vingtaine sont cependant « dormants ». La fréquence des accords aériens s'explique par le fait qu'une ligne aérienne qui serait exploitée en dehors de tout accord ne bénéficierait d'aucune sécurité juridique et pourrait à tout moment être interdite par l'État dont l'espace aérien serait ainsi utilisé. Les droits non prévus par un accord – appelés « droits extrabilatéraux » – s'appliquent *de facto* entre les pays mais peuvent être retirés à tout moment, en fonction de la réciprocité ; c'est le régime dit de « courtoisie internationale et réciprocité »<sup>45</sup>.

---

41. Le nouvel environnement juridique façonné par la libéralisation et l'entrée en jeu de la Commission européenne sera étudié dans la section 3.

42. ICAO [2006a], *op. cit.*, p. 28.

43. La description qui suit doit beaucoup aux explications communiquées par M. Emmanuel VIVET, administrateur civil à la DGAC puis expert national détaché auprès de la Commission européenne (DG Transports et Energie) ; je l'en remercie de nouveau.

44. OACI [2006a], *op. cit.*, p. 28.

45. « *Comity and reciprocity* » : OACI [2004], *op. cit.*, § 1.1-3.

D'autre part, ces négociations bilatérales sont importantes par leur contenu. Elles organisent d'abord l'octroi des libertés liées à la souveraineté de l'État sur son espace aérien : droit de survol, droit d'atterrissage ou de décollage du territoire national. Au-delà, l'enjeu des accords est surtout économique et commercial : ceux-ci définissent la liste des « droits de trafic » qui délimitent les opérations pouvant être exécutées par les compagnies d'un pays. Les droits inscrits aux accords aériens équivalent ainsi, pour les compagnies désignées de chaque pays, à un portefeuille d'actifs immatériels. C'est sur ce portefeuille qu'elles fondent leur développement. Inversement, le système des droits de trafic peut permettre à un pays de se protéger face une concurrence internationale jugée trop forte : le gel des droits de trafic peut être un moyen de préserver la part de marché qu'il estime devoir lui revenir dans ses relations bilatérales.

Pour l'essentiel, la négociation permet aux États de s'accorder sur cinq types de droits de trafic, dénommés « hard rights » en raison de leur importance<sup>46</sup>.

- Le « tableau des routes » correspond au *nombre et à la détermination des points d'entrée* – c'est-à-dire des aéroports – sur le territoire de l'autre partie ; ces points d'entrée peuvent être nommément désignés, ou bien laissés « au choix » de la partie concernée. Un pays peut ne pas exploiter tous les points qu'il a obtenus.
- La « désignation » correspond au *nombre de compagnies aériennes* autorisées pour un pays donné ; ces compagnies doivent ensuite être citées par une note verbale diplomatique. Par exemple, sur les lignes internationales, le pavillon français n'est souvent représenté que par une seule compagnie – Air France – alors que le pavillon britannique est généralement constitué de plusieurs transporteurs – British Airways, Virgin, BMI. Point important, ces compagnies doivent être « substantiellement possédées et effectivement contrôlées » par des nationaux de l'État en question : c'est la « clause de nationalité », qui empêche le développement de pavillons de complaisance comme dans le transport maritime<sup>47</sup>.
- Les « capacités » renvoient au *nombre de fréquences hebdomadaires* pouvant être exploitées par chaque pavillon – pris globalement – entre deux pays donnés. Ces rotations d'aéronefs sont notées sous le format suivant :  $x / 7$  où  $x$  désignant le nombre de rotations par semaine. Par exemple,  $14 / 7$  correspond à deux allers-

---

46. DOGANIS [2000], *op. cit.*, pp. 28-29. Les « hard rights » se distinguent des « soft rights » ou « droits auxiliaires » : droits moins stratégiques, relatifs à la maintenance des aéronefs, à la vente de services commerciaux ou aux systèmes informatiques de réservation aérienne.

47. En règle générale, notamment en Europe, cela signifie qu'au moins 51 % de la compagnie doit être entre les mains de nationaux du pavillon dont la compagnie se réclame. Aux États-Unis, le choix protectionniste a été fait de fixer ce seuil à 75 %.

retours quotidiens sur une liaison donnée. Là encore, un pays peut ne pas exploiter toutes les capacités qu'il a négociées.

- Les « tarifs », c'est-à-dire les conditions dans lesquelles les compagnies doivent, ou non, obtenir l'approbation des gouvernements lorsqu'elles souhaitent moduler le prix des billets.
- Le « partages de codes » correspond au droit octroyé à une compagnie aérienne d'apposer son code – AF pour Air France, BA pour British Airways – et de vendre des billets sur les appareils d'une autre compagnie, avec ou sans escale intermédiaire<sup>48</sup>. Ce système de *code share* a des implications commerciales pour les compagnies aériennes, notamment dans le cadre des grandes alliances à l'échelle mondiale – *SkyTeam*, *Star Alliance* et *Oneworld*.

Chacun de ces points doit être négocié pour le trafic de passagers, mais aussi pour le fret. La tradition veut que ces droits soient symétriques entre les deux États :  $z$  points d'entrée au choix contre  $z$  points d'entrée au choix,  $N$  compagnies autorisées de part et d'autre,  $x$  fréquences hebdomadaires autorisées de chaque côté. Dans les faits, en particulier lorsque la négociation réunit deux États d'importance dissemblable, la négociation peut aboutir à un déséquilibre. En outre, la négociation est en principe cantonnée aux droits de trafic, aucun autre sujet – sinon les bonnes relations entre les deux États – n'étant évoqué durant les discussions. Des règles particulières à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), reprises par l'OMC, interdisent en outre de proposer des contreparties dans d'autres secteurs économiques, en particulier dans le domaine de la construction d'aéronefs.

Si la négociation réussit, elle donne lieu à la rédaction d'un *memorandum of understanding* (MOU) qui consigne les nouveaux droits de trafic agréés entre les deux parties et amende le traité existant. Ce procès-verbal est signé par les deux chefs de délégation au nom de leur gouvernement respectif, à la fin de la rencontre. Si la négociation échoue, le traité existant – s'il y en a un – reste en vigueur, mais sans que de nouveaux droits y soient ajoutés.

Ces négociations entre États souverains, agissant au nom de leur « pavillon », sont fondamentales pour une série de tiers intéressés, au premier rang desquels les compagnies aériennes. La proportion dans laquelle ces tiers sont associés au processus de négociation a directement partie liée avec l'exposition de ces

---

48. Par exemple, un billet *AF145* est vendu pour un trajet Paris-Atlanta-Seattle : la deuxième partie du voyage est en fait opérée par un avion de la compagnie Delta Airlines. Lorsque ce partage de codes implique une compagnie d'un troisième pays, celui-ci doit aussi donner son accord.

négociations, c'est-à-dire l'articulation entre secret et transparence vis-à-vis de tiers. La section 2 explore cette question dans la configuration traditionnelle de négociation : celle des traités bilatéraux entre États.

## SECTION 2

### L'ARTICULATION ENTRE SECRET ET TRANSPARENCE DANS LE FORMAT BILATÉRAL TRADITIONNEL

Quel est le dosage de secret et de transparence dans ces négociations bilatérales ? Dans quelle mesure une tradition du secret s'y trouve-t-elle contestée par une injonction de transparence ? C'est à ces deux questions qu'il faut d'abord répondre (2.1.), pour démontrer ensuite que ces consultations vérifient la définition donnée au chapitre IV de la négociation quasi-multilatérale, tandis que les compagnies aériennes s'apparentent à la catégorie nouvelle de quasi-négociateur (2.2.). À cet effet, plusieurs exemples originaux seront étudiés, dont une analyse approfondie d'une négociation récente entre l'Australie et Singapour.

#### 2.1. Secret et transparence dans la configuration traditionnelle

Le chapitre V a présenté les variables contextuelles qui déterminent, en grande partie, l'orientation de la négociation vers un dosage privilégiant le secret ou au contraire acceptant la transparence vis-à-vis de tiers<sup>49</sup>. Dans le cas d'espèce, plusieurs de ces variables autorisent un degré de transparence élevé pour ces négociations. Leur *statut* est légal, défini par un régime international de droit public. Le *risque politique* qui leur est associé est limité. Les *enjeux de fond*, même s'ils sont enchâssés dans la question de la souveraineté, sont avant tout commerciaux et techniques. L'ampleur des *concessions* et l'intensité de *l'impact* n'ont pas la magnitude que peuvent connaître des accords post-conflits relatifs à des questions de sécurité. En fait, seul l'état de *la relation* entre les États concernés et son évolution souhaitée peuvent inviter à la discrétion, comme cela fut le cas dans une négociation entre Taiwan et la Chine qui sera évoquée *infra*.

Pour qualifier plus précisément le dosage entre secret et transparence à l'égard de tiers dans ce contexte spécifique, on applique d'abord la méthode analytique produite au chapitre IV (2.1.1.) avant d'en mettre les résultats en perspective (2.1.2.).

---

49. Cf. chapitre V, section 1.1.

### 2.1.1. Une évaluation analytique du dosage de secret et de transparence

Pour construire les idéaux-types de la négociation secrète ou au contraire transparente à l'égard de tiers, le chapitre IV a proposé une série de douze paramètres décrivant, de façon analytique, les points d'exposition possibles d'une négociation<sup>50</sup>. Ces paramètres sont utilisés ici pour caractériser le dosage entre secret et transparence dans la configuration traditionnelle de ces négociations.

- (a) *Le principe* même d'une négociation aérienne bilatérale est connu de tiers puisque c'est la fondation du système général. Depuis la Convention de Chicago, les tiers savent que les États se rencontrent régulièrement pour établir puis amender des traités dans le domaine aéronautique.
- (b) En revanche, *le fait* qu'une négociation soit actuellement en cours a connu des expositions différentes. Des origines au début des années 2000, le secret a dominé : qu'une négociation soit prévue, engagée, tenue ou achevée n'était pas officiellement annoncé. Seuls les participants directs étaient au courant. Au sein de l'Union européenne, cependant, la transparence a marqué des progrès depuis mai 2004 : à la suite des arrêts de la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) du 5 novembre 2002<sup>51</sup>, de nouveaux règlements européens<sup>52</sup> ont obligé les administrations nationales chargées de ces négociations bilatérales de les annoncer en amont de leur tenue. En France, le site Internet de la direction générale de l'aviation civile (DGAC, ministère des Transports) indique les dates programmées des prochaines négociations ; outre les dates connues sont indiquées, sans plus de précision, des « dates envisagées » pour d'autres négociations à venir<sup>53</sup>.
- (c) *Le lieu* où se déroule la négociation n'est pas précisé publiquement. En règle générale, cependant, les négociateurs ne semblent pas chercher à s'isoler spécialement. En France, les consultations bilatérales se tiennent au ministère des Affaires étrangères (MAE), soulignant le caractère régalien de ces sujets.
- (d) *La désignation* des parties prenantes à la négociation est connue, par définition, puisqu'il s'agit de négociations officielles entre États souverains.
- (e) En revanche, *l'identification* des négociateurs présents, c'est-à-dire la composition de la délégation, n'est pas divulguée à des tiers – mais elle est

---

50. Cf. chapitre IV, section 1.

51. Arrêts décisifs qui seront analysés en détail *infra*, cf. section 3.1.1.

52. Règlement (CE) 847/2004 du 29 avril 2004, cf. *infra*, section 3.1.1.

53. Cf. ([http://www.aviation-civile.gouv.fr/html/prospace/compagnies/consult\\_bila.htm](http://www.aviation-civile.gouv.fr/html/prospace/compagnies/consult_bila.htm)).

officiellement notifiée entre les deux États, qui s'adressent par la voie diplomatique la composition de leur délégation respective. Reste que les traditions propres à chaque États sont connues. D'habitude, les délégations nationales sont dirigées par les autorités aéronautiques nationales – en France, la DGAC – ou, plus rarement, par des diplomates spécialisés – par exemple aux États-Unis ou au Japon. Le ministère des Affaires étrangères est toujours représenté. Se joignent à la délégation d'autres acteurs – en particulier les compagnies aériennes, parfois les aéroports ou d'autres tiers intéressés – qui siègeront à la table des négociations sans pouvoir y participer officiellement ; ce point essentiel sera développé *infra* (section 2.2.2).

- (f) Comme indiqué lors de la présentation du contenu des consultations aéronautiques, *l'objet général* de la négociation est connu de tiers : il s'agit de négocier des droits de trafic dans le cadre des différentes « libertés de l'air ».
- (g) En revanche, *l'ordre du jour* de la rencontre, c'est-à-dire la décomposition de l'objet général en points de discussion, et leur ordre d'apparition, n'est pas divulgué aux tiers.
- (h) De même, *les positions de départ* des parties prenantes ne sont pas connues des tiers – hormis de certains quasi-négociateurs, cas qui fera l'objet d'une analyse particulière. Ce principe de secret varie cependant selon les États. Dans certains pays, le secteur aéronautique présente une très grande importance et les négociations constituent un enjeu national, plus volontiers médiatisé : par exemple à Singapour, aux Emirats arabes unis ou encore à l'île Maurice. Une plus grande transparence peut aussi apparaître dans un pays lorsque la négociation se déroule avec le partenaire privilégié de ce dernier – typiquement entre un pays africain francophone et la France. Dans ces pays, la date, l'objet voire l'ordre du jour des négociations peuvent apparaître dans la presse nationale.
- (i) *Le déroulement des échanges* à la table, notamment les offres intermédiaires et successives, reste totalement secret vis-à-vis de tiers. Le modèle *closed door* est utilisé. En général, les négociations correspondent à « deux jours de marathon à huis clos ; si l'on nous demande des informations en cours de négociation, l'usage est de ne pas répondre »<sup>54</sup>. L'analyse de l'utilisation faite de ces deux jours offre une illustration de la distinction classique de Zartman

---

54. Entretien avec M. Emmanuel VIVET.

et Berman entre « la formule » et « les détails »<sup>55</sup>. La « formule » se cristallise à la fin de la première journée, au plus tard lors du déjeuner du second jour, si besoin lors d'un tête-à-tête entre chefs de délégation. Puis vient le travail sur les « détails », en général pris en charge par les adjoints respectifs des chefs de délégation qui rédigent le MOU. Mais si la plupart des négociations suivent le format « un jour de formule, un jour de détails », certaines sont parfois plus complexes : dans le cas France / États-Unis en 1998, il fallut trois jours sur « la formule », puis sept jours sur « les détails ».

(j) Dans la ligne du paramètre précédent, tout au long des deux journées que dure habituellement le processus de négociation, *la perspective particulière* de chacune des parties prenantes reste inconnue de tiers extérieurs. Il n'y a pas de communication unilatérale entre chaque partie prenante et des tiers.

(k) *L'obtention* d'un accord est connue de tiers. Le principe de publicité des traités internationaux, dont le chapitre II a exploré la lente genèse historique et les justifications politiques puisant aux Lumières, trouve à s'appliquer formellement. D'une part, en effet, l'OACI assure la publicité des accords au titre de l'article 83 de la Convention de Chicago, lequel dispose :

Tout État contractant peut conclure des arrangements qui ne soient pas incompatibles avec les dispositions de la présente Convention. Tout arrangement de cette nature doit être enregistré immédiatement au Conseil, *qui le rend public* aussitôt que possible<sup>56</sup>.

D'autre part, l'accord établissant une relation entre États dans le domaine aérien constitue un traité qui doit, par conséquent, suivre les procédures de ratification ou d'approbation, et en tout cas de publication, prévues dans les lois fondamentales des pays concernés. En France, par exemple, en vertu de l'article 55 de la Constitution de 1958, les traités ou accords s'appliquent à compter de leur publication au *Journal officiel*<sup>57</sup>. Par la suite, les amendements au traité initial qui seront négociés devront également, en principe, être publiés.

(l) En revanche, *le contenu* de cet accord n'est pas exposé au tiers dans sa totalité. C'est là un point essentiel qui relativise la transparence formelle du paramètre (k). En effet, au traité initial comme à ses amendements successifs sont jointes des *annexes*. Le tableau des routes y figure ; mais c'est le seul des *hard rights* à être systématiquement publié. En effet, dès le traité d'origine

---

55. ZARTMAN I. William, BERMAN Maureen R. [1982], *The Practical Negotiator* (New Haven : Yale University Press), pp. 9 sq.

56. Nous soulignons. Une étude critique de l'application réelle de cet article est faite *infra*, section 2.1.2.

57. En France, on n'utilise généralement pas de traités en forme solennelle dans le domaine aérien.



comme lors des amendements ultérieurs, l'essentiel des *hard rights* (quantification des services agréés, enveloppe de fréquences) ne se trouve que dans des « arrangements administratifs » qui, n'ayant pas statut d'accord international, ne sont pas publics. Les clauses publiées de l'accord ont donc vocation à être « interprétées », précisées, voire modifiées par des annexes non publiées. De négociations en négociations, apparaissent ainsi des « modifications d'interprétation » qui ne sont pas toujours publiées<sup>58</sup>. À la fin de la négociation, le MOU établit le relevé des dispositions amendant le traité – devant être publiées – en les distinguant des dispositions à caractère administratif visant à préciser ou modifier l'interprétation de l'accord – dispositions qui, elles, ne seront pas publiées. Or ce sont ces dispositions qui comportent les aspects essentiels sur le fond. Cette configuration illustre donc très exactement la technique présentée au chapitre V du *secret partiel* – dont le périmètre est défini pour chacun des sujets à l'ordre du jour.

De cette évaluation analytique, il ressort que des facteurs formels d'exposition et de transparence sont contrebalancés par des espaces substantiels de secret.

### ***2.1.2. La tradition du secret face à l'injonction contemporaine de transparence***

Dans quelle mesure retrouve-t-on, dans ce secteur spécifique, les deux composantes de la tension telles qu'elles ont été explorées dans la première partie de la thèse, à savoir d'une part la tradition du secret, et d'autre part l'injonction contemporaine de transparence ? Pour répondre à cette question, on passe le contexte des négociations aériennes au filtre des résultats des trois premiers chapitres.

D'une part, l'institution du secret, telle qu'elle a été étudiée au chapitre premier, constitue bien l'environnement traditionnel de ces négociations. La première raison en est leur caractère régalien, souligné plus haut : il s'agit d'établir ou d'amender des traités bilatéraux entre États souverains, à travers les rouages diplomatiques habituels – qu'il s'agisse du personnel, des lieux, du protocole, des instruments formels. L'expérience des négociateurs interrogés fournit de nombreuses illustrations des fondamentaux du métier de diplomate, partagé entre l'ombre et la lumière, tels que l'analyse des œuvres de Wicquefort, Callières ou Pecquet a permis de les présenter. En amont de la négociation, percer le secret d'autrui tout en préservant les siens reste une préoccupation, encore aujourd'hui.

---

58. Entretien avec M. Paul JOURNÉ, chef du bureau des accords aériens à la DGAC.

Le secret, c'est le confort du négociateur. En face de lui se trouve quelqu'un : il a besoin de lui cacher des choses ; et il sait que l'autre lui en cache. Dans le cas où le négociateur a connaissance des instructions de l'autre délégation, il peut évidemment pousser son avantage jusqu'à la dernière extrémité<sup>59</sup>.

C'est pourquoi, dans ce champ comme dans d'autres, et aujourd'hui comme il y a quatre siècles, la figure de l'espion reste présente à l'esprit des négociateurs. Ce même témoin tient « le compte exact des pays dans lesquels [sa] valise a été fouillée »<sup>60</sup>, incidents qu'il n'a jamais officiellement relevés et dont il se prémunissait en recourant aux « instructions ostensives » déjà préconisées par Callières : « c'est tellement facile de mettre de fausses instructions dans ses bagages »<sup>61</sup>. Pour obtenir de l'information de sources autorisées, le négociateur dispose des représentants locaux des compagnies aériennes et des services de l'ambassade.

Sur place, lors des négociations, les chefs de délégation ont fréquemment recours à des formats restreints limitant l'échange d'information vers des tiers : séances « administratives » en l'absence des représentants des compagnies aériennes, et bien sûr tête-à-tête entre chefs de délégation. En marge des négociations, on retrouve une trace de l'autre dimension constitutive de l'office de l'ambassadeur<sup>62</sup> : la nécessité de paraître dans la lumière, lors de la réception officielle qui, en règle générale, ponctue la clôture de la négociation bilatérale. Toute situation d'exposition doit ramener à l'esprit du négociateur le conseil de Hotman, selon lequel « celui qui sait bien parler sait aussi quand il faut se taire »<sup>63</sup>. L'anecdote suivante en apporte un contre-exemple : en Australie, en 1963, au terme d'une négociation dont le résultat était médiocre pour elle, la délégation française quittant les lieux de la rencontre s'entendit demander par un liftier goguenard : « Tiens, cette fois-ci, vous ne chantez pas *La Marseillaise* ? » – signe que lors d'une négociation précédente, fructueuse à l'évidence, une autre équipe française n'avait pas su tenir sa langue.

---

59. Entretien avec M. Robert ESPÉROU, Inspecteur général honoraire de l'aviation civile, ancien directeur à la DGAC, chef du service des transports aériens de 1978 à 1992, membre de l'Académie nationale de l'Air et de l'Espace.

60. L'ingéniosité du négociateur prend ici un tour pratique : M. Espérou avait mis au point, à partir d'un gadget de farces et attrapes, un système simple permettant de détecter si un dossier avait été touché. Simple, mais imparable : en général, « l'agent » qui déclenchait le gadget n'avait pas sur lui l'attirail de farces et attrapes pour le réarmer...

61. « Il arrive aussi qu'on fasse quelquefois de deux sortes d'instructions, une qu'on appelle *ostensive*, c'est-à-dire faite pour être montrée et une *secrète* qui contient les véritables intentions du prince ou de l'État qui la donne » ; cf. CALLIÈRES [1716], *De la manière de négocier avec les souverains*, éd. critique d'Alain Pekar Lempereur (Genève : Droz, 2002), p. 145.

62. Cf. chapitre premier, section 3.1.

63. HOTMAN DE VILLIERS Jean [1604], *De la charge et dignité de l'ambassadeur*, rééd. sous la dir. d'Alain Pekar Lempereur (Paris-Cergy, ESSEC IRÉNÉ, 2003), ronéo, p. 72.

Concernant enfin le résultat des négociations, le mécanisme particulier de publicité qui prévaut dans ce secteur – correspondant au paramètre (1) étudié *supra* – confine à ce que décrivait déjà Callières : « Il y a aussi des traités publics, auxquels on joint des articles secrets »<sup>64</sup>.

Même lorsque le résultat de la négociation est publié, le processus qui précède peut rester secret : par exemple, la Chine et le Japon ont annoncé, le 13 juillet 2006, avoir refondu leur traité aérien de 1974, au terme de plusieurs séances de négociation restées inconnues des observateurs du secteur<sup>65</sup>. Le fait que la relation politique générale entre ces deux pays soit délicate peut expliquer que les négociations se soient tenues dans un fort contexte de secret ; ce cas fournit une illustration de la séquence de type N<sub>3</sub> présentée au chapitre V, où seul le résultat apparaît au grand jour, les phases antérieures de mandat et de négociation à la table restant secrètes vis-à-vis de tiers<sup>66</sup>. La même séquence semble avoir été suivie entre la Chine et Taiwan peu auparavant : alors que Taiwan a interdit toute liaison aérienne directe avec la Chine depuis la guerre civile de 1949, l'agence Reuters a diffusé une dépêche le 14 juin 2006, révélant que Pékin et Taïpeh avaient négocié l'ouverture de lignes, mais limitées dans le temps à quatre grandes fêtes traditionnelles ou religieuses<sup>67</sup>. Six compagnies se partageront 168 rotations entre deux points sur l'île et quatre sur le continent.

D'autre part, et à rebours de cette institution du secret propre à la tradition diplomatique, l'injonction contemporaine de transparence se manifeste de plusieurs façons dans l'environnement propre à ces négociations. La transparence vis-à-vis de tiers constitue un principe fondamental de l'OACI, qui en donne la définition suivante : « the openness of agreements and understandings reached and accessibility by non-party States and individuals with an interest in their contents »<sup>68</sup>. Ce principe figure dans la Convention de Chicago, dont l'article 83 précité fait obligation aux États de communiquer à l'OACI leurs traités aériens, à fin de publication. Cette obligation de publication concerne non seulement les traités et leurs amendements ultérieurs mais aussi, du point de vue de l'OACI, les arrangements administratifs dont on a souligné l'importance du contenu. L'OACI publie ces documents sur son

---

64. CALLIÈRES [1716], *op. cit.*, p. 175.

65. « China, Japan Agree to Expand Aviation Market Access », *China Daily*, 14 juillet 2006 ; cf. ([www.chinadaily.com.cn](http://www.chinadaily.com.cn)).

66. Cf. chapitre V, section 2.2.2.

67. « China, Taiwan Agree Increased Air Links », Reuters, AirWise News, 14 juin 2006. Quelques liaisons charters avaient été autorisées en 2004.

68. OACI [2004], *op. cit.*, § 1.2. Sur le seul site de l'OACI, la requête « transparency » renvoie vers 1 290 documents.

site Internet ainsi que dans un bulletin trimestriel<sup>69</sup>. Or, comme le constate le Secrétariat général de l'OACI dans un document de travail accompagnant la conférence de 2003 :

Some air services agreements are not registered with ICAO, [...] or are only registered after lengthy delays. Other agreements, especially side agreements such as memoranda of understanding, are almost always kept confidential and therefore very rarely registered with ICAO. While over 4 000 bilateral ASA have been reportedly concluded, only about half such agreements (excluding amendments thereto) have been registered with ICAO<sup>70</sup>.

On le voit : l'institution du secret résiste, et en sens inverse l'injonction de transparence est bien présente au sein de l'OACI, à travers ce rappel à l'ordre des États membres. Aux yeux de l'OACI, la transparence va au-delà d'une simple publication ; le Secrétariat général de l'organisation indiquait dans ce même document :

The issue of transparency is an essential element in international air transport regulation, [...] where its scope extends beyond a mere obligation of States to register agreements. In the pursuit of liberalization, it is in the interest of States as well as that of the increasing number of parties involved in air services negotiations, *that the process becomes more open and transparent* in the way information on relevant arrangements and on developments taking place in the industry is recorded and provided to all interested parties<sup>71</sup>.

Plusieurs résolutions de l'Assemblée générale de l'OACI ont rappelé les obligations des États en la matière<sup>72</sup>, par exemple la résolution A33-19 adoptée lors de la 33<sup>ème</sup> session de l'Assemblée, en 2001. Le *Manuel de réglementation du transport aérien international* de l'OACI, dans sa seconde édition de 2004, soulève explicitement le problème des « arrangements administratifs » non publiés :

Une autre considération stratégique consiste à déterminer s'il faut recourir ou non à une ou des ententes secondaires confidentielles. Une telle méthode enlève toute transparence à l'accord. Elle signifie soit que l'entente secondaire perdra son caractère confidentiel une fois qu'elle sera devenue publique avec l'enregistrement à l'OACI (exigé par l'article 83 de la Convention de Chicago), soit qu'elle ne sera pas enregistrée à l'OACI, contrairement aux obligations des États en la matière<sup>73</sup>.

Plus loin, le problème est souligné à nouveau, pour envisager de confier explicitement à l'une des parties le soin de faire enregistrer l'accord.

Une des faiblesses de la structure réglementaire bilatérale est un manque de transparence, certains accords ou ententes conclus n'étant pas accessibles pour les États

---

69. Cf. ([http://www.icao.int/cgi/goto\\_m.pl?applications/dagmar/main.cfm](http://www.icao.int/cgi/goto_m.pl?applications/dagmar/main.cfm)) et *List of Agreements and Arrangements Concerning International Civil Aviation Registered with ICAO*.

70. ICAO [2003], « Transparency in International Air Transport Regulation », Agenda Item 2.7, doc. ATConf/5-WP/16, ICAO Worldwide Air Transport Conference, Montréal, 24-29 mars 2003, p. 2.

71. *Ibidem*, nous soulignons.

72. Obligations décrites dans le document *Rules for Registration with ICAO of Aeronautical Agreements and Arrangements*, Doc. 6685-C/767.

73. OACI [2004], *op. cit.*, § 2.1-7.

qui n'y sont pas parties et les particuliers qui s'intéressent à leur contenu. Bien que les États soient tenus par les articles 81 et 83 de la Convention de Chicago de déposer tous les accords aéronautiques auprès de l'OACI, où ils peuvent être consultés, certains accords, en particulier des accords auxiliaires tels que des mémorandums d'entente, sont tenus confidentiels et ne sont pas déposés auprès de l'OACI ; d'autres accords ne sont déposés qu'après des délais de plusieurs années et d'autres encore ne sont déposés par aucune des deux parties.

Le respect intégral de l'exigence de déposer tous les accords auprès de l'OACI qu'impose la Convention de Chicago pourrait accroître sensiblement une transparence qui est très nécessaire. Une façon possible d'améliorer cette situation, que préconise l'OACI, est d'inclure dans les accords bilatéraux une disposition qui désigne clairement l'une des parties (par exemple celle du lieu de signature de l'accord) comme responsable de l'enregistrement de l'accord à sa signature ou à son entrée en vigueur<sup>74</sup>.

Au-delà de ce cas général, l'injonction de transparence trouve aussi à s'exprimer sur des questions sectorielles, au premier chef en matière de sécurité. Par exemple, réunis à Montréal le 22 mars 2006, les directeurs généraux de l'aviation civile des États contractants de l'OACI sont convenus de publier sur le site Internet de l'organisation, de façon accessible à toutes les parties prenantes comme au grand public, les résultats d'une série d'audits relatifs à la sécurité du transport aérien. Pour Assad Kotaite, président du Conseil de l'OACI, « la transparence et la mise en commun des renseignements sur la sécurité sont des principes fondamentaux d'un système de transport aérien sûr »<sup>75</sup>. Tout aussi récemment, en Europe, l'établissement d'une « liste noire » de transporteurs aériens n'offrant pas toutes les garanties de sécurité a généré un fort débat public, dont il ressortait qu'une telle liste n'avait de sens, du point de vue de la protection des usagers, que si elle était largement diffusée.

Mis à part les questions de sécurité, précisément, le secteur aérien ne connaît en général qu'une faible exposition vers le grand public. Pour le sous-directeur du transport aérien international à la DGAC, « en France, deux sujets dominant l'attention des médias : les nuisances aéroportuaires et les enjeux industriels autour d'Airbus : entre les deux, le transport aérien n'existe pas vraiment »<sup>76</sup>. Même s'il « n'y a pratiquement pas d'intérêt médiatique », force est de constater que la presse économique grand public rend compte, de plus en plus fréquemment, des négociations aériennes<sup>77</sup>. Lorsque les résultats attendus – ou craints – d'une

---

74. *Ibidem*, § 2.3-3.

75. Communiqué de l'OACI en date du 22 mars 2006, reproduit in *Revue française de droit aérien et spatial*, vol. 237, n° 1, janvier-mars 2006, pp. 91-92.

76. Entretien avec M. Philippe DUMONT, sous-directeur du transport aérien international depuis 2002, au sein de la direction de la régulation économique de la DGAC.

77. Notamment, en France, *La Tribune*, *Les Echos* et *Le Figaro*. Pour prendre un exemple récent, *La Tribune* du 20 octobre 2006 annonçait, en pleine page, la tenue de négociations entre la France et les Emirats arabes unis du 19 au 21 décembre suivant, sous le titre : « Les compagnies aériennes du Golfe demandent plus de vols vers la France ».

négociation sont repris dans la presse, il peut arriver que cette exposition soit utilisée de façon tactique par un négociateur, sur le mode : « M. le chef de délégation, voyez comment vont réagir les médias de mon pays ». Selon le chef du bureau des accords aériens en France, « compte tenu du haut niveau de cordialité qui prévaut dans nos échanges, nous sommes obligés dans ces cas d'afficher une forme de préoccupation ; mais l'impact profond me paraît à peu près nul »<sup>78</sup>.

En revanche, l'exposition s'accroît dans les pays où, pour des raisons diverses, le transport aérien occupe une place relative plus importante. Il s'agit de pays où l'industrie touristique représente une part majeure du PIB – Maurice –, de pays en prise directe avec les flux de commerce international et dont la balance est fortement excédentaire – Singapour, Hong-Kong –, d'États ayant fait le choix du transport aérien comme un axe stratégique de développement – Pays-Bas en Europe, Emirats arabes unis, Oman et Qatar dans le Golfe persique<sup>79</sup> – et bien sûr de pays insulaires pour lesquels les connexions aériennes avec le reste du monde sont essentielles – Royaume-Uni, Japon, Nouvelle-Zélande, Australie.

Dans le cas de ce dernier pays, à la fois île et continent, les négociations aéronautiques se trouvent désormais mise en transparence, au centre d'un véritable débat public. En 2003, les gouvernements australien et singapourien ont signé un accord de libre échange entre les deux pays. L'année suivante, un accord de « ciel ouvert », dérégulant leurs échanges aériens bilatéraux, fut envisagé. Puis Singapour obtint de ses partenaires asiatiques, contre l'avis de la Malaisie, la participation de l'Australie à une instance régionale de concertation, le *East Asian Summit*. Dans ce contexte, le gouvernement de Singapour réitéra une demande, vieille de dix ans, pour que sa principale compagnie aérienne, Singapore Airlines (SIA) puisse poursuivre ses vols au-delà de Sydney vers les États-Unis (« cinquième liberté »). Mais la route transpacifique Sydney-Los Angeles, l'une des plus rentables du monde, représente entre 15 et 20 % des revenus de la première compagnie australienne, Qantas. Celle-ci, en difficulté, menaçait au même moment de supprimer un millier d'emplois – sur 38 000. Le gouvernement fédéral de John Howard et sa majorité se divisèrent sur la question, les uns – notamment les ministres des Affaires étrangères, des Petites entreprises et du Tourisme – soutenant la demande de Singapour, les autres – dont le ministre des Transports et plusieurs parlementaires soucieux du maintien des lignes

---

78. Entretien avec M. Paul JOURNÉ.

79. Par exemple, l'aéroport de Dubaï a reçu 25 millions de passagers en 2005, contre 5 millions en 1991, et enregistre la plus forte croissance de tous les aéroports au monde. Cf. « Asia Pacific Airlines Face Rising Challenge From Gulf Carriers », *Khaleej Times* (Singapour), 27 février 2006, et OACI [2006a], *op. cit.*, p. 10.

aériennes domestiques déficitaires opérées par Quantas – étant réticents, au point que la décision fut repoussée une année durant<sup>80</sup>. Après plusieurs mois de controverse abondamment relayée par les médias, le gouvernement annonça, au terme d'une réunion tenue le 21 février 2006 – et bien sûr annoncée dans la presse –, qu'il refusait la demande singapourienne<sup>81</sup>. Cette fin de non recevoir fut largement médiatisée en Australie et dans l'Asie du Sud-Est, dans la mesure où Canberra venait de signer des accords de libre échange avec la Thaïlande et la Nouvelle-Zélande, et souhaitait en signer d'autres avec le Japon, la Malaisie et la Chine<sup>82</sup>. Mais la décision n'éteignit en rien la controverse et le débat public, au contraire<sup>83</sup>. Attachés à voir croître leur trafic, les principaux aéroports australiens se sont publiquement opposés au gouvernement. L'aéroport de Brisbane a soutenu les demandes de capacité accrues de la part de SIA mais aussi de compagnies du Golfe comme Emirates<sup>84</sup>. L'aéroport de Sydney et son actionnaire principal, Macquarie Airports, adoptèrent la même ligne, suivis par l'aéroport de Melbourne<sup>85</sup>. Puis le secteur du tourisme est entré en scène, relayé par la presse.

In a sign that resistance to the Federal Government's aviation policy – and perceived protection of Quantas – is growing and becoming more coordinated, the Queensland Tourism Industry Council and the Gold Coast Tourism Bureau have openly backed Brisbane Airport's call for Asian and Middle Eastern airlines to be granted more access to Australia. This is the first time airport and tourism bodies in Australia have led such a public push in favour of liberalisation<sup>86</sup>.

L'exemple australien illustre ainsi, en les confirmant, tant les justifications que les effets politiques de la transparence étudiés au chapitre III : cette dernière renouvelle l'équilibre des pouvoirs au sein d'un système politique, en soulignant le devoir de responsabilité des gouvernants face au droit de savoir des gouvernés, ainsi que la nécessaire prise en compte d'une pluralité d'intérêts – ceux de Quantas et de ses employés, mais aussi ceux des aéroports, des usagers, de l'industrie du tourisme, entre autres. Un degré plus élevé d'exposition de la négociation permet à ces tiers intéressés de monter en puissance, au point que le gouvernement australien, même s'il est resté maître de sa décision, se trouve sommé par des acteurs nationaux et étrangers de démontrer publiquement la légitimité de sa décision – c'est-à-dire du mandat confié à son négociateur – et de la manière dont il conduit les négociations :

---

80. « Quantas Keeps LA to Itself », *The Sydney Morning Herald*, 20 février 2006 ; « Knockback Won't Stop SingAir », *The Sydney Morning Herald*, 21 février 2006.

81. « Australia Denies SIA Entry to US Air Route », Reuters, 21 février 2006.

82. Cf., par exemple, « Singaporean Ire Over Australia's 'Closed Skies' », *Asia Times*, 13 mars 2006.

83. « Free Trade ? Up, up and away with it », *The Courier Mail*, 25 février 2006.

84. « Emirates Seeks to Negotiate Expansion on Services to and from Australia », *E-Travel Blackboard*, 19 mai 2006.

85. « Traffic, Profits up at Sydney Airport », *The Sydney Morning Herald*, 20 juillet 2006.

86. « Queensland Calls for OpenSkies », *The Sydney Morning Herald*, 26 juillet 2006.

une injonction de transparence pèse sur lui. En terme de séquence de négociation, on se rapproche du modèle  $N_1$  défini au chapitre V, dans lequel les phases de définition du mandat et de présentation du résultat connaissent une exposition maximale, seul le processus de négociation à la table bénéficiant d'une discrétion relative.

L'interaction entre l'Australie et Singapour illustre aussi la question de l'asymétrie telle qu'elle a été étudiée en détails au chapitre V<sup>87</sup>. En l'espèce, le gouvernement australien aurait manifestement préféré que l'affaire reste discrète vis-à-vis de tiers, afin de prendre une décision protégeant les intérêts de la compagnie nationale, Qantas, sans se trouver en porte-à-faux vis-à-vis de son propre discours libéral, de ses décisions antérieures – l'accord de libre-échange, puis l'annonce d'une perspective de « ciel ouvert » –, enfin d'autres partenaires clefs sur la scène politique intérieure mais aussi internationale. À l'inverse, le gouvernement singapourien a encouragé autant que possible l'exposition de la discussion, en une démonstration supplémentaire de ce que la transparence favorise celui des négociateurs qui peut adosser ses propositions ou ses demandes à des critères de justification dont la légitimité est partagée par les tiers et les observateurs – en l'occurrence, la libéralisation des échanges, favorisée par les États du sud-est asiatique<sup>88</sup>. Comme le confirme un acteur du secteur :

Il y a des négociations où l'une des parties peut avoir intérêt à créer de la transparence : la publicité bénéficie souvent à celui qui est offensif. Dans un monde économique moderne où le libéralisme est bien vu, celui qui est libéral a intérêt à le dire, celui qui ne l'est pas a intérêt à maintenir le secret<sup>89</sup>.

D'où la tactique consistant, pour la partie demandant une plus grande ouverture – position dite « offensive » –, à créer les conditions de cette exposition, en s'assurant par divers moyens que le sujet sera traité dans les médias locaux ou que l'information parviendra aux différentes parties prenantes.

Au-delà du cas australien et pour revenir à une analyse générale, que change, pour le négociateur d'en face, cette exposition vis-à-vis de tiers des enjeux que la négociation s'apprête à trancher ? Un mandat a été fixé par le gouvernement australien – refuser la demande singapourienne – mais chacun sait désormais combien ce mandat résulte d'un arbitrage difficile et demeure, même après son annonce, contesté par des tiers intéressés. Les avis divergent sur l'intensité du

---

87. Cf. chapitre V, section 3.1.

88. Sur la notion de critère de justification, cf. LEMPEREUR Alain Pekar, COLSON Aurélien [2004], *Méthode de négociation* (Paris : Dunod), pp. 56-58 ; sur celle, similaire, de *objective criteria*, cf. FISHER Roger, URY William, PATTON Bruce [1991], *Getting to Yes – Negotiating without giving in*, 1ère éd. 1981 (Londres : Penguin), pp. 84-98.

89. Entretien avec M. Emmanuel VIVET.



changement, mais chacun en reconnaît la réalité : ces débats, en révélant un rapport de forces au sein du camp australien, ne peuvent qu'aider le négociateur d'en face, qui dispose pour ainsi dire d'alliés objectifs sur place. Pour les uns,

Ce qu'il y a dans la presse, ce ne sont jamais que des opinions. On ne sait pas pour autant ce que le négociateur, *in petto*, a dans son mandat. Mais cela change quand même la donne : le négociateur va être assailli par des journalistes ou des tiers pour savoir ce qui se passe. Cela change l'exposition. Nous vivons dans une ère médiatique, et il faut se préoccuper de former les fonctionnaires français à répondre à la presse<sup>90</sup>.

Pour d'autres, le moment particulier que constitue la rencontre à la table n'est en fait plus qu'une partie de la négociation, celui de la mise en forme d'un équilibre de forces défini avant, dans la durée, et en partie par presse interposée : « le moment particulier de la négociation, ce que je crois être ce moment-là, est passé avant »<sup>91</sup>. Il s'agit alors de cas rares, « durs et politiques », où le négociateur ne fait que mettre en mesures techniques un accord dont les éléments principaux ont été décidés à l'avance au plus haut niveau, parfois après une bruyante campagne de presse.

Le cas australien, où se manifeste l'injonction de transparence, invite à se demander dans quelle mesure ce niveau d'exposition, propre à une société libérale où les intérêts économiques ont un impact croissant sur les mécanismes de gouvernance publique, est annonciateur de changements à venir au sein de pays aux traditions politiques différentes, comme la France.

L'étude de la situation en Australie a également permis de donner un premier aperçu du grand nombre de tiers qu'intéressent ces négociations, en principe bilatérales dans la configuration traditionnelle.

## **2.2. Négociation quasi-multilatérale et quasi-négociateur**

Le chapitre IV a montré en quoi l'injonction de transparence, lorsqu'elle réussit à augmenter le degré d'exposition de la table de négociation au regard de tiers intéressés, permet à certains d'entre eux de s'ériger en quasi-négociateurs, capables d'interférer avec le processus en cours à la table<sup>92</sup>. Dans le champ spécifique du secteur aérien, ces concepts originaux sont appliqués pour souligner le caractère quasi-multilatéral de ces négociations officiellement bilatérales (2.2.1.), avant d'étudier de près le statut spécifique des compagnies aériennes, exemple typique de quasi-négociateur (2.2.2.).

---

90. Entretien avec M. Robert ESPÉROU.

91. Entretien avec M. Emmanuel VIVET.

92. Cf. chapitre IV, section 2.2.

### 2.2.1. Une négociation quasi-multilatérale

En droit et sur la forme, les consultations aéronautiques sont bilatérales : les délégations de *deux* États souverains se rencontrent pour négocier un traité ou son amendement. Mais dans les faits et en raison du fond, elles acquièrent un caractère multilatéral. En effet, des motivations différentes se superposent : à l'enjeu politique de souveraineté s'ajoute un enjeu économique et commercial, lui-même sous contrainte des réalités technologiques propres au transport aérien. Cette interpénétration de sujets de nature distincte explique la présence d'une pluralité d'acteurs.

À la table des négociations, chaque État est en fait doublement représenté : la délégation comprend des membres du ministère chargé du transport aérien, mais aussi du ministère des Affaires étrangères. À travers la planète,

La question du partage des compétences est extrêmement variable selon les pays ; elle n'est pas toujours réglée de façon claire, ni une bonne fois pour toutes. En France, le Quai d'Orsay se prévaut du monopole des relations extérieures de la France. Mais cette matière assez technique exige des connaissances particulières<sup>93</sup>.

Dans la pratique, DGAC et Quai d'Orsay se sont longtemps partagé les présidences des délégations, en tenant compte de qui se trouvait en face : les premiers disposent de la maîtrise du dossier spécifique du transport aérien, les seconds veillant à inscrire ce dossier dans la relation politique plus générale des deux pays. Aujourd'hui, la DGAC préside toutes les délégations, sauf lors de rencontres avec la Chine. Avant la négociation, en cas de désaccord entre le ministère des Transports et celui des Affaires étrangères sur les objectifs ou les solutions possibles de la négociation, un arbitrage au niveau du chef du gouvernement peut être nécessaire. Par nature, le transport aérien est interministériel : les accords contiennent des clauses fiscales, douanières, sur la libre circulation des travailleurs, de sécurité, qui sont du ressort d'autres ministères<sup>94</sup>.

Jusque là, cependant, rien n'est fondamentalement éloigné des situations habituelles de négociation en délégations, au sein desquelles des membres relevant d'organismes distincts exercent des points de vue différents. La spécificité des consultations aéronautiques tient au fait que sont également présents, dans la délégation et donc à

---

93. Entretien avec M. Robert ESPÉROU.

94. Pour gérer cet aspect interministériel en amont, les Brésiliens disposent d'un organisme interministériel dédié – la CERNAI – dont le président est mandaté pour négocier ensuite les droits aériens.

la table, des « observateurs ». Sans avoir le statut officiel de négociateur – seul le chef de délégation est mandaté pour négocier au nom de son État –, ces observateurs vont tenir un rôle et avoir une influence sur le processus et son résultat : ce sont donc des quasi-négociateurs.

Dans cette catégorie figurent, au premier chef, les représentants des compagnies aériennes des deux États.

Les compagnies aériennes occupent une place particulière dans le processus de négociation. C'est une chose que j'ai découverte, à mon arrivée, avec beaucoup d'étonnement. Puis a succédé le sentiment que l'on ne peut pas faire autrement. C'est d'ailleurs la situation générale dans le monde. La pratique incontestée internationale, depuis les États-Unis jusqu'à Fidji, c'est l'association des compagnies comme observateurs<sup>95</sup>.

Dans le cas général, chaque compagnie intéressée dispose de son propre représentant. Comme on le verra, plusieurs compagnies d'un même État peuvent être concurrentes entre elles, ce qui n'est pas sans effet sur la position du négociateur officiel. La section suivante étudiera en détail le statut et le rôle accordé aux compagnies aériennes.

Les aéroports forment une autre catégorie de tiers intéressés : leur activité est étroitement déterminée, lors de ces négociations, par l'ouverture de points d'entrée au tableau des routes, la désignation de nouvelles compagnies et bien sûr l'évolution des capacités autorisées entre ces points. L'engagement et l'association des aéroports varient d'un pays à l'autre. En France, Aéroports de Paris (ADP) domine de si haut le palmarès que les pays tiers souhaitant obtenir un point d'entrée pour leur compagnie n'ont qu'une seule cible : Roissy-Charles-de Gaulle, à la rigueur Orly ; en conséquence, ADP n'a pas vraiment besoin d'être présent lors des négociations<sup>96</sup>. La situation est différente dans les pays où la répartition des flux aériens est polycentrique. En Allemagne, par exemple, le septième aéroport en importance (Stuttgart) équivaut au deuxième aéroport français (Nice). Ce relatif équilibre entre régions provoque une compétition entre aéroports pour le partage du trafic : là encore, cela constitue une contrainte pour le négociateur allemand – en tout cas un paramètre d'arbitrage. Mais dans tous les pays, y compris la France, les aéroports entendent jouer un rôle de plus en plus actif. Selon un témoin bénéficiant d'une expérience sur la longue durée :

---

95. Entretien avec M. Philippe DUMONT.

96. Compte tenu de l'écrasante domination de Paris, les pays tiers sont indifférents à des points d'entrée autres que la capitale, voire y sont franchement hostiles – se voir proposer autre chose que Paris paraît même, parfois, insultant.

Les aéroports : voilà des gens qu'on ne consultait jamais [dans les années 1960 ou 1970]. Mais ils ont acquis de plus en plus d'importance. Ils sont admirablement représentés via l'Union des aéroports français et font leur promotion : si la desserte d'un aéroport français par une compagnie étrangère est gênée au nom des intérêts d'une compagnie française, c'est un problème pour eux et ils le font valoir<sup>97</sup>.

Il est cependant plus rare que des représentants d'aéroports soient assis autour de la table, mais cela se produit – aux États-Unis par exemple. En tout état de cause, leurs représentants suivent de près la préparation de la négociation puis son déroulement.

Derrière les aéroports se profilent les collectivités locales qui les accueillent sur leur territoire – ville, département, comté, région, Land ou équivalent. Contrairement aux acteurs précédents, ces tiers intéressés ne sont jamais présents autour de la table, mais n'en figurent pas moins dans un périmètre étroit autour de ces négociations. Ainsi, le négociateur français actuel observe « un investissement nouveau de la part des collectivités territoriales ; une sensibilisation locale aux enjeux aéronautiques s'est créée »<sup>98</sup>. Disposer d'un aéroport bien connecté au reste du monde offre un facteur majeur d'attractivité économique et de rayonnement pour une collectivité locale. Dans certains cas particuliers, par exemple les territoires enclavés ou d'outre-mer, la prise en compte des intérêts de la collectivité lors des négociations aériennes acquiert une dimension essentielle. Là encore, la tendance est à l'émergence de ces tiers intéressés : « dans les années 1950 et 1960, force est de reconnaître que l'on ne tenait aucun compte des territoires d'Outre-mer concernés », constate un témoin. Dans le cas du territoire de Polynésie française, par exemple, il a pu arriver que la France, lors de ses négociations bilatérales, dénonce momentanément les accords avec la Nouvelle-Zélande ou l'Australie, alors que ces pays entretenaient à l'époque les seules liaisons de Tahiti avec le reste du monde. L'association des autorités de Polynésie aux négociations a depuis progressé.

Est venu le temps où nous les consultations avant, puis celui où nous les accueillions à la table. Aujourd'hui, les autorités de Polynésie négocient elles-mêmes les questions qui les concernent, sans implication sur d'autres domaines des échanges bilatéraux avec le pays considéré<sup>99</sup>.

Autres tiers intéressés, les usagers disposent de leurs propres associations. Dans certains cas, rares mais importants, ils sont même représentés à la table des négociations : il en va ainsi au Royaume-Uni, premier « ciel » d'Europe, où le ministère des Transports mène la négociation en présence de la *Civil Aviation Authority* (CAA), autorité indépendante chargée notamment de représenter les

---

97. Entretien avec M. Robert ESPÉROU ; cf. le site de l'UAF, créée en 1938 (<http://www.aeroport.fr>).

98. Entretien avec M. Philippe DUMONT ; le développement des compagnies à bas coûts y a contribué.

99. Entretien avec M. Robert ESPÉROU.

intérêts des consommateurs ; la CAA joue parfois un rôle d'arbitre entre les compagnies aériennes<sup>100</sup>.

Comme l'a déjà illustré l'exemple australien, le secteur du tourisme peut s'investir dans l'environnement immédiat de ces négociations. En France, première destination touristique mondiale, les professionnels estiment ne pas avoir besoin d'intervenir.

Enfin, un dernier tiers intéressé par ces négociations subit, lui, une interdiction formelle de les approcher de près ou de loin : il s'agit des constructeurs aéronautiques. Les règles de l'OMC interdisent toute confusion : les négociations sur les droits de trafic ne doivent concerner que les droits de trafic. Aucun *trade off* ne doit être organisé entre un surcroît de fréquences accordé aux compagnies du pays *A* vers le pays *B* – éventuellement au détriment d'ailleurs des compagnies du pays *B* – en échange d'une promesse de commandes de matériel aéronautique par les compagnies du pays *A* auprès d'entreprises du pays *B*<sup>101</sup>. Dans les faits, de façon implicite voire explicite, les enjeux de trafic aérien sont parfois liés à d'éventuelles commandes commerciales<sup>102</sup>. En sens inverse, la situation des constructeurs aéronautiques peut avoir un impact sur la négociation. Par exemple, le retard de deux ans annoncé pour les premières livraisons de l'Airbus A380 bride les compagnies qui avaient commandé cet appareil (Emirates ou Singapore). Pour compenser cette perte de capacité en sièges – un A380 peut compter plus de 550 sièges dans sa version la plus dense, soit presque le double d'un long courrier traditionnel –, il est probable que les pays dont relèvent ces compagnies demandent à la France une augmentation de fréquences. Là encore, les médias sont utilisés pour faire passer ce type de message.

Ainsi, les acteurs interrogés reconnaissent un accroissement du périmètre des tiers intéressés à travers le temps. Au point, comme le note Robert Espérou, que « la négociation se tient presque autant dans son propre camp qu'avec la délégation d'en face ». Cette montée en puissance de divers *stakeholders*, tous soucieux de la prise en compte de leurs intérêts par les négociations officielles, se nourrit – autant qu'elle l'encourage – d'une exposition toujours plus forte de ces négociations. C'est bien là une manifestation de l'injonction de transparence, conforme au résultat du chapitre IV selon lequel ces tiers se contentent de moins en moins d'apprendre le

---

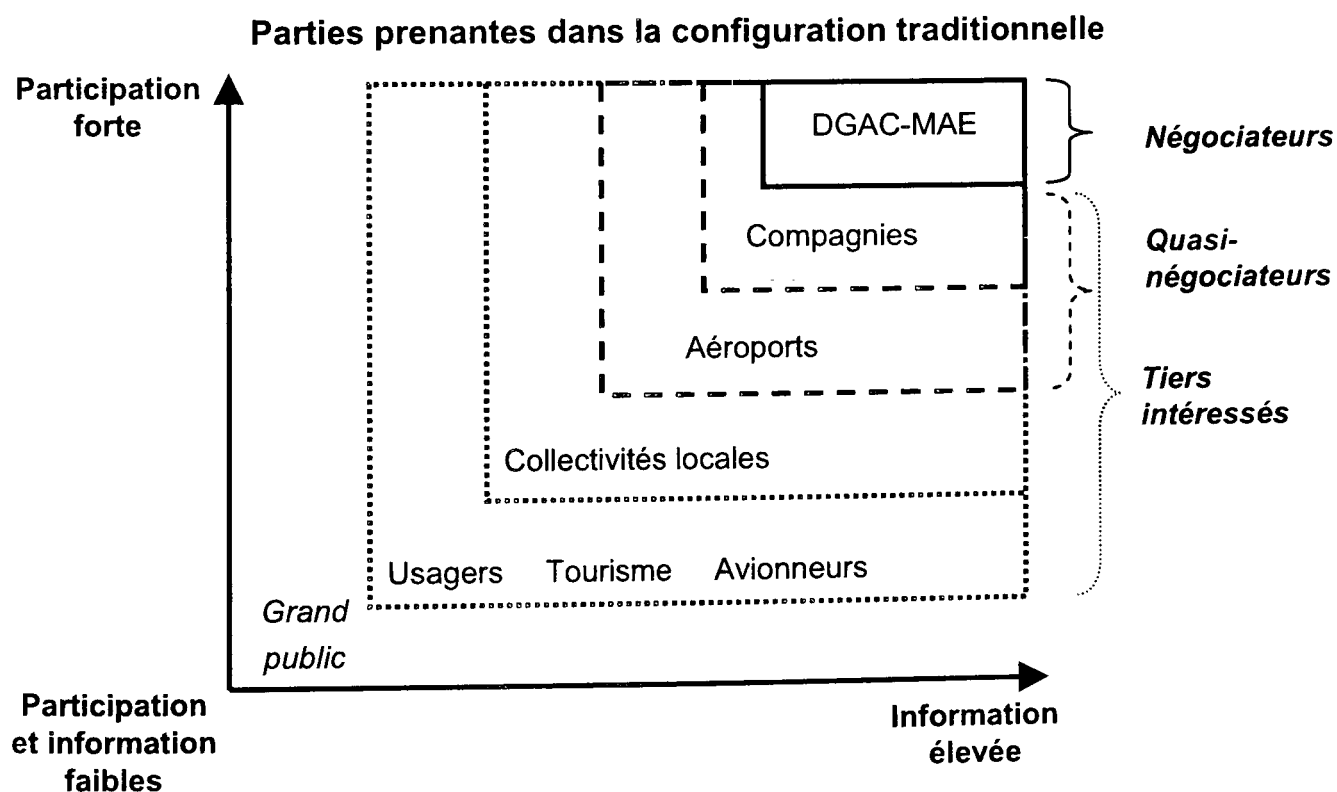
100. Site Internet de la CAA (<http://www.caa.co.uk/homepage.aspx>).

101. Ni, bien sûr, de commandes dans d'autres secteurs propices aux « grands contrats », comme les travaux publics, l'armement, les télécommunications, l'eau, etc.

102. MM. DUMONT et JOURNÉ ont chacun souligné que dans les négociations bilatérales, la délégation française se refuse strictement à toute confusion entre les deux domaines.

résultat après la bataille, mais entendent observer de plus en plus près ce qui se déroule à la table, voire y prendre une part toujours plus active. À l'extrême – et peut-être est-ce déjà le cas dans certains pays –, on pourrait imaginer, en une confrontation originale entre le local et le global, que les membres d'une association de riverains de l'aéroport Roissy-Charles-de Gaulle, exaspérés par les nuisances sonores, se mêlent d'une négociation entre la France et la Chine visant à augmenter le nombre de fréquences entre ces deux pays.

Afin de récapituler la diversité des tiers intéressés que ces négociations mettent en présence, on construit un schéma permettant de marquer le degré plus ou moins grand d'association des tiers au processus. Cette participation des tiers intéressés connaît des formats croissants : simple consultation *ex ante* ; présence lors des réunions de préparation, avec ou non droit de participation ; consensus ou non autour du libellé du mandat ; présence à la table des négociations, là encore avec ou non droit de participation. Dans l'angle supérieur droit figurent, présents à la table, les négociateurs officiels ; puis viennent des quasi-négociateurs, présents *autour* de la table – soit directement, soit par l'intermédiaire d'une association professionnelle. Enfin figurent d'autres tiers intéressés, mais dont les ressources ou l'éloignement de la table minorent l'impact sur le processus de négociation et son résultat.



Conformément aux résultats du chapitre IV, on vérifie que plus le degré de transparence vis-à-vis de tiers est élevé, plus une négociation bilatérale évoluera vers

un mode quasi-multilatéral en permettant que des tiers se découvrent tiers intéressés, et que parmi ces derniers certains s'érigent en quasi-négociateurs, voire que certains de ces quasi-négociateurs se retrouvent effectivement autour de la table<sup>103</sup>.

On le voit : alors même que les accords aériens résultent, *de jure*, d'une négociation bilatérale menée entre deux États souverains, ils forment *de facto* l'aboutissement d'un système d'interaction beaucoup plus complexe qui évoque celui d'une négociation multilatérale – d'où le terme de négociation quasi-multilatérale. Ce point est d'autant mieux étayé si l'on se réfère aux caractères constitutifs de la négociation multilatérale, exposés au chapitre IV<sup>104</sup>. S'agissant des cinq critères présentés par Lewicki *et alii*, les consultations aéronautiques vérifient chacun d'entre eux : nombre d'acteurs élevé, complexité de l'information en raison des perspectives multiples, complexité sociale à cause des effets de groupes et des biais cognitifs, complexité procédurale à travers les conditions mêmes de travail, et enfin complexité stratégique, chaque négociateur devant tenir compte du comportement du négociateur d'en face, mais aussi de toutes les parties prenantes qui environnent la table<sup>105</sup>. Il en va de même pour les six critères proposés par Zartman pour définir la configuration multilatérale<sup>106</sup> : les négociations « bilatérales » aériennes sont bien « multiparty », « multi-issue », « multirole », formant un espace fondamentalement mouvant, dans lequel la décision se prend en général par consensus, et caractérisé par des jeux de coalition.

### ***2.2.2. Les compagnies aériennes comme exemple typique de quasi-négociateur***

Le chapitre IV a défini le quasi-négociateur comme un tiers intéressé qui parvient, en raison de ses ressources propres et d'un degré suffisant d'exposition de la table de négociation, à interférer avec le processus pour en orienter le résultat dans un sens conforme à ses motivations profondes. Il n'est pas un négociateur à part entière, et à ce titre ne prend pas officiellement place à la table ; mais il peut néanmoins se trouver *autour* de celle-ci.

Comme indiqué *supra*, la pratique internationale veut que les compagnies aériennes soient présentes autour de la table des négociations. Aux regards d'autres secteurs,

---

103. Ces quasi-négociateurs ne sont pas des « para-diplomates » (catégorie évoquée au chapitre IV, section 2.2.1.), dans la mesure où ces derniers sont des experts épaulant les diplomates dans la compréhension du problème mais n'ayant aucun intérêt en jeu dans la négociation.

104. Cf. chapitre IV, section 2.2.2.

105. LEWICKI Roy J., LITTERER Joseph A., MINTON John W., SAUNDERS David M. [1985]. *Negotiation*, 2<sup>nd</sup>e éd. (Boston, MA : Irwin, 1994), pp. 276-281.

106. ZARTMAN [1994], *op. cit.*, pp. 4-7.

cette situation est exceptionnelle : lors des réunions de l'OMC, le négociateur européen n'est pas assis à la table de négociation avec le représentant des producteurs d'acier sur sa gauche et celui des producteurs de maïs sur sa droite... Il est vrai que le secteur est spécifique. Son champ – l'utilisation du territoire aérien sur lequel un État est souverain – s'inscrit dans le régalien pur ; mais il comprend deux autres dimensions essentielles : des enjeux commerciaux forts et une complexité technique réelle. Dans les faits, l'initiative des négociations bilatérales provient, presque toujours, de la demande exprimée par une compagnie aérienne auprès du gouvernement de son pavillon ; en France, Air France saisit officiellement la DGAC, avec copie au MAE.

Puis la préparation du mandat du négociateur se fait en associant les compagnies du pavillon concernées, surtout si ces compagnies entretiennent des liens historiques ou capitalistiques avec l'État – en juillet 2004, plus de 70 compagnies aériennes dans le monde étaient majoritairement détenues par des États ; quinze autres, dont Air France, comptent l'État parmi leurs actionnaires avec une participation comprise entre 10 et 49 %<sup>107</sup>. En France, une consultation informelle s'engage entre les trois principales parties prenantes : Air France, la DGAC et le MAE. La compagnie aérienne précise ses cibles, ce qu'elle est prête à concéder, ses lignes rouges à ne pas franchir ; elle donne des informations relatives à ce que la partie d'en face pourrait souhaiter ou refuser. Pour sa part, le MAE veille au contexte général de la relation entre les deux pays ; certains dossiers diplomatiques ou événements politiques peuvent peser sur la relation, ou avoir une incidence particulière sur la négociation à venir. Cette phase de préparation est aussi discrète que possible et, de mémoire de négociateur, il n'y a jamais eu de fuites dans la presse. Puis la tradition voulait qu'un document de synthèse – « les instructions », véritable plan de route de toute la délégation – soit préparé par le MAE, de façon parfois très détaillée ; officiellement, il n'était pas communiqué à la compagnie, mais celle-ci en connaissait l'existence et la teneur. Aujourd'hui, il n'y a plus d'instructions écrites, sauf dans les cas qui ont pu nécessiter un arbitrage interministériel.

Toujours en amont de la négociation, les États s'échangent par la voie diplomatique la composition officielle des délégations. Les représentants des compagnies aériennes figurent sur ces documents. Vient d'abord le chef de délégation, puis selon un ordre protocolaire, les autres membres – relevant en France de la DGAC et du MAE –, ceux des compagnies aériennes venant à la fin. En France, désormais, le représentant d'Air France est différencié par la mention « observateur ».

---

107. DOGANIS [2000], *op. cit.*, pp. 225-226.



Quel est le rôle, à la table, de cet « observateur » ? Celui-ci se montre à la fois silencieux et actif. Silencieux car, « en principe, les représentants des compagnies aériennes ne prennent pas la parole »<sup>108</sup>. À la table, « le négociateur a le monopole de la parole ; il ne la concède que rarement et à bon escient »<sup>109</sup>. Ce que confirme un membre d'Air France : « À la table, je ne dis rien », sauf si expressément le chef de délégation demande que la compagnie s'exprime, sur un point précis, souvent technique<sup>110</sup>. Cet « observateur » est actif, en revanche, lors des interruptions de séances. En effet, à la demande de l'un des deux chefs de délégation, des interruptions permettent à chaque délégation de se réunir séparément pour faire le point sur la situation. Le représentant de la compagnie peut lui-même demander à « son » chef de délégation une interruption de séance afin de donner son sentiment sur l'évolution des discussions.

Lors de ces apartés, les représentants des compagnies aériennes apportent au négociateur des informations qui lui sont précieuses pour apprécier la direction que prend la négociation à la table ou pour évaluer les caractéristiques des offres qui lui sont faites par son alter ego. Il peut s'agir de précisions économiques et commerciales sur l'importance de tel point d'entrée par rapport à tel autre, sur la valeur réelle d'une concession en terme de capacité. Il peut s'agir aussi d'une expertise technique que le négociateur officiel ne maîtrise pas : les avions sont-ils disponibles, le temps d'escale est-il suffisant, dans quel état les infrastructures de tel aéroport se trouvent-elles, par exemple. Pour l'adjoint du négociateur français, « il est indispensable d'avoir l'expertise de la compagnie aérienne pour savoir dans quelle mesure les projets proposés par l'autre délégation pourront être mis en œuvre »<sup>111</sup>. Ce rôle de *reality check* est apprécié :

Cela permet d'avoir des indications sur la faisabilité de telle ou telle solution envisagée à la table. L'imagination des chefs de délégation serait parfois dangereuse s'il n'y avait pas l'expertise des compagnies aériennes pour opérer une vérification par les contraintes techniques<sup>112</sup>.

Evidemment, ces interruptions de séance fournissent aussi aux représentants des compagnies aériennes l'occasion de faire valoir les intérêts des entreprises qui les emploient, pour freiner le rythme des concessions ou éviter qu'une ligne rouge ne soit franchie. À grands traits, lorsqu'un État européen négocie avec un État dont les

---

108. Entretien avec M. Philippe DUMONT.

109. Entretien avec M. Robert ESPÉROU.

110. Entretien avec M. Arnaud CAMUS, *Assistant Vice President* au sein de la Direction des affaires internationales et des alliances de la compagnie Air France.

111. Entretien avec M. Paul JOURNÉ.

112. Entretien avec M. Philippe DUMONT.

compagnies sont très agressives sur le plan commercial – les Emirats arabes unis, par exemple –, le représentant de la compagnie « historique » du pays européen freine des quatre fers, pour préserver les parts de marché que lui garantit le traité existant, tandis que le représentant du ministère des Affaires étrangères de la même délégation peut pousser en faveur de l'accord, soucieux avant tout de bonnes relations bilatérales sur les plans politique et commercial. Comme le souligne un des acteurs interrogés, « les interruptions de séances permettent au sein de la délégation des explications de gravures ».

Outre ces apartés propres à chaque délégation, les représentants des compagnies jouent un rôle lors des à-côtés informels qui ponctuent la consultation.

Les déjeuners ou la réception à l'ambassade sont des moments fondamentaux – d'où l'importance du plan de table. Là, nous pouvons parler. Or, c'est dans ces moments-là que se joue en partie la négociation. C'est là, souvent, que l'accord se cristallise<sup>113</sup>.

Concrètement, en terme de plan de table, l'idéal pour le représentant de la compagnie est de se trouver entre le président de la délégation d'en face et son homologue de la compagnie étrangère. « On recueille de l'information, on en donne, on peut aussi régler des points commerciaux, qui ne sont pas de l'ordre de la négociation formelle »<sup>114</sup>, mais qui peuvent aider la négociation formelle à atteindre un « paquet » jugé équilibré par tous.

Les chefs de délégation demeurent libres de s'isoler momentanément des compagnies aériennes en demandant la tenue d'une séance administrative – sans les compagnies aériennes, lesquelles peuvent d'ailleurs en profiter pour se consulter entre elles – ou une « réunion de dirigeants » – restreinte aux chefs de délégation et aux membres de rang le plus élevé – voire une « réunion des présidents » – c'est-à-dire un tête-à-tête<sup>115</sup>. « À certains moments de la négociation, nous pouvons être amenés à nous passer des représentants des compagnies aériennes : le chef de délégation propose à son homologue une séance sans eux »<sup>116</sup>. Les situations typiques justifiant le recours à ce format restreint sont les blocages, les moments délicats où « nous sommes en position de dégager l'accord, souvent à la fin de la première journée, ou au début de la seconde ». On vérifie ici un aspect analysé au chapitre IV, selon lequel la simple présence d'observateurs – y compris ceux relevant de sa propre délégation – suffit à modifier la dynamique de négociation à la table, au point que les négociateurs ressentent le besoin de s'isoler, c'est-à-dire d'instaurer un

---

113. Entretien avec M. Arnaud CAMUS.

114. *Ibidem*.

115. OACI [2004], *op. cit.*, § 2.1-5.

116. Entretien avec M. Philippe DUMONT, pour cette citation et la suivante.

surcroît momentané de secret vis-à-vis de leurs tiers immédiats<sup>117</sup>. C'est là une illustration du second mode d'articulation présenté au chapitre V : le secret temporaire. Cela survient

surtout quand le chef de délégation doit arbitrer au sein de son propre mandat : il doit s'extraire de la vue immédiate et des reproches directs des compagnies aériennes, même si bien sûr celles-ci savent que le négociateur doit trancher. En fait, il ne s'agit pas tant de prendre ses distances avec sa compagnie que de montrer à la délégation d'en face que l'on peut le faire<sup>118</sup>.

Lors de ce moment critique que constitue le tête-à-tête entre chefs de délégation, chacun d'eux souhaite ainsi s'extraire, aux yeux de son homologue, du regard de sa propre compagnie. Cet aspect confirme l'interprétation faite des travaux de Friedman au chapitre V : la négociation connaît une alternance de formats « backstage » et « front stage » qui permettent d'articuler un périmètre physique de secret avec une exposition vis-à-vis de tiers.

Pour évaluer l'impact des quasi-négociateurs, le chapitre IV a aussi proposé une méthode utilisant une grille en dix points répartis en trois dimensions<sup>119</sup>. Cette approche est appliquée ici pour ce qui concerne les représentants des compagnies aériennes.

- Du point de vue des acteurs de la négociation tout d'abord : (1) la présence de quasi-négociateurs modifie bien *la relation* interpersonnelle entre les négociateurs officiels, puisque ceux-ci décident par moment de s'isoler. (2) Le *mandat* du négociateur officiel est préparé en concertation avec le quasi-négociateur ; à la table, ce dernier peut veiller à ce que les points du mandat qui lui sont favorables soient strictement respectés. (3) La *cartographie des parties prenantes* se complexifie avec le nombre des quasi-négociateurs – une ou plusieurs ou compagnies aériennes et, le cas échéant un ou plusieurs aéroports, les professionnels du secteur du tourisme.
- Pour ce qui concerne ensuite le fond de la négociation : (4) les quasi-négociateurs sont en mesure, en temps réel, de vérifier si leurs *motivations* sont prises en compte par le négociateur ; s'ils ne peuvent prendre la parole en séance, ils peuvent cependant demander une interruption pour indiquer leur désaccord. (5) Il en va de même pour les *solutions à la table*, les quasi-négociateurs pouvant proposer les leurs, aider le négociateur à raffiner les siennes en lui donnant plus d'information technique, ou marquer leur désapprobation pour d'autres. (6) Concernant les *critères de justification*, ils disposent d'une information technique

---

117. Cf. chapitre IV, section 1.2.2.

118. Entretien avec M. Paul JOURNÉ.

119. Cf. chapitre IV, section 2.2.1. Cf. LEMPEREUR, COLSON [2004], *op. cit.*, pp. 40-65.

ou commerciale qui peut donner autant de points de référence objectifs légitimant les décisions prises. (7) Théoriquement, le quasi-négociateur peut aussi manipuler les *solutions hors table* en présence – comme dans le cas australien déjà mentionné, où Qantas agitait la menace de suppressions d’emplois.

- Enfin, (8) sur *le processus* de la négociation, la présence de quasi-négociateurs l’alourdit mécaniquement. (9) Leur impact sur *la communication* est ambivalent : l’apport d’information technique peut clarifier les échanges à la table ; mais, hors table, avant et pendant la négociation, la diffusion d’information vers les médias peut créer un « bruit » dont les négociateurs officiels doivent parvenir à s’extraire. (10) Le dernier élément est *la logistique* : en l’espèce, le quasi-négociateur la facilite puisque la tradition veut que le négociateur officiel voyage, en classe économique, sur la compagnie principale de son pavillon – laquelle lui offre un surclassement<sup>120</sup>.

En somme, si pour les compagnies aériennes ce statut de quasi-négociateur présente des avantages évidents, qu’en est-il du point de vue du négociateur officiel confronté à la présence de ces tiers ? Par-delà les nuances, les avis témoignent d’un même dilemme, les avantages et les inconvénients de la situation s’équilibrant. Vaudrait-il mieux être seul à la table ? Pour Robert Espérou,

Oui, assurément, pour le confort personnel du négociateur. Mais c’est utile de pouvoir se retourner vers les représentants des compagnies aériennes en cours de négociation pour leur demander ce qu’ils pensent de telle ou telle proposition.

Dans l’expérience de Philippe Dumont,

La présence des représentants des compagnies aériennes est à la fois irritante, par moment, et indispensable, surtout dans la dimension technique du dossier. Au fond, nous sommes en situation de dépendance technique, mais d’indépendance fonctionnelle.

Pour ce qui concerne l’interaction entre le négociateur officiel et les quasi-négociateurs qui l’entourent, la France connaît une situation particulière : il n’y a souvent qu’une seule compagnie aérienne intéressée par ces accords internationaux, Air France<sup>121</sup>. La compagnie est systématiquement présente, même lors de négociations avec un pays vers lequel elle n’opère pas de liaison. Mais pour d’autres grands pays aéronautiques, les droits négociés au nom d’un seul pavillon doivent

---

120. Apparemment, cette tradition tend à se perdre, les négociateurs voyageant sur d’autres compagnies si besoin est – sauf aux États-Unis où, en décalage complet avec le discours libéral proclamé, les fonctionnaires ont obligation de voyager sur une compagnie américaine, en vertu du « Fly America Act » ; cf. DOGANIS [2000], *op. cit.*, p. 52.

121. En 1990, Air France racheta son rival historique, UTA, acquérant ainsi le contrôle d’Air Inter, l’opérateur traditionnel sur les lignes intérieures ; DOGANIS [2000], *op. cit.*, p. 112. Air France est le seul opérateur du pavillon français sur les lignes internationales régulières dans neuf cas sur dix ; mais dans environ une négociation sur cinq, au moins un autre transporteur qu’Air France se montre désormais intéressé.

ensuite être répartis entre plusieurs compagnies. C'est le cas aux États-Unis, au Japon, en Chine, au Royaume-Uni ou en Allemagne. Le négociateur officiel doit ainsi compter avec plusieurs compagnies aériennes, dont les représentants l'accompagnent en règle générale. L'effet sur sa position de négociation semble ambivalent : d'un côté, l'hétérogénéité des compagnies de son pavillon et la concurrence qui les oppose peut aboutir à des contradictions au sein de son « mandat » ; d'un autre côté, le négociateur est perçu *de facto* comme un arbitre par les compagnies aériennes, ce qui peut être confortable. Le négociateur français a connu une situation similaire avant le rachat d'UTA par Air France : les deux compagnies internationales françaises étaient alors systématiquement présentes, même si *a priori* la négociation avec tel pays ne concernait qu'une d'entre elles, pour éviter que l'accord négocié ne méconnaisse leurs propres intérêts. Par exemple, dans les années 1980, Singapour intéressait UTA, mais les Singapouriens demandaient en échange une extension de leurs droits vers New York – au détriment d'Air France, opérateur de la ligne transatlantique.

Au final, l'étude du rôle alloué aux quasi-négociateurs que sont les représentants des compagnies aériennes, et de leur interaction avec le négociateur officiel, permet de retrouver la tension entre secret et transparence, qui détermine cette configuration de négociation dans son ensemble. En effet, le choix d'un plus grand secret vis-à-vis de tiers, qui conduirait à l'absence de quasi-négociateurs autour de la table, présenterait des avantages : stratégiquement, la possibilité de défendre un point de vue plus strictement régalien ; tactiquement, une plus grande indépendance d'action à la table ; concrètement, enfin, un processus de moindre complexité. L'intérêt du secret vis-à-vis de tiers connaît des manifestations précises. C'est le cas vis-à-vis des aéroports français, sachant que le Premier ministre, lors du Comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003, a donné instruction de favoriser, dans les négociations aériennes, les aéroports de province. Pour prendre un exemple concret – fictif, mais plausible –, si les Singapouriens renonçaient à certaines capacités vers Paris et se contentaient de Marseille mais en exigeant des droits transatlantiques en contrepartie, et si l'exposition de la négociation était suffisante pour que l'aéroport de Marseille, son sénateur-maire ou d'autres acteurs économiques locaux soient au courant,

il est évident que les Marseillais se jetteraient sur cette offre. Mais si, dans le même temps, les contreparties offertes par Singapour en Asie du sud-est étaient insuffisantes, nous aurions objectivement intérêt à refuser l'échange. Cette situation pourrait devenir un problème majeur pour le négociateur français, car il faudrait alors expliquer à Marseille, très allante sans doute mais peu informée, pourquoi nous refusons l'offre. Pour dire « non » dans ce genre de situation, nous sommes bien contents de ne pas être

gênés par des observateurs et de pouvoir donner les résultats sans avoir à se justifier à chaque étape<sup>122</sup>.

Mais à l'inverse, le choix du secret et l'évincement consécutif des quasi-négociateurs emporterait des inconvénients : d'abord, l'impossibilité de maîtriser à la table toutes les données du domaine, pouvant aboutir à l'acceptation de propositions irréalistes sur le plan technique ou non-viables d'un point de vue économique ; puis, le cas échéant, une difficile phase de *reentry* auprès des différentes parties prenantes. Comme le résume un interlocuteur : « c'est précisément parce que les décisions des fonctionnaires de la DGAC et du MAE *sont prises de façon transparente, en temps réel, qu'elles restent légitimes* » au yeux des représentants des compagnies aériennes. Pour le dire autrement, le choix de la transparence vis-à-vis de tiers intéressés peut certes compliquer l'obtention de l'accord, mais il augmente la probabilité que cet accord apparaisse légitime aux tiers intéressés. Ainsi se confirme un des résultats acquis au chapitre IV : selon le degré de transparence et donc de participation de tiers, toutes choses étant égales par ailleurs, soit l'accord est plus difficile à obtenir à la table, mais plus légitime et plus robuste par la suite, soit l'accord est plus facile à obtenir, mais moins légitime et moins robuste.

Or c'est précisément cet arbitrage entre secret et transparence, lequel détermine la possibilité offerte à des tiers intéressés d'être parties prenantes du processus, qui vient d'évoluer à l'échelle de l'Union européenne.

### SECTION 3

#### L'ARTICULATION ENTRE SECRET ET TRANSPARENCE DANS LE NOUVEAU FORMAT EUROPÉEN

Par comparaison avec le système international en vigueur depuis 1944, l'analyse mérite de se concentrer en particulier sur le système prévalant depuis 2004 au sein de l'Union européenne, et ce pour plusieurs raisons. Du point de vue de la souveraineté, les États membres ont constamment refusé de se défaire au profit de la Commission de leur compétence de négociation en matière aérienne. En terme d'enjeux économiques, le marché aéronautique européen est le deuxième au monde, après celui de l'Amérique du nord. Enfin et surtout, du point de vue de notre problématique, l'entrée en jeu de la Commission européenne (3.1.) a modifié

---

122. Entretien avec M. Emmanuel VIVET.

l'équilibre traditionnel de secret et de transparence entre le négociateur, son mandant et les tiers intéressés (3.2.).

### **3.1. Origines et manifestations de l'entrée en jeu de la Commission européenne**

Il importe d'analyser le changement de contextes politique et juridique qui a permis à la Commission européenne d'acquérir une compétence de négociation dans le champ du transport aérien (3.1.1.), avant d'étudier la principale concrétisation de ce nouveau format de négociation, entre l'Union européenne et les États-Unis (3.1.2.).

#### ***3.1.1. L'émergence de la compétence de négociation de la Commission européenne***

La configuration traditionnelle des traités bilatéraux, cadre de notre réflexion jusqu'à présent, prévaut depuis 1944. Attachés à ce système, les États membres de la Communauté puis de l'Union européenne ont toujours refusé de déléguer à la Commission leur prérogative de négociation avec des pays tiers dans ce champ<sup>123</sup>. Historiquement, le pouvoir de négociation externe de la Commission est limité, par le Traité de Rome, à la politique commerciale commune, dont est exclu le transport aérien civil international. Cette configuration a radicalement changé au profit de la Commission européenne en raison d'arrêts de la CJCE rendus le 5 novembre 2002. La genèse de ce changement est précisée avant qu'en soient analysées les conséquences pour les parties prenantes.

Ce changement trouve son origine profonde dans le mouvement de libéralisation qui se fit jour dans le secteur aérien à partir de 1978<sup>124</sup>. Cette année-là, l'administration Carter publia aux États-Unis le *Airline Deregulation Act*, lequel entendait que les règles commerciales habituelles s'appliquent aussi dans le secteur du transport aérien sur le marché intérieur américain. Un premier accord inspiré par cette nouvelle doctrine fut signé en mars 1978 entre les États-Unis et les Pays-Bas, desserrant les contraintes de désignations, de points d'entrée et supprimant toute limite de capacités. Cette même approche fut appliquée en juin 1984 dans le cadre d'un accord entre le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Enfin, en septembre 1992, les États-Unis et les Pays-Bas signèrent un nouveau traité, dit « *open sky* », supprimant toute contrainte. Ce nouveau type d'accords aériens, préfigurant ce que pourrait être un

---

123. GRARD Loïc [2003], « L'Union européenne et le droit international de l'aviation civile », *Annuaire français de droit international*, tome 49, pp. 492-515 ; GREAVES Rosa [2003], « The Community's External Competence : Air Transport Services », *International and Comparative Law Quarterly*, « Current Developments », vol. 52, April, pp. 499-509.

124. DOGANIS [2000], *op. cit.*, pp. 32-44.

« ciel ouvert » entre les États membres, inspira la Commission européenne. Celle-ci publia deux mémorandums de réflexion sur l'aviation civile, en 1979 puis 1984 ; ils furent accueillis négativement par les États membres car la Commission, en mettant en avant l'intérêt d'un « ciel ouvert » en Europe, proposait d'être le fer de lance de sa réalisation, en prenant en charge les négociations afférentes à la place des États.

En décembre 1987, sous les efforts conjugués de la DG VII (Transports et Energie) et de la DG IV (Concurrence), le Conseil des ministres Transports de l'Union européenne tomba sur un compromis programmant, par étape, la libéralisation du transport aérien en Europe<sup>125</sup>. En outre, le Conseil reconnut que les articles 81 à 90 du Traité de Rome, relatifs à la concurrence, s'appliquaient au transport aérien. Un deuxième « paquet » fut adopté en juin 1990, puis un troisième en juillet 1992. Ce dernier, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1993, est le plus important : il octroie les cinq premières « libertés de l'air » à toutes les compagnies nationales au sein de l'espace aérien européen<sup>126</sup>. Dans cet espace aérien unifié, les États membres n'ont plus besoin de négocier entre eux des accords bilatéraux. Surtout, fut désormais reconnu aux compagnies aériennes des États membres le « droit d'établissement » prévu par l'article 43 du Traité de Rome, c'est-à-dire le droit de s'installer et d'opérer dans le pays membre de leur choix<sup>127</sup>. Ainsi, au sein de l'Union européenne, les compagnies opèrent comme elles l'entendent, sans référence à la « clause de nationalité » ; en revanche, pour les liaisons entre l'Union et des pays non membres, les compagnies restent soumises à la clause de nationalité, et donc à des traités bilatéraux.

Entre-temps, la Commission demanda à nouveau un mandat de négociation externe en février 1990 puis en mars 1992, qui lui fut refusé par le Conseil en 1993. Mais en avril 1995, la Commission obtint un premier mandat, limité, pour négocier avec les pays non membres mais appartenant à l'Espace économique européen et qui avaient vocation à appliquer les mêmes règles : Norvège, Suède et Suisse. À l'occasion de ce premier mandat, la Commission créa au sein de la DG VII le bureau des accords de service et régulation économique<sup>128</sup>. À cette exception près, les États membres avaient réussi à conserver la prérogative de négocier leurs relations aéronautiques avec les États tiers.

---

125. O'REILLY Dolores, STONE SWEET Alec [1998], « The Liberalization and Reregulation of Air Transport », *Journal of European Public Policy*, vol. 5, n° 3, pp. 441-466.

126. Cet espace intègre depuis le 1er mai 2004 les dix nouveaux États membres ; il incorpore aussi l'Islande, le Lichtenstein, la Norvège et la Suisse.

127. DOGANIS [2000], *op. cit.*, p. 13.

128. Aujourd'hui l'unité « TREN F1 - Internal market, air transport agreements & multilateral relations », au sein de laquelle travaillent une vingtaine de personnes.



Souhaitant aller plus loin, la Commission trouva un allié avec l'Association des compagnies aériennes européennes (*Association of European Airlines - AEA*), laquelle publia en 1999 un document favorable à la création d'une *Transatlantic Common Aviation Area* (TCAA), à travers un accord global entre les États-Unis et l'Union européenne<sup>129</sup>. La Commission fit aussitôt sienne cette perspective, correspondant sur le fond à son souhait d'une libéralisation du secteur et lui offrant sur le plan tactique la possibilité d'être le négociateur commun de tous les États membres. Le Conseil n'étant pas disposé à lui transférer cette compétence, la Commission revint à la charge en invoquant l'article 133 du Traité de Rome, lequel lui confie la compétence en matière commerciale. Mais le Conseil européen de Nice exclut explicitement le transport aérien des compétences en commerce de services.

La riposte de la Commission européenne fut juridique : c'est en utilisant ses prérogatives en tant que gardienne des traités que la Commission est parvenue à élargir ses compétences au secteur du transport aérien, par le truchement d'arrêts de la CJCE qu'elle avait elle-même saisie<sup>130</sup>. En vertu de l'article 227 du Traité, la Commission peut engager devant la CJCE une procédure d'infraction contre un État qui ne serait pas en conformité avec les traités européens et les règlements qui en découlent. La Commission forma l'argument suivant : les accords de « ciel ouvert » négociés par plusieurs États membres avec les États-Unis, s'ils supprimaient la plupart des contraintes de capacité entre les deux pays, maintenaient – et soulignaient, compte tenu du point précédent – la traditionnelle clause de nationalité selon laquelle ne peuvent bénéficier de l'accord que les compagnies « substantiellement possédées et effectivement contrôlées » par des nationaux du pays concerné. Or cette clause de nationalité est contraire au droit d'établissement, dont le « troisième paquet » avait reconnu qu'il devait s'appliquer au transport aérien.

Ainsi, le 11 mars 1998, la Commission européenne déposa devant la CJCE huit recours contre des accords conclus entre des pays européens et les États-Unis<sup>131</sup>. La CJCE rendit ses arrêts le 5 novembre 2002, qui donnèrent partiellement raison à la

---

129. AEA [1999], « Towards a Transatlantic Common Aviation Area », AEA Policy Statement, September (Brussels : AEA).

130. WOLL Cornelia [2005], « Vers des compétences externes : l'activisme de la Commission européenne en matière d'aviation internationale », *Politique européenne*, Automne, n° 17, pp. 137-158.

131. Sept de ces accords sont de type « ciel ouvert » et concernent les pays suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Luxembourg, Suède ; le huitième est l'accord dit « Bermude II » entre le Royaume-Uni et les États-Unis.

Commission<sup>132</sup>. La clause de nationalité en vigueur dans tous les accords bilatéraux fut jugée contraire au droit d'établissement : toute compagnie aérienne appartenant à un État communautaire mais établie dans un autre État membre devrait pouvoir bénéficier des accords bilatéraux de ce dernier État avec tout pays tiers<sup>133</sup>. En revanche, à l'exception de ces clauses communautaires, la négociation avec des États tiers demeure la prérogative des États membres. Pour autant, sachant qu'il faudrait renégocier les quelque 1 500 traités bilatéraux existants afin de les mettre en conformité avec le droit communautaire, se posa la question de savoir qui le ferait – la Commission européenne ou les États membres.

Pour tenir compte de cette nouvelle donne juridique, mais aussi de l'intérêt croissant de la question transatlantique portée par l'AEA, la Commission précisa trois demandes distinctes dans une communication en date du 26 février 2003<sup>134</sup>. Tout d'abord, elle proposa au Conseil de lui donner un mandat « vertical » lui permettant d'engager une négociation d'ensemble avec les États-Unis. Ensuite, elle demanda un mandat « horizontal » par lequel elle négocierait directement avec tous les États tiers les clauses relatives au droit communautaire, mais uniquement celles-là<sup>135</sup>. Enfin, elle proposa de créer, au bénéfice des États membres, un mécanisme d'échange d'informations et de coordination de leurs négociations bilatérales avec des pays tiers<sup>136</sup>. Le 5 juin 2003, le Conseil « Transports » réuni à Luxembourg accepta ces propositions et donna à la Commission européenne son premier « vrai » mandat de négociation dans le domaine de l'aviation civile internationale, pour traiter avec les États-Unis. Puis, le 1<sup>er</sup> mai 2004, entra en vigueur un nouveau règlement relatif au transport aérien entre les États membres et les pays tiers<sup>137</sup>.

---

132. Arrêts CJCE, 5 novembre 2002, C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 et C-476/98.

133. HEFFERNAN Liz, McAULIFFE Conor [2003], « External Relations in the Air Transport Sector : The Court of Justice and the Open Skies Agreements », *European Law Review*, vol. 28, n° 5, pp. 601-619. En l'absence de mise en conformité d'un accord aérien, toute autre compagnie européenne établie dans ce pays peut en contester la légalité, ce qui crée une insécurité juridique sans précédent dans le ciel européen.

134. COMMISSION EUROPÉENNE [2003], « Communication from the Commission on Relations between the Community and Third Countries in the Field of Air Transport », COM(2003)94 final.

135. DOGANIS [2000], *op. cit.*, pp. 64-65, souligne les problèmes posés par cette mise en conformité des accords existants avec le droit communautaire : comment partager les fréquences attribuées à un pavillon avec toutes les autres compagnies européennes qui seraient intéressées ? La réponse est apportée par l'article 5 du règlement 847/2004 du 29 avril 2004, qui fait obligation à chaque pays d'écrire à l'avance les critères utilisés pour répartir les fréquences entre plusieurs transporteurs concurrents.

Pour un cas d'application en France, cf :

(<http://www.aviation-civile.gouv.fr/html/prospace/compagnies/decision%20MRU.pdf>).

136. Ce mécanisme favorable à la transparence sera analysé *infra*, section 3.2.2.

137. CE 847/2004 du 29 avril 2004, *JOUE* L.195/3 du 2 juin 2004. La politique actuelle de la Commission a été approuvée par le Conseil en 2005, sur la base de la proposition

D'un point de vue général en négociation, cet épisode souligne la façon dont la Commission européenne parvient à façonner ses relations avec les États membres au profit d'une extension de ses champs de compétences<sup>138</sup>. Contrairement à une relation mandant-mandataire classique – dans laquelle les États membres auraient décidé, par l'intermédiaire du Conseil, de déléguer à la Commission leur compétence en la matière, celle-ci l'exécutant puis en rendant compte –, la Commission a réussi à obtenir de la CJCE, contre l'avis de la plupart des États, un champ nouveau. Néanmoins, le changement intervenu ne constitue qu'un demi-succès pour la Commission européenne, qui souhaitait que les accords aériens soient de sa compétence exclusive : elle reste contrainte d'obtenir ses mandats du Conseil.

### 3.1.2. Mise en pratique : la négociation euro-américaine de 2004-2006

Un relevé rapide des négociations menées ou en cours semble nécessaire pour introduire la réflexion sur le secret et la transparence dans ce nouveau format.

Pour ce qui concerne, d'une part, les mandats horizontaux, la Commission européenne a mené des négociations avec 23 États tiers, mettant en conformité avec le droit communautaire 420 accords bilatéraux. Par ailleurs, pour toute nouvelle consultation bilatérale, chaque État membre doit négocier avec le pays tiers la conformité de l'accord aux arrêts de la CJCE de novembre 2002 : ce fut le cas de 84 accords bilatéraux avec 40 pays tiers<sup>139</sup>.

Concernant, d'autre part, les mandats verticaux, la Commission n'en a obtenu que trois, avec l'objectif de réussir à l'horizon 2010 des accords aussi ouverts que possible avec les principaux partenaires de l'Europe sur ses frontières est et sud. Deux d'entre eux, lancés en décembre 2005, ont été bouclés : l'un avec les États des Balkans non membres de l'Union européenne, afin de construire une *European Common Aviation Area* ; l'autre est en instance de signature avec le Maroc, qui préfigure un *Euro-Mediterranean Aviation Agreement*. Enfin et surtout, en juin 2003, le Conseil a donné mandat à la Commission européenne de négocier avec les États-Unis, au nom des États membres, un accord de type « ciel ouvert ». L'objectif est de

---

COM(2005)79 ; cf. le *Air Transport Portal* de la Commission ([http://ec.europa.eu/transport/air\\_portal/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/transport/air_portal/index_fr.htm)).

138. HOLDGAARD Rass [2003], « The European Community's Implied External Competence after the Open Skies Cases », *European Foreign Affairs Review*, vol. 8, n° 3, pp. 365-394. Et. plus généralement, POLLACK Mark A. [2003], *The Engines of European Integration : Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU* (Oxford : Oxford University Press).

139. Sources : Commission européenne ; derniers chiffres disponibles : novembre 2006.

bâti une *Open Aviation Area* (OAA), accord global remplaçant tous les accords bilatéraux existants entre les États membres et les États-Unis. On consacre quelques développements à cette négociation, non seulement parce que son enjeu est important, mais parce qu'elle a connu une forte exposition, intéressante du point de vue de la tension entre secret et transparence.

Il s'agit de « la négociation du siècle », pour reprendre l'expression de Robert Espérou. En effet, le trafic aérien au sein de l'Union européenne et des États-Unis, ajouté au trafic entre ces deux espaces, représentent 44 % du total mondial<sup>140</sup>. À partir d'octobre 2003, l'équipe de la Commission européenne et celle du *Department of Transportation* (DOT) des États-Unis menèrent cinq séances de négociation. L'accord proposé fut en deçà des ambitions européennes : les Américains maintinrent plusieurs distorsions de concurrence – dont le *Fly America Act* – et refusèrent d'aligner les règles de propriété et de contrôle sur le standard international – ce qui les auraient amenés à élever de 25 % à 49 % la part du capital d'une compagnie américaine pouvant être la propriété d'investisseurs étrangers<sup>141</sup>. Surtout, l'accord était déséquilibré sur les droits de trafic : selon la conception de « ciel ouvert » retenue, les compagnies américaines atterrissant en Europe pouvaient poursuivre leur vol vers n'importe quel autre pays de l'Union (« cinquième liberté »), mais la réciproque n'avait aucun sens pour les compagnies européennes, puisque les États-Unis forment du point de vue aérien un seul pays. Pour rééquilibrer l'accord, les Européens demandèrent en vain le droit pour leurs compagnies atterrissant aux États-Unis de poursuivre leur vol transatlantique vers n'importe quel autre point sur le territoire américain (la « septième liberté », c'est-à-dire le cabotage). En conséquence de quoi, le Conseil du 11 juin 2004 rejeta le projet de compromis. Le 5 avril 2004, dans un discours prononcé à Bruxelles, le secrétaire américain aux Transports avait reconnu que l'approche des élections présidentielles de novembre 2004 était défavorable à toute ouverture américaine sur le cabotage ou la propriété des compagnies<sup>142</sup> : la préoccupation de l'exposition de ces négociations était bien présente.

Trois nouvelles séances de négociations furent menées de septembre au 18 novembre 2005, aboutissant à un second projet de texte, proche du précédent<sup>143</sup>. Les Européens subordonnèrent leur accord à l'acceptation claire, ferme et définitive par le DOT de

---

140. En passager-kilomètres ; DOGANIS [2000], *op. cit.*, p. 66.

141. La législation américaine impose en outre que le *Chief executive officer* et les deux tiers des membres du conseil d'administration soient de nationalité américaine.

142. DOGANIS [2000], *op. cit.*, p. 71.

143. Un résumé de l'accord est disponible sur le portail du transport aérien de la Commission européenne ([http://ec.europa.eu/transport/air\\_portal/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/transport/air_portal/index_fr.htm)).

la règle autorisant des investisseurs étrangers à acquérir jusqu'à 49 % d'une compagnie américaine. Allant dans ce sens, le DOT prépara un projet de règlement – *notice of proposed rule-making* (NPRM) – assouplissant les règles de propriété des compagnies. Conformément aux procédures administratives en vigueur au DOT, ce NPRM fut rendu public le 2 novembre et diffusé sur Internet, afin d'être commenté – alors même que la négociation n'était pas achevée. Cette mise en transparence d'un aspect clef de la négociation fut le point de départ d'un débat public impliquant toute une série de tiers. Une des compagnies américaines, Continental Airlines, fit campagne contre le projet. Dans un climat politique intérieur focalisé sur la lutte anti-terroriste, la perspective de laisser des étrangers gagner en influence au sein des compagnies aériennes américaines fut exploitée par les opposants de l'accord. La question fut exacerbée par une polémique distincte : une société des Emirats arabes unis, Dubaï Ports World, tenta de racheter, au début de 2006, plusieurs ports maritimes américains. Cela aviva le débat, largement relayé dans les médias, sur la souveraineté et la sécurité. On s'indigna au Congrès, où des élus s'offusquèrent d'avoir été tenus à l'écart de la discussion relative à la propriété puisqu'il s'agit d'une matière législative et non simplement réglementaire : « If the administration wants a new approach, it needs to work with Congress, not circumvent it [...]. "Open skies" is a noble goal. But it cannot be achieved with smoke and mirrors »<sup>144</sup>.

Devant ces réactions négatives sur la scène politique intérieure, le DOT dut prendre l'engagement selon lequel, « to address the concerns of Congress [...] the rule would require American citizens to retain control of safety matters, security matters, anti-terrorism matters and related »<sup>145</sup>. Cela ne suffisant pas, le DOT céda aux tiers intéressés en faisant marche arrière par rapport à ses propres propositions à la table des négociations : le DOT proposa le 3 mai 2006 une clause autorisant les dirigeants américains des compagnies à « révoquer » leurs investisseurs étrangers s'ils l'estiment nécessaire. Clause que le *Financial Times* commenta ainsi : « With that kind of US public attitude, some foreign investors might feel their money might be no worse off in, say, Vladimir Putin's Russia »<sup>146</sup>. Le 15 juin, dans un discours prononcé à New York, le président-directeur général d'Air France qualifia la nouvelle proposition du DOT de « step in the wrong direction »<sup>147</sup>. Le même jour, la Chambre des représentants demanda au DOT de geler la procédure jusqu'à la fin de

---

144. « 'Open skies', Revisited », *Business Airlines*, 19 juillet 2006.

145. « Trans-Atlantic Aviation Deal Delayed », *Washington Post*, 11 mai 2006.

146. « Aborting Take-off », *Financial Times*, 5 mai 2006.

147. SPINETTA Jean-Cyril [2006], « The EU/US Aviation Agreement : What Will It Change ? », discours prononcé à New York le 15 juin 2006.

l'année 2007<sup>148</sup>. La « négociation du siècle » reste donc suspendue à la décision de l'administration américaine relative aux règles de propriété et de contrôle des compagnies aériennes.

Du point de vue de l'articulation entre secret et transparence, cette négociation avortée – pour l'heure – apporte plusieurs illustrations aux résultats des chapitres précédents. L'exposition des enjeux par la diffusion sur Internet du NPRM a élargi le cercle des tiers intéressés ; en conséquence de quoi toute une série d'acteurs a pu monter au créneau, parvenant à reformuler l'enjeu de la propriété des compagnies aériennes en atteinte à la sécurité nationale. En particulier, le Congrès a estimé n'avoir pas été suffisamment consulté par le DOT au cours de sa négociation : le résultat du chapitre IV, selon lequel la transparence renforce la maîtrise du mandataire par son mandant, trouve ici une illustration. En terme de séquence de négociation, on vérifie qu'une exposition brutale du résultat de la négociation après une phase de discrétion relative pose un problème de *reentry*, bien illustré ici. Pour le dire en quelques mots, en empruntant la formule de Wilson analysée au chapitre II, le Congrès américain voulait un traité qui soit « open skies, openly arrived at »...

En tout état de cause, cette nouvelle configuration de négociation, et l'empressement mis par la Commission européenne pour l'établir dans les faits après la décision de la CJCE, a déjà modifié l'équilibre de secret et de transparence que connaissaient auparavant les parties prenantes en Europe.

### **3.2. Le renouvellement de l'articulation entre secret et transparence**

Le chapitre V a utilisé l'hypothèse, étayée par Simmel, d'un « quantum inchangé » de secret, celui-ci « changeant seulement d'objet, abandonnant ceci pour s'emparer de cela », mais restant d'une quantité inchangée au terme de cet échange<sup>149</sup>. Cette hypothèse trouve ici une illustration : le nouveau système européen se traduit par un renforcement du secret de la négociation menée par la Commission vis-à-vis des États membres et des quasi-négociateurs (3.2.1), tout en s'accompagnant d'un surcroît de transparence entre les États membres (3.2.2.).

#### ***3.2.1. Le secret renforcé vis-à-vis des États membres et des quasi-négociateurs***

---

148. *The Guardian*, « House Blocks Foreign Control of Airlines », 15 juin 2006 ; *The Washington Post*, « The Sky Is the Limit », 15 juin 2006.

149. SIMMEL Georg [1908], *Sociologie. Etudes sur les formes de la socialisation* (Paris : Presses Universitaires de France, 1999), p. 370 ; cf. chapitre V, section 2.2.1.

Lorsqu'elle est menée par la Commission européenne, la négociation bénéficie d'un secret accru vis-à-vis des tiers, qu'il s'agisse des États membres ou des compagnies aériennes. Le constat doit précéder l'interprétation.

Le surcroît de secret est sensible pour les États membres. Certes, dans les mandats verticaux qu'il confie à la Commission européenne, le Conseil précise la règle de processus selon laquelle celle-ci ne peut négocier sans la présence des États membres<sup>150</sup>. Ainsi, conformément à son pouvoir d'initiative, la Commission peut mener des « *talks* » – contacts préliminaires sans enjeux officiels – avec les pays tiers de son choix, mais n'a pas le droit de mener des négociations sans les États membres. Reste que, dans les faits, un faisceau d'indices souligne que la Commission entoure ses négociations d'un secret accru vis-à-vis des États. Ceux-ci se plaignent de n'être invités que tardivement aux réunions menées par la Commission à l'étranger – mais peut-être n'est-ce là qu'affaire de perception. Certaines rencontres importantes se sont tenues sans que les États membres y soient conviés : avec la Russie en 2004, la Chine et l'Argentine en 2005, l'Inde et l'Égypte en 2006. On n'apprend l'existence de certaines réunions entre la Commission et des pays tiers qu'après leur tenue effective<sup>151</sup>. Or certaines rencontres présentées aux États membres comme des *talks* aboutissent à des accords substantiels. Même lorsque les réunions sont annoncées, la Commission ne prend pas toujours l'avis des États membres lorsqu'elle négocie avec des pays tiers – parmi les exemples récurrents reviennent les négociations avec la Chine, l'Uruguay, Singapour. En outre, il est arrivé que la Commission, bien que ne disposant que d'un mandat horizontal – limité à la mise en conformité d'un accord bilatéral avec le droit communautaire –, évoque d'autres aspects. Par exemple, en 2005, sur la base d'un mandat horizontal avec l'Argentine, la Commission avait annoncé des contacts préliminaires, puis est revenue avec un MOU paraphé en bonne et due forme. Tout récemment, au début du mois d'octobre 2006, la Commission devait mener une simple « réunion technique » avec la Russie ; elle est pourtant revenue avec un texte de fond.

Toujours afin d'instruire le constat de ce secret renforcé, qu'en est-il à présent pour les compagnies aériennes, qui jouissent du statut de quasi-négociateur dans la configuration traditionnelle ? Il faut distinguer deux phases. La première salve de négociations avec les États-Unis, en 2003, marqua là encore un net renforcement du

---

150. Réciproquement, la Commission peut être invitée comme observateur lors des négociations bilatérales menées par les États membres, sauf opposition du pays tiers – refus dont les arguments doivent être présentés à la Commission.

151. Un des acteurs interrogés relève ainsi : « la Commission use et abuse de la notion d'entrevues informelles, où elle n'invite ni compagnies ni États membres ».

secret, cette fois vis-à-vis des compagnies ; puis vint un ajustement moins défavorable à la transparence lors des négociations de 2005. Sur la base du mandat donné par le Conseil le 5 juin 2003, les premières négociations avec les États-Unis menées par la Commissaire chargée des transports, Mme de Palacio, se déroulèrent en tenant les compagnies aériennes à l'écart. Ainsi que s'en souvient un témoin :

La Commission a refusé de nous inclure : nous [les compagnies] étions complètement sortis du circuit, et les États membres aussi. Ce n'était pas forcément en contradiction avec le mandat, mais sans concertation aucune avec les *stakeholders*. Certes, il y a eu d'abord deux ou trois réunions à Washington où nous étions tous là. Puis est venue une situation ubuesque : durant les négociations, nous n'étions plus dans la salle, mais dans la pièce d'à côté en suivant les débats avec un système audio. Enfin est venu le système actuel, c'est-à-dire une représentation par des associations<sup>152</sup>.

Dans la configuration communautaire, en effet, les compagnies aériennes ne sont plus invitées à la table avec le statut d'observateur, mais sont représentées par leur association professionnelle, l'AEA, laquelle réunit les quelque trente compagnies européennes les plus importantes<sup>153</sup>. Sont également présents l'association des transporteurs de fret, celle des charters, le système de réservation utilisé en Europe (Amadeus), ou encore l'association professionnelle des pilotes de ligne. Mais comme ces associations fédèrent des mandants forts divers, dont les motivations peuvent être différentes, il est rare qu'elles aient une position précise.

Quelles sont les conséquences de cet évincement des compagnies aériennes de la table des négociations ? Leur remplacement par un mandataire collectif, l'AEA, pose plusieurs problèmes du point de vue de la négociation. Au niveau stratégique, la représentation collective est inadaptée à l'hétérogénéité des mandants : lors des négociations avec de grands marchés aéronautiques comme la Chine ou l'Inde, les compagnies sont concurrentes entre elles. Plus spécifiquement, certains États importants n'ont qu'une compagnie aérienne – par exemple Air Canada au Canada –, laquelle appartient à l'une des trois alliances mondiales – *SkyTeam*, *Star Alliance* ou *Oneworld*. Dans cette configuration, une ligne de fracture oppose forcément les compagnies européennes appartenant à cette même alliance et les autres : il sera difficile au représentant de l'AEA d'avoir une position homogène. Au niveau tactique, notamment en raison du problème précédent, le représentant n'est plus un quasi-négociateur mais un simple relais entre la table et les compagnies aériennes. Le seul rôle concret que ce représentant semble avoir consisté à prendre le *verbatim* des discussions et, lors des interruptions de séances, tenir au courant les compagnies aériennes. Cela est jugé insuffisant : du point de vue des compagnies aériennes,

---

152. Entretien avec M. Arnaud CAMUS.

153. Les compagnies à bas coûts ne participent pas aux négociations avec les États-Unis car elles ne sont pas – encore – concernées par ces destinations.



incontestablement, « il faut être à la table ». Par contraste avec le schéma bilatéral traditionnel,

Dans le cadre des négociations communautaires, le représentant de la compagnie ne peut plus réagir en temps réel à une contre-vérité manifeste. C'est une perte de souplesse considérable [...]. Vous perdez la nature même de ce qu'est la négociation, c'est-à-dire l'adaptation en temps réel à la réaction d'en face, l'adaptation à ce que vous sentez à travers le choix même des mots utilisés [...]. En terme d'efficacité du processus de négociation, ce n'est pas bon : le représentant doit débriefer, on doit évaluer, on doit en discuter, trouver à nouveau une position commune, puis retransmettre au représentant ; alors que si on était dans la salle, on pourrait réagir en temps réel : ce n'est pas efficace<sup>154</sup>.

Troisième problème, celui de l'asymétrie : la Commission refuse la présence des compagnies aériennes alors même que celles-ci sont présentes dans la délégation des pays tiers. Par exemple, la Commission mène avec l'Inde des discussions qu'elle qualifie d'informelles ; les compagnies aériennes européennes n'y sont pas conviées mais, systématiquement, Air India se trouve dans la délégation indienne, jouant pleinement son rôle de quasi-négociateur. Certes, la Commission ne peut pas imposer la composition de la délégation d'en face ; mais elle choisit de maintenir cette asymétrie en refusant la présence des compagnies européennes.

Pourquoi la Commission européenne a-t-elle décidé de ne pas suivre la tradition universelle selon laquelle les compagnies aériennes siègent à la table des négociations ? Deux arguments sont avancés, qui ne résistent pas à l'analyse. D'une part, cette présence serait une exception dans le paysage des négociations commerciales internationales. Mais les compagnies aériennes sont parmi les seuls acteurs économiques dont le fonds de commerce est constitué de parcelles de souveraineté, les droits de trafic étant la propriété des États. La Commission l'a reconnu *de facto* puisqu'elle accepte la présence des associations. Pourquoi s'arrêter aux associations ? Ici intervient, d'autre part, le second argument, d'ordre pratique : les compagnies européennes étant nombreuses, la Commission estime qu'il n'est pas possible, concrètement, de réunir une trentaine de représentants autour de la table des négociations. Mais à y regarder de plus près, cet argument ne tient pas non plus : il n'y a que sept ou huit compagnies intéressées par les liaisons transatlantiques avec les États-Unis, et moins encore – trois à cinq en général – pour des destinations vers des pays tiers de moindre importance.

Le véritable argument est ailleurs : comme cela fut démontré sur un plan théorique au chapitre IV puis illustré en pratique au chapitre V, le secret enveloppant la table de négociation accroît la marge de manœuvre du mandataire par rapport à son

---

154. Entretien avec M. Arnaud CAMUS.

mandant<sup>155</sup>. En l'espèce, tout laisse conclure que la Commission organise un surcroît de secret vis-à-vis de tiers afin d'améliorer son autonomie à la table de négociation, et ce tant par rapport à ses mandants – les États, par le truchement du Conseil des ministres – que par rapport à des tiers intéressés susceptibles de devenir des quasi-négociateurs – au premier rang desquels les compagnies aériennes. La Commission semble estimer que cette moindre exposition de la négociation lui permet de mieux défendre l'intérêt communautaire face, respectivement, aux intérêts nationaux – portés par chaque État – et commerciaux – ceux des compagnies aériennes. La Commission entend exercer sa nouvelle compétence de négociation aussi librement que possible par rapport à ses mandants que sont les États membres. En retour, les États peuvent avoir l'impression que le secret accru permet à la Commission de pousser en avant ses propres intérêts, en tout cas sa propre conception de la politique en matière de transport aérien, au détriment de la vision qu'ils en ont. Concernant les compagnies aériennes, la Commission semble vouloir promouvoir la libéralisation du secteur, fut-ce, le cas échéant, contre les intérêts bien compris des compagnies européennes. Dans la configuration bilatérale, cependant, la transparence qui existe entre le négociateur officiel et certains tiers intéressés ne permet pas de conclure qu'il y ait collusion entre le premier et les seconds. En France, par exemple, sur l'échantillon des 45 négociations bilatérales menées entre 2002 et 2005, une sur trois fut menée à l'encontre des intérêts d'Air France, principale compagnie du pavillon, soit en faveur d'autres compagnies françaises, soit pour tenir compte d'autres intérêts, diplomatiques ou aéroportuaires.

Il reste que le choix stratégique fait par la Commission d'un secret accru pour gagner en autonomie n'échappe pas au dilemme indissociable de la tension entre secret et transparence<sup>156</sup>. D'une part, en évinçant les compagnies aériennes de la table de ces négociations complexes, la Commission se prive de la contribution que ces quasi-négociateurs y apportaient dans la configuration traditionnelle et qui fut analysée plus haut : une meilleure information sur les aspects commerciaux, une expertise technique, un effet de *reality check* et, naturellement, la mutualisation de décennies d'expérience qui serait utile au moment où la Commission se bâtit une compétence nouvelle. En retour, les compagnies aériennes, peu informées par la Commission des discussions que celle-ci mène avec des pays tiers, se tournent vers d'autres acteurs : le Parlement européen, naturellement les autorités aéronautiques nationales, voire... leurs concurrentes étrangères.

---

155. Cf. chapitre IV, section 2.1.3.

156. Cf. chapitre IV, section 3.1.

D'autre part, en fin de processus, se pose le problème du *reentry* : le chapitre V a démontré que le secret vis-à-vis de tiers, s'il facilite le processus de négociation, rend plus délicate cette phase de *reentry*, au point parfois de condamner à l'échec la ratification ou la mise en œuvre de l'accord<sup>157</sup>. Dans le cas d'espèce, en 2004, les compagnies aériennes comme la plupart des États membres exprimèrent leur désaccord avec la proposition de traité ramenée des États-Unis par la Commission, que le Conseil refusa d'entériner. Cela confirme, une fois encore, que la légitimité du résultat d'une négociation a partie liée avec la transparence du processus qui y a conduit.

Avec les arrêts du 5 novembre 2002 puis les décisions du Conseil de 2004, la Commission a certes acquis le fondement *légal* de sa nouvelle compétence de négociation externe ; mais la *légitimité* de cette compétence reste pour le moins contestée par les parties prenantes<sup>158</sup>. Une interprétation de cette défiance est suggérée par les résultats acquis tout au long de notre réflexion sur la tension entre secret et transparence dans la négociation internationale : prenant le contre-pied d'un équilibre qui avait saisi depuis 1944 l'intérêt d'une exposition contrôlée de la table de négociation à certains tiers intéressés, c'est le retour au secret vis-à-vis de tiers qui entache la crédibilité du processus et la légitimité de l'acteur qui l'a choisi tel. Dans ses conclusions relatives aux propositions présentées par la Commission en 2005<sup>159</sup>, le Conseil a d'ailleurs jugé utile d'indiquer qu'il

INVITES the Commission in relation to negotiations with third countries to ensure full information and consultation of all relevant stakeholders including notably the European airline industry throughout the negotiations.

La Commission semble avoir tiré certaines leçons de l'épisode de 2003, si l'on en juge à la façon dont ont été menées les négociations avec les États-Unis en 2005. Pour le représentant d'une compagnie aérienne, « Il y a eu un âge d'or à la fin 2005, lorsque Daniel Calleja-Crespo [chef de la délégation européenne] a bouclé les accords avec les États-Unis en novembre ; la Commission et nous étions dans une relation de dialogue »<sup>160</sup>. La Commission a mis en place un forum consultatif réunissant périodiquement les experts des États membres et les représentants de ce qu'elle appelle « l'industrie » – notamment les compagnies aériennes, les aéroports,

---

157. Cf. chapitre V, section 2.2.2.

158. Petit florilège glané lors des entretiens : « La défense des intérêts européens n'est pas mieux assurée » ; « *A priori*, nous n'avons rien contre des négociations au niveau communautaire dans la mesure où elles correspondent à des réalités économiques, et pas à des idéologies » ; « Où est l'intérêt de la Maison Europe ? ».

159. CONSEIL [2005], conclusions relatives à la Communication de la Commission européenne COM(2005)79 final : « Developing the Agenda for the Community's External Aviation Policy ».

160. Entretien avec M. Arnaud CAMUS.

les associations de pilotes. Mais ce forum ne semble pas suffire à offrir la participation que souhaiteraient les intéressés, États membres et compagnies confondus.

Cela n'est pas comparable au degré de consultation pratiquée, au niveau national, en amont des négociations. J'ai parfois l'impression que nous sommes moins bien traités que nous ne traitons les compagnies aériennes dans nos négociations<sup>161</sup>.

Un autre problème est que le forum organise une transparence générale, entre tous les acteurs, ce qui crée aussitôt une tension avec le secret que souhaiteraient certains : « Le vrai problème, c'est lorsque nous n'avons pas envie de partager certaines informations confidentielles avec les pilotes, les aéroports, etc. Il faut alors demander une réunion spéciale »<sup>162</sup>.

Compte tenu de tout ce qui précède, quel serait un système optimal, associant les États membres et les principaux tiers intéressés aux négociations menées par la Commission européenne, tout en conservant à celle-ci l'indépendance qu'elle juge indispensable ? Comment réaliser une synthèse entre des intérêts très divergents à l'échelle européenne ? Pour les uns, la tradition internationale prévaudra et « le principe de réalité finira par s'imposer : les compagnies intéressées doivent être présentes à la table »<sup>163</sup>. Pour d'autres, le système doit inventer un équilibre *ad hoc* : « il y aura à imaginer tout un processus de consultation et de fabrication de l'intérêt général au niveau des États et des compagnies, qui n'existe pas encore »<sup>164</sup>. Trois suggestions de processus pourraient, de notre point de vue, y concourir : que la distinction entre discussions informelles et négociations officielles soit mieux respectée ; que les États membres soient représentés même lors des discussions informelles, mais uniquement par l'intermédiaire de la Présidence du Conseil ; enfin que les représentants directs des compagnies intéressées puissent assister en observateurs aux négociations qui les concernent – ce qui reviendrait *de facto* à n'en réunir qu'une demi-douzaine, soit la situation que connaissent les États-Unis, qui comptent un nombre similaire de compagnies internationales.

Tandis qu'elle élevait le niveau de secret entre la Commission européenne et les États membres, la nouvelle configuration communautaire modifiait le dosage de transparence entre les États membres eux-mêmes.

### ***3.2.2. La transparence étendue entre les États membres***

---

161. Entretien avec M. Philippe DUMONT.

162. Entretien avec M. Arnaud CAMUS.

163. *Ibidem*.

164. Entretien avec M. Paul JOURNÉ.

L'instauration d'un système de partage d'informations entre les États membres, pour ce qui concerne leurs négociations avec des pays tiers, constituait l'une des trois propositions de la Commission européenne au Conseil et acceptées par celui-ci. C'est là une nouvelle manifestation de l'injonction de transparence, dont le chapitre III a souligné qu'elle était particulièrement puissante au sein des institutions européennes<sup>165</sup>. On examine les modalités concrètes de ce partage d'informations avant d'analyser les conséquences de cette transparence accrue entre les États membres.

Les administrations de l'Union européenne disposent d'un système extranet de travail collaboratif, CIRCA (*Communication and Information Resource Centre for Administrations*)<sup>166</sup>. Développé en collaboration avec la Direction générale informatique (DIGIT) de la Commission européenne, CIRCA est une application Internet qui permet à des acteurs administratifs répartis sur l'ensemble du territoire européen, et au-delà, d'être en contact de façon virtuelle et de partager de l'information. Déjà en 2004, 1 300 groupes ou comités relevant de la Commission européenne utilisaient CIRCA, soit 40 000 utilisateurs enregistrés, et ce dans les champs les plus variés. Par exemple, afin de prévenir les crises alimentaires à l'échelle de l'Union, la Direction générale Santé et Protection des consommateurs (DG SANCO) utilise CIRCA depuis 1999 pour regrouper toutes les notifications d'alerte venant chaque jour des États membres, les analyser et les répercuter aussitôt par courrier électronique vers l'ensemble des acteurs concernés. CIRCA constitue ainsi un puissant système de mise en transparence d'un champ particulier, réunissant dans un même espace virtuel tous les acteurs et toutes les informations qui lui sont relatifs. Plusieurs niveaux d'accès sont possibles, depuis les informations consultables par le grand public, jusqu'à celles qui ne sont visibles qu'au moyen d'un code secret.

Depuis 2004, en application du règlement 847/2004, notamment ses articles premier et 4, toutes les négociations bilatérales entre des États membres et des pays tiers dans le secteur aérien doivent être enregistrées sur CIRCA, à travers deux formulaires : l'un avant la négociation, l'autre après celle-ci<sup>167</sup>. En amont, l'administration qui va mener la négociation – la DGAC en France – doit renseigner puis télécharger vers CIRCA un formulaire de « notification d'ouverture de négociation », au plus tard un

---

165. Cf. le chapitre III, section 1.2.1.

166. Sur CIRCA, cf. (<http://europa.eu.int/idabc>).

167. La DGAC a bien voulu me communiquer un exemplaire de ces deux formulaires.

mois civil avant son début effectif. Doivent être précisés l'État avec lequel la négociation est prévue, qui en fut le demandeur, la date et le lieu des travaux. Le point de départ doit être exposé : l'accord existant, ainsi que toutes ses annexes – MOU, amendements et « toute autre information pertinente pour la négociation » – doivent être numérisés puis téléchargés vers CIRCA. Enfin et surtout, doivent être précisés les sujets qui seront discutés durant la négociation, « en indiquant quel est l'objectif de la négociation pour chacun d'eux ». On le voit : les informations communiquées touchent au fond même de la négociation à venir.

Une fois la consultation aéronautique bilatérale achevée, l'administration doit renseigner puis télécharger vers CIRCA une « notification de résultats de négociation ». Après quelques renseignements administratifs, le contenu même de l'accord doit être précisé : outre les clauses types recommandées par la Commission afin d'assurer la conformité du traité au droit communautaire, doivent être indiqués les changements obtenus en termes de droits de trafic : tableau des routes, fréquences, capacités et désignation. L'accord final et « tout document résultant de la négociation » – ce qui inclut les « arrangements administratifs » – doivent être numérisés et téléchargés vers CIRCA. Ainsi, en théorie, tous les accords bilatéraux et leurs amendements auxquels les États européens sont parties prenantes depuis 1945 seront bientôt numérisés et téléchargés sur CIRCA, réalisant la publicité que l'OACI reconnaît avoir échoué à obtenir<sup>168</sup>.

Le point de départ, les objectifs et le point d'arrivée de la négociation sont donc totalement transparents vis-à-vis de tiers ayant accès à CIRCA. Qui sont ces tiers ? L'accès est restreint par un code dont disposent les membres concernés de la DG TREN de la Commission européenne, mais aussi ceux de chacun des 25 États membres<sup>169</sup>. Cela signifie que non seulement la Commission sait exactement quelles négociations vont avoir lieu avec des tiers puis quels en sont les résultats, mais aussi que chaque État membre est désormais en mesure de savoir ce que s'apprête à négocier, puis avec quel résultat, l'un de ses 24 voisins avec tous les autres pays de la planète<sup>170</sup>. Conformément au surcroît de secret qui leur est opposé, les compagnies aériennes n'avaient pas accès, au départ, à CIRCA. Devant la levée de boucliers, la

---

168. Cf. *supra*, section 2.1.2.

169. Cette transparence pourrait-elle bénéficier à des tiers malintentionnés ? Pour le dire autrement : CIRCA, comme toute application informatique, est-il vulnérable aux pirates informatiques ? C'est une question qu'il faudrait explorer.

170. Par exception au principe général de transparence qui inspire le règlement (CE) 847/2004, son article 8 prévoit la possibilité pour un État membre de demander à la Commission de respecter la confidentialité de certains aspects de l'accord vis-à-vis des autres États membres ; il est encore trop tôt pour évaluer l'utilisation qui est faite de cette exception.

Commission européenne a accepté de leur donner un accès très limité : invitations à des réunions, annonces des négociations menées par la Commission, mais rien sur les négociations des États membres.

Même si cette mise en transparence se restreint à une centaine de spécialistes en Europe, elle emporte des conséquences importantes pour les négociations des États membres. Là encore, on vérifie le résultat du chapitre V selon lequel la transparence vis-à-vis de tiers accroît leur niveau de participation au processus.

Chaque État membre constitue un tiers intéressé par les négociations des autres États membres avec des pays non communautaires, pour des raisons évidentes de compétition politique et commerciale : sur le continent européen, quel pays sera le meilleur point d'arrivée (ou le meilleur point de départ) pour les passagers en provenance (ou à destination) de tel grand pays asiatique ? Jusqu'à présent, maintenir le plus longtemps possible le secret sur l'existence, les objectifs et les résultats des négociations permettait de maximiser l'impact commercial au bénéfice de la compagnie concernée – par exemple, Air France avait réussi à obtenir Canton comme nouveau point d'entrée en Chine, un an avant tous ses concurrents<sup>171</sup>. Depuis l'utilisation de CIRCA, cela n'est plus possible : entre eux, les États membres se trouvent désormais *de facto* dans une situation de transparence sans précédent, qui évoque l'ambition benthamienne d'un partage constant et en temps réel de toute l'information disponible pour assurer la prise de la meilleure décision<sup>172</sup>.

Grâce au dosage plus élevé de transparence qu'organise CIRCA, chaque État membre est prévenu en amont de ce que s'apprêtent à négocier ses voisins, ce qui n'était pas le cas avant. Sachant quels sujets seront évoqués, chaque État acquiert ainsi la possibilité d'intervenir avant la négociation. Les États membres sont même encouragés à le faire, puisque le règlement 847/2004 dispose :

Les États membres peuvent faire des observations à l'État membre qui a notifié son intention d'entamer des négociations [...]. Au cours des négociations, cet État membre tient compte des observations reçues dans la mesure du possible<sup>173</sup>.

CIRCA permet à chaque État membre de savoir si et comment les autres développent leurs relations aéronautiques : « Avant CIRCA, c'était complètement opaque ; aujourd'hui un pays membre peut même apprendre que tel autre a réussi à passer

---

171. Cet exemple souligne d'ailleurs un point important : dès lors qu'il est admis autour de la table de négociation grâce à l'exposition de celle-ci, le quasi-négociateur redevient aussitôt favorable au secret vis-à-vis d'autres tiers.

172. Cf. le chapitre II, section 1.1.3.

173. Règlement (CE) 847/2004, article premier, § 3.

avant lui »<sup>174</sup>. Cela crée « une émulation », car tel État membre apprenant qu'une négociation est prévue entre un autre État membre et un pays tiers important, peut ainsi précipiter sa négociation avec ce même pays tiers.

Cette émulation n'empêche pas, par ailleurs, que la transparence « crée de la solidarité européenne » entre les États membres. Ceux-ci peuvent en effet, en aval, tirer les conséquences de ce qui a été obtenu par les autres. La transparence produite par CIRCA constitue en particulier un outil d'aide à la préparation des négociations à venir. Par exemple, CIRCA permet de savoir que deux États membres ont réussi à inclure les clauses communautaires dans leur accord bilatéral avec l'Argentine, tandis que quatre autres n'y sont pas parvenus ; la préparation de l'argumentation à utiliser en est facilitée. Autre exemple concret, un accord est intervenu à la fin août 2006 entre la Belgique et la Chine. Les 24 autres États membres en ont aussitôt connu le détail, jugé « humiliant » pour la Belgique : les fréquences hebdomadaires accordées à ce pays passent de 7 à 14, tandis que celles de la Chine bondissent de 7 à 60 – en contradiction « choquante » avec la tradition de symétrie qui prévaut normalement dans le partage des fréquences. Ce résultat, qui témoigne de la position de force dont jouissent les Chinois, fut intégré lors de la préparation des Néerlandais et des Français, qui s'apprêtaient à ouvrir des négociations avec la Chine. Du point de vue de la négociation, et même si les Chinois pourraient se prévaloir du précédent belge, l'impact de CIRCA est clair : il permet aux États membres qui négocieront après la Belgique de se préparer à une négociation dure, agressive, et donc de cibler leur préparation, émettre en amont des signaux de fermeté, travailler leurs solutions hors table et donc espérer améliorer leur résultat : « les Français sont prévenus et se préparent en fonction ; être averti, en négociation, cela vaut cher »<sup>175</sup>.

Au total, le système de partage d'information entre les États membres semble apprécié de façon positive. La mise en transparence des négociations bilatérales a suscité un surcroît de coopération – mais le recul manque encore pour apprécier le système en vigueur depuis deux ans. Pour le négociateur français, « on reçoit bien autant qu'on donne, la transparence est assez large. On sait où en sont les autres États membres avec les mêmes pays tiers »<sup>176</sup>. En somme, « CIRCA a déclenché un nouvel état d'esprit dans lequel le secret devient l'exception »<sup>177</sup>.

---

174. Entretien avec M. Emmanuel VIVET.

175. *Ibidem*.

176. Entretien avec M. Philippe DUMONT.

177. Entretien avec M. Paul JOURNÉ.



## Conclusion – La tension vérifiée entre secret et transparence

À l'heure actuelle, dans l'attente de la résolution du cas euro-américain, la Commission européenne multiplie les échanges avec des États tiers, comme pour démontrer sa pleine capacité à négocier de façon efficace. La Commission estime en effet qu'une négociation entre le bloc européen et tout autre État tiers sera plus favorable à l'Europe, par comparaison aux négociations fragmentées entre chaque État membre et les pays tiers. Mais, comme le résume un des négociateurs interrogés : « La plupart des États et des compagnies sont convaincus du contraire – et moi aussi ». Quoiqu'il en soit, la Commission a demandé au Conseil des mandats verticaux pour négocier avec la Chine, la Fédération de Russie, l'Afrique du Sud, l'Australie, le Chili, l'Inde et la Nouvelle-Zélande. Le Conseil de 2005 a refusé de donner de nouveaux mandats, estimant que :

before granting mandates for the negotiation of any further comprehensive agreements with third countries, the added value of any resulting Community-level agreement should be clearly demonstrated in each case, notably with regard to the prospects of obtaining significant new opportunities for EU industry and users [...] <sup>178</sup>.

À terme, si d'autres mandats étaient accordés à la Commission, cette communautarisation des relations aériennes avec les pays tiers constituerait une remise en cause importante du système traditionnel d'accords bilatéraux. Le recul manque encore, et des entretiens supplémentaires seraient d'ailleurs nécessaires, pour apprécier pleinement la portée et les limites de la nouvelle configuration européenne de négociation, ainsi que son impact sur les différents tiers intéressés.

Quoiqu'il en soit, l'étude de cas menée ici du point de vue du secret et de la transparence vis-à-vis de tiers a suffi pour retrouver, illustrer de façon originale et confirmer – parfois en les nuancant utilement – les concepts et résultats construits tout au long des cinq chapitres précédents.

Du point de vue de l'évolution historique de la négociation internationale analysée au cours de la première partie de la thèse, les accords aériens bilatéraux offrent un exemple typique de négociations qui ont longtemps pu se tenir dans la discrétion feutrée des chancelleries, ayant partie liée avec la question de la souveraineté, mais qui doivent désormais s'exposer à la clarté extérieure sous le regard de tiers intéressés. L'institution du secret comme milieu naturel de la négociation internationale (chapitre premier) conserve, dans le champ spécifique des consultations aériennes, de multiples signes et manifestations, depuis la figure de

---

178. COM(2005)79 final : « Developing the Agenda for the Community's External Aviation Policy ».

l'espion jusqu'à la pratique généralisée des « arrangements administratifs », véritables articles secrets annexés aux traités. Précisément, la contestation du secret par le principe de publicité (chapitre II) apparaît dans les règles posées lors de la création de l'OACI, dont il a été vu que les États restaient réticents à s'y conformer. L'injonction contemporaine de transparence (chapitre III) est présente : de façon universelle à travers les rappels à la règle de l'OACI, et avec une intensité particulière ainsi qu'un succès sans précédent dans le périmètre européen.

Par rapport aux stratégies et techniques de négociations étudiées dans la seconde partie de la thèse, cette étude de cas a permis de reprendre sous un angle original les concepts bâtis d'un point de vue théorique (chapitre IV) puis confrontés à la pratique (chapitre V). La grille de douze paramètres permettant d'évaluer le degré d'exposition d'une négociation vis-à-vis de tiers a trouvé à s'appliquer, permettant de préciser sur quels points la nouvelle configuration européenne avait déplacé des lignes de partage entre secret et transparence. Dans le système bilatéral, le secret est partagé entre le négociateur officiel et les compagnies aériennes. Aujourd'hui, en Europe, la bulle de secret s'est restreinte à la Commission, tandis que les États membres se retrouvent entre eux dans un système presque panoptique.

L'étude a vérifié que l'injonction de transparence, en augmentant l'exposition de la négociation vis-à-vis de tiers, permet à certains d'entre eux de se découvrir intéressés, parfois au point de s'ériger en quasi-négociateurs susceptibles d'avoir un impact sur le processus et le résultat de la négociation ; cette catégorie originale d'acteurs a trouvé un exemple type avec les compagnies aériennes.

En raison de l'action de ces quasi-négociateurs, ces consultations bilatérales aériennes vérifient la définition de la négociation quasi-multilatérale, laquelle interroge la caducité de la césure que les théories de la négociation maintiennent entre négociations bilatérale et multilatérale.

Enfin et surtout, l'étude de cas a permis d'étudier le dilemme que pose l'articulation entre secret et transparence : selon le degré de transparence, toutes choses étant égales par ailleurs, soit l'accord est plus difficile à obtenir à la table, mais plus légitime et plus robuste par la suite, soit l'accord est plus facile à obtenir, mais moins légitime et moins robuste. En choisissant une configuration plus favorable au secret vis-à-vis de tiers, la Commission européenne gagne en autonomie par rapport à ses mandants et à des tiers intéressés, mais perd en ressources utiles au processus de négociation, et surtout altère la légitimité de l'accord final. En chemin furent étudiés

des modes pratiques d'organisation d'un secret partiel ou temporaire, et différentes séquences liées au *reentry problem*.

Ainsi, pour les consultations aériennes comme pour toute autre négociation internationale, secret et transparence vis-à-vis de tiers s'accompagnent chacun d'avantages et d'inconvénients qui leur sont propres, les atouts de l'un étant les défauts de l'autre et vice-versa, au point que ni le secret ni la transparence ne peuvent, de façon permanente, s'exclure l'un l'autre du processus de négociation. Par la nature indécidable de leur couple, secret et transparence forment par conséquent une tension, au sens que donnent à ce mot les théories de la négociation.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

*Si l'homme parfois ne fermait pas  
souverainement les yeux, il finirait par ne plus  
voir ce qui vaut d'être regardé.*

René CHAR<sup>1</sup>

*On sait bien qu'il faut dire la vérité. Mais les  
vérités contemporaines exigent quelque  
discrétion.*

VOLTAIRE<sup>2</sup>

L'objectif des dernières pages de cette thèse n'est pas d'établir le relevé des résultats acquis tout au long des six chapitres qui la composent. Ce résumé, pour une part, vient d'être fait pour clôturer le dernier chapitre, lequel a permis d'illustrer, de vérifier et le cas échéant de nuancer utilement ces résultats. Il a paru plus pertinent de revenir sur certains angles saillants de notre réflexion concernant le secret et la transparence dans la négociation, à la fois pour vérifier que des éléments originaux de réponse ont été apportés aux principales questions soulevées dans l'introduction générale, et pour souligner en quoi ces éléments de réponse ouvrent à leur tour des perspectives, du point de vue de la science politique, pour la recherche sur la négociation, ses théories et ses pratiques.

### 1. Questions de méthode(s)

Un premier enjeu était de contribuer à comprendre les fonctions assurées, respectivement, par le secret et la transparence vis-à-vis de tiers en négociation. Comme annoncé, cet enjeu fut traité, d'une part, avec l'appui d'un regard historique. « Refaire la généalogie longue des questions politiques contemporaines pour les rendre pleinement intelligibles »<sup>3</sup> : cette exigeante approche, sans prétendre bien sûr

- 
1. CHAR René [1948], *Fureur et mystère* (Paris : Gallimard, coll. « Poésie », 1998), in « Feuilles d'Hypnos », n° 59, p. 101.
  2. VOLTAIRE [1763], « Lettre à M. le comte d'Argental », 2 avril 1763.
  3. ROSANVALLON Pierre [2003], *Pour une histoire conceptuelle du politique*, Leçon inaugurale au Collège de France faite le jeudi 28 mars 2002 (Paris : Seuil), p. 17.

que nous l'avons pleinement satisfaite, est celle qui a inspiré la première partie de la thèse, en particulier avec l'analyse de textes originaux qui n'avaient pas encore été étudiés sous cet angle. Le travail accompli n'a fait que renforcer la conviction selon laquelle la négociation porte une histoire, laquelle n'est pas sans intérêt pour le chercheur attaché à comprendre aujourd'hui des questions importantes pour demain : « L'incompréhension du présent naît fatalement de l'ignorance du passé », a écrit Marc Bloch<sup>4</sup>.

L'approche pluridisciplinaire, d'autre part, nous semble avoir tenu ses promesses. Indispensables, les travaux sur la négociation étroitement insérés dans les frontières établies d'une discipline – le droit, la sociologie, l'économie, la psychologie – trouvent un surcroît de sens dans leur mise en relation à travers des démarches transdisciplinaires. Cela plaide, en particulier pour la négociation, en faveur de ce que Fernand Braudel appelait « l'abaissement des droits de douane entre les différentes disciplines »<sup>5</sup>.

Ces aspects de méthode nous amènent, de ce point de vue, à formuler quelques pistes pour l'approfondissement auquel cette thèse pourrait donner suite. La première consisterait à mener, sur les questionnements qui ont été éclairés ici, des expérimentations et des observations *in situ*, deux méthodes de recueil de données qui pourraient apporter d'intéressants matériaux. La deuxième s'attacherait à partager la réflexion avec les spécialistes, en science politique mais aussi en sciences de gestion, qui s'intéressent au lobbying, activité qui constitue le prolongement naturel du concept de quasi-négociateur exploré ici. Une autre piste consisterait à se rapprocher de chercheurs insérés dans des contextes culturels très distincts les uns des autres afin, dans une démarche comparatiste peu utilisée ici, d'étudier la dimension culturelle attachée à la tradition du secret comme à l'injonction contemporaine de transparence.

## 2. Une tension originale

L'approche suivie a permis de mettre en exergue l'utilité maintenue du secret comme la légitimité avérée de la transparence vis-à-vis de tiers du point de vue de la négociation, en particulier internationale. Secret et transparence ont chacun des implications importantes mais équivoques : ces deux pôles opposés comportent

- 
4. BLOCH Marc [1949], *Apologie pour l'histoire ou Métier d'historien*, 7<sup>ème</sup> éd. (Paris : Armand Colin, 1974), p. 47.
  5. Cité par BAUDOUIN Jean [2004], *Introduction à la science politique*, 7<sup>ème</sup> éd. (Paris : Dalloz), p. 34.

chacun leurs inconvénients et leurs avantages, sans qu'il soit possible au négociateur de s'en remettre unilatéralement à l'un des pôles sans conséquence dommageable. Dilemme tangible sur les plans stratégique, tactique et éthique, cette tension doit être gérée selon des modalités pratiques – secret partiel, secret temporaire notamment – qui ne la font pas disparaître mais peuvent en limiter les écueils – à commencer par le *reentry problem*. Ce qui se joue, au fond, dans la tension entre secret et transparence en négociation, c'est un dilemme entre efficacité du processus de la négociation, que favorise le secret, et légitimité de l'accord négocié, laquelle appelle la transparence. Ce résultat peut connaître des applications diversifiées en fonction du sujet négocié, comme cela fut analysé au chapitre V ; cet aspect pourrait être approfondi, par exemple pour étudier la spécificité de ce que l'analyse anglo-saxonne des affaires étrangères appelle *high politics*.

Secret et transparence vis-à-vis de tiers constituent bien ainsi, du point de vue du négociateur, une tension au sens que donnent à ce mot les théories de la négociation ; cette tension originale peut être ajoutée au corpus existant.

De plus, l'étude des interactions entre cette nouvelle tension et les tensions classiques a souligné leurs influences réciproques, formant ainsi un système congruent. Cela confirme l'intérêt qu'il y a, pour le chercheur comme pour le praticien, à structurer le champ mouvant de la négociation à l'aide de ces couples de pôles opposés, comme autant de boussoles magnétiques à la disposition du négociateur.

### **3. Contexte et processus**

Cette exploration de la tension entre secret et transparence vis-à-vis de tiers a aussi permis d'approfondir une des principales questions considérées dans l'introduction générale en faisant référence aux travaux d'Anselm Strauss. De même qu'elle n'est pas « sans histoire », la négociation n'est pas « hors sol » : la compréhension du contexte social, politique et culturel dans lequel se déroule la négociation est au moins aussi importante que l'analyse de ce qui se déroule à la table ou dans la tête des négociateurs. Le résultat d'une négociation provient non seulement de l'interaction à la table, mais aussi des interactions entre la table et son environnement.

À ce titre, l'étude de l'injonction de transparence qui modèle les sociétés contemporaines – de façon évidente au plan intérieur et de manière émergente mais difficilement contestable au plan international<sup>6</sup> – est doublement importante.

D'une part, la transparence n'est pas une simple variable du contexte global : elle est la variable de premier ordre qui commande l'immersion même de la table de négociation au sein de ce contexte. Elle est le mécanisme qui met le négociateur en situation de dépendance, ou en demeure de tenir compte, de toutes les autres composantes de cet environnement, qu'il s'agisse des valeurs qui y dominent, des acteurs qui y évoluent ou des autres négociations qui s'y déroulent en parallèle.

D'autre part, l'injonction de transparence, en élevant le degré d'exposition des négociateurs à l'observation d'une audience directe ou indirecte, modifie leur comportement, leur tactique et leur stratégie. Cette interaction a été vérifiée et des illustrations en ont été données. Cette relation entre contexte global et processus local, entre niveaux macro et micro d'analyse, n'est d'ailleurs pas à sens unique. Si la thèse s'est attachée à démontrer qu'une évolution du contexte global – la montée en puissance des principes de publicité et de transparence – modifie le processus à la table de négociation, il a aussi été souligné que ce sont les processus en vigueur à la table – la tradition du secret – qui nourrissent l'injonction de transparence au niveau global. Ainsi, le contexte façonne le processus, mais le processus agit sur les évolutions du contexte, en un cycle qui ne laisse pas présager une évolution linéaire.

Cette interaction entre le contexte et le processus grâce à l'exposition favorisée par l'injonction de transparence emporte un résultat important qu'il faut mettre en perspective, dans la mesure où il peut contribuer à reconfigurer le paysage théorique de la négociation et à ouvrir des pistes sur la façon de penser la négociation d'un point de vue politique.

#### **4. Porosité des frontières**

Concernant tout d'abord la reconfiguration du paysage théorique, la construction d'un idéaltype de la négociation transparente, sa confrontation aux théories disponibles puis l'étude de cas du chapitre VI ont permis de faire émerger deux concepts originaux : un degré élevé de transparence permet à certains tiers intéressés de s'ériger en *quasi-négociateurs* capables d'influencer le processus – voire le

---

6. En particulier à l'échelle du premier bloc politique mondial, l'Union européenne : cf. le chapitre III, section 1.2.

résultat – d’une négociation à laquelle ils ne participent pourtant pas. Partant, une négociation officiellement bilatérale peut devenir *quasi-multilatérale* et acquérir une partie des caractères constitutifs de la configuration multilatérale en raison de l’interaction entre négociateurs à la table et quasi-négociateurs placés à proximité de celle-ci.

Ces résultats conduisent à marquer la porosité croissante, si ce n’est encore l’effacement, de la césure qui structure les théories entre négociation bilatérale et négociation multilatérale. Il y a à peine plus d’une décennie, Zartman faisait le constat selon lequel « negotiation theory, such as it is, has focused exclusively on bilateral bargaining, based on assumptions strictly dependent on the existence of two parties »<sup>7</sup>. Depuis, le fait multilatéral a généré d’importantes recherches. Mais le lien entre les deux volets des théories était à sens unique : les acquis théoriques de la négociation bilatérale pouvaient être utiles dans l’analyse des configurations multilatérales, à condition bien sûr de les compléter d’outils spécifiques, propres à ces circonstances<sup>8</sup>. Tout un pan de la recherche tendait même à préconiser que les situations multilatérales soient réduites, par des coalitions notamment, à une situation bilatérale où puissent s’appliquer les outils qui y sont bien connus ; ou que toute situation multilatérale soit ramenée à une multiplicité de négociations bilatérales concomitantes ou successives.

La notion de négociation quasi-multilatérale invite à ouvrir la voie en sens inverse : les acquis de la recherche en négociation multilatérale ont aussi leur pertinence dans des configurations formellement bilatérales, mais que la mise en transparence rapproche, en réalité, de la configuration multilatérale. Cela représente une portée opérationnelle qu’il faudra synthétiser et mettre à la disposition des praticiens<sup>9</sup>.

## 5. Extension des périmètres

Cette porosité dans la distinction théorique traditionnelle entre négociations bilatérale et multilatérale ouvre aussi des perspectives à la réflexion politique sur la négociation elle-même. Cette perspective est beaucoup plus nette dans l’ordre intérieur qu’elle ne l’est encore au plan international, même si elle y existe déjà.

---

7. ZARTMAN I. William (dir.) [1994], *International Multilateral Negotiation. Approaches to the Management of Complexity* (San Francisco CA : Jossey-Bass), p. 1.

8. Cf. en particulier SNIDAL D. C. [1985], « The Game Theory of International Politics », *World Politics*, vol. 38, n° 1, pp. 25-58 ; ou PREEG E. [1970], *Traders and Diplomats* (Washington, DC : Brookings Institution), cité – et contesté – par ZARTMAN [1994], *op. cit.*, p. 4.

9. En particulier dans les programmes de formation permanente à la négociation.



À partir du moment où la négociation se trouve plus exposée à des tiers, cela étend le périmètre que les négociateurs doivent conserver à l'esprit, dont ils doivent *tenir compte* et auquel, le cas échéant, ils doivent *rendre des comptes*. Ce périmètre en extension peut embrasser des valeurs et des points de référence, d'autres acteurs et des institutions, des problématiques ou des enjeux qui ne sont pas directement ceux de la négociation en question, mais que celle-ci – à partir du moment où elle est suffisamment exposée – doit au moins formellement intégrer. Pour clarifier la signification du mouvement qui vient d'être décrit, citons dans un autre domaine la dynamique tout à fait similaire qui voit la notion de « responsabilité sociale de l'entreprise » monter en puissance<sup>10</sup>. À une tradition selon laquelle l'entreprise doit uniquement se soucier de satisfaire – dans un ordre de priorité qui varie selon les cas, les pays, les secteurs et les époques mais qui ne modifie pas ce périmètre – ses clients, ses actionnaires, son management et ses salariés, se substitue peu à peu ce que l'on pourrait appeler une « injonction de responsabilité » qui va bien au-delà de la prise en compte de ces quatre types d'acteurs. L'entreprise doit désormais se soucier – en tout cas afficher de façon crédible et vérifiable qu'elle se soucie – de la protection de l'environnement et de la prise en compte des générations futures, de la cohésion de la communauté sociale qui l'accueille, voire des progrès des droits de l'homme dans les pays où elle choisit, ou non, de s'implanter.

Une extension de périmètre du même ordre semble à l'œuvre pour la négociation en raison des effets de la transparence. Dès lors qu'une négociation est exposée, elle doit *de facto* tenir compte – au moins formellement – des valeurs, des acteurs et des enjeux qui se trouvent dans ce périmètre élargi. Si l'on considère, avec Zartman, que la négociation constitue « the process by which conflicting positions are combined to form a common decision »<sup>11</sup>, alors il faut admettre que la transparence étend le périmètre des « positions conflictuelles » dont il faut tenir compte et qu'elle impose que cette « décision commune » résulte de l'interaction d'un nombre plus étendu d'acteurs que ceux qui sont à la table. De même, pour Dupont, si la négociation est « une activité qui met en interaction plusieurs acteurs, qui, confrontés à la fois à des divergences et à des interdépendances, choisissent (ou trouvent opportun) de

- 
10. Cf. VOGEL David [2005], *The Market for Virtue. The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility* (Washington : Brookings Institution Press) et l'article de CLARKSON Max [1995], « A Stakeholder Framework for Analyzing and Evaluating Corporate Social Performance », *Academy of Management*, Vol. 20, n° 20, pp. 92-117.
  11. ZARTMAN I. William, BERMAN Maureen R. [1982], *The Practical Negotiator* (New Haven : Yale University Press), p. 1.

rechercher volontairement une solution mutuellement acceptable »<sup>12</sup>, sa mise en transparence étend considérablement le périmètre de cette interaction.

Ceci ouvre un champ de réflexion et de recherche autour de deux notions importantes en science politique, mais apparemment peu exploitées encore en négociation : *la responsabilité* – du négociateur – et *la légitimité* – de l'accord négocié<sup>13</sup>. Jusqu'où s'étend la responsabilité du négociateur ? S'éteint-elle avec la satisfaction de son mandant, où s'étend-elle au-delà ? De quoi et à qui doit-il rendre compte ? Dans quelle mesure un « ordre public » ou un « intérêt général » pourraient-ils s'imposer au négociateur et dont la transparence accrue permet de vérifier qu'ils sont pris en compte ? De même, dans quelle mesure l'assentiment des parties prenantes à un accord négocié suffit-il à en garantir la légitimité ? Dans quelle mesure cette légitimité ne doit-elle pas puiser à la prise en compte de principes propres au contexte général ou aux motivations d'autres acteurs présents dans ce périmètre élargi ? Peut-on alors distinguer ce que l'on pourrait appeler la *légitimité limitée* d'un accord négocié – l'accord convient aux parties présentes – et sa *légitimité étendue* – l'accord est conforme à un ordre plus vaste, intégrant des parties prenantes mais absentes ?

Voilà deux autres pistes de réflexion et de recherche qui soulignent, si besoin était, la contribution que la science politique – avec la philosophie politique – peut apporter à un approfondissement des connaissances sur la négociation.

## 6. Caméras *in camera*

La science politique, précisément, a pour terrain privilégié une vie politique qui vient de livrer une anecdote suffisamment symbolique de l'injonction de transparence pour qu'on l'évoque ici *in fine*, tant elle illustre les incidences de cette dernière sur des processus de négociation traditionnellement secrets.

Le 26 octobre 2006, lors de sa conférence de presse mensuelle, le Premier ministre français s'est dit favorable à ce que « le Conseil des ministres soit télévisé et que les Français puissent voir fonctionner en direct leur instance démocratique »<sup>14</sup>. Citant en

---

12. DUPONT Christophe [1994], *La Négociation. Conduite, théories, applications* (Paris : Dalloz), p. 11.

13. Cette discussion de la légitimité d'un accord qui semble nécessaire doit aller bien au-delà de la simple référence à des « critères objectifs » ou « de justification » recommandés dans l'approche raisonnée de la négociation ; cf. FISHER Roger, URY William, PATTON Bruce [1991]. *Getting to Yes. Negotiating Without Giving In*, 1<sup>ère</sup> éd. 1981 (Londres : Penguin), pp. 84-96.

14. *Le Monde*, 27 octobre 2006.

exemple l'ouverture, en 2003, « des portes du Conseil de sécurité [des Nations unies] aux caméras du monde entier »<sup>15</sup>, Dominique de Villepin a estimé qu'il fallait « ouvrir les portes et les fenêtres », au service « du renforcement de la démocratie, de son renouvellement, de sa modernisation »<sup>16</sup>. Le Conseil des ministres, instance de délibération et de prise de décision au plus haut niveau, est un espace traditionnel de secret : seuls les ministres de plein exercice y participent – les secrétaires d'État n'y siégeant que si leur domaine est cité à l'ordre du jour – et l'usage veut que nul ministre n'y prenne de notes. Dans le cas d'espèce, au nom du droit de savoir, une extension de la transparence était proposée pour espérer renforcer la légitimité d'une instance de décision. Alors en visite d'État en Chine, le président de la République, rompant la tradition selon laquelle il ne s'exprime pas sur la politique intérieure depuis l'étranger, a désapprouvé le chef de son gouvernement dès le lendemain : le Conseil des ministres, a-t-il rappelé,

est un lieu et un temps où se prennent des décisions qui peuvent relever notamment de la sécurité nationale ou des intérêts stratégiques de la nation. [...] Chacun comprendra que cela doit se faire en toute sérénité et surtout en dehors de toute pression, quelle qu'elle soit<sup>17</sup>.

Sa proposition ayant fait long feu, le Premier ministre obtint tout de même d'ouvrir aux caméras un conseil interministériel sur l'Europe, diffusé en direct la semaine suivante sur la Chaîne parlementaire. Comment interpréter cette première historique ? Spécialiste des médias, le journaliste Daniel Schneidermann estime avec enthousiasme que

s'invente sous nos yeux une démocratie plus transparente. Que laisse voir cette transparence ? Le fonctionnement du pouvoir [...]. Certes, ce n'est qu'un prototype. Seule la fabrication en série donnera son sens à la démarche. Sous les ors de la République, c'est en permanence qu'il faut installer des caméras<sup>18</sup>.

Offrant une autre illustration de l'injonction de transparence, la chaîne Public Sénat, sœur jumelle de la précédente, avait quelques mois auparavant proposé de retransmettre en direct les négociations importantes menées par les partenaires sociaux entre eux ou avec l'État<sup>19</sup>.

Ces deux anecdotes récentes vérifient la fascination actuelle pour la transparence et la force de son injonction, résultant du caractère fondamentalement positif des

---

15. Cf. aussi, étudiée au chapitre III, section 1.2.1., l'expérimentation en cours consistant à ce que les délibérations du Conseil européen sur les sujets entrant dans le champ de la procédure législative de codécision soient rendues publiques.

16. *Le Monde*, 27 octobre 2006.

17. *Le Monde*, 29-30 octobre 2006.

18. « Des caméras sous les lambris », *Libération*, 10 novembre 2006.

19. *Libération*, 25 janvier 2006. Cette idée de Jean-Pierre Elkabbach, président de Public Sénat, n'a pour le moment pas connu de suite à notre connaissance.

associations d'idées dont bénéficie la mise en transparence : vérité, contrôle démocratique, modernisation, bien public. Mais quelles seraient en toute probabilité les conséquences réelles de cette exposition du Conseil des ministres ou, dans le second cas, des négociations impliquant les partenaires sociaux ?

Compte tenu des résultats acquis au cours de la thèse, il est possible de conclure que ces idées, si elles devaient être mises en œuvre, n'aboutiraient qu'à un simulacre de négociation : la vraie négociation se déroulerait *avant*, ou *ailleurs*. Les décisions seraient prises plus en amont encore, dans l'ombre de coulisses au secret renforcé. La séance filmée du Conseil ne serait plus qu'une mise en scène, dont le script toujours plus précis, toujours mieux contrôlé, aurait été rédigé avant<sup>20</sup>. Il n'y aurait qu'une apparence de transparence.

## 7. Tradition et progrès politique

Sachant la force dont bénéficie l'injonction de transparence et que ces anecdotes viennent une nouvelle fois d'illustrer, une dernière question doit être posée.

Réfléchissant aux conditions d'émergence du secret dans la société, à travers la forme sociologique de la « société secrète », Simmel indique que plus fortes sont la volonté de contrôle et la dynamique de maîtrise au sein d'une société, plus apparaissent en réaction des espaces de secret<sup>21</sup>. Les résultats des chapitres IV et V permettent d'abonder dans ce sens pour ce qui concerne la négociation. Le paradoxe qui se dessine – et qu'a illustré la stratégie de la Commission européenne dans l'étude de cas du chapitre VI – est que la montée en puissance de l'injonction de transparence crée, en retour, un besoin supérieur de secret. Les négociateurs auront besoin *d'encore plus* de secret, précisément pour contrer la pression de la société médiatique. La théorie du « quantum inchangé » étayée par Simmel trouve à s'appliquer là encore : à ce surcroît de transparence pourrait répondre un surcroît de secret<sup>22</sup>.

---

20. Tout à son enthousiasme, Schneidermann choisit de passer « sur la crispation des ministres-acteurs qui donnent l'impression de subir un double oral : devant Villepin, et devant le public, qu'il faut convaincre de leur grande compétence, et de leur enthousiastes aptitudes à la transparence. [...] Passons sur les infinies nuances du faux naturel, du manque de naturel et du naturel travaillé », in *Libération*, 10 novembre 2006, alors que ces signes sont précisément annonciateurs du simulacre qui prendrait bientôt place.

21. SIMMEL Georg [1908], *Sociologie. Etudes sur les formes de la socialisation* (Paris : Presses Universitaires de France, 1999), p. 381.

22. *Ibidem*, p. 370.

À partir de cet argument général, selon le principe du balancier, on peut concevoir que l'injonction de transparence contemporaine nourrisse un mouvement inverse : à un temps orienté vers l'hypertransparence succèderait une résurgence du secret et de l'opacité sous d'autres formes plus insidieuses, sans que l'on puisse dire, à ce stade, si les moyens technologiques serviraient alors plus la logique de secret et de cryptage de la vie politique, ou bien la logique de publicité et de décryptage de l'ombre. Pour le dire autrement, l'enfer du secret peut être pavé d'intentions de transparence...

Pour prévenir ce phénomène de réaction, sans doute importe-t-il, comme y invitent les résultats des chapitres IV et V, de réhabiliter la *discretion* en négociation. Il s'agit, au fond, de redécouvrir la tradition du secret dans ce qu'elle a de légitime, et de ne pas considérer *a priori* toute avancée de la transparence comme un progrès politique, ni tout retour au secret comme un recul. Telle nous semble la démarche à emprunter à propos de la tradition du secret vis-à-vis de tiers en négociation.

## BIBLIOGRAPHIE ET SOURCES

### 1. OUVRAGES ET ARTICLES

- ABBAS Mahmoud [1995], *Through Secret Channels* (Reading : Garnet).
- ACCETTO Torquato [1647], *Della dissimulazione onesta* (Turin : Einaudi, 1996) ; trad. fr. par Mireille Blanc-Sanchez, *De l'honnête dissimulation* (Paris : Verdier, 1991).
- ALBIN Cecilia [2001], *Justice and Fairness in International Relations* (Cambridge : Cambridge University Press, CSIR n° 74).
- ALGER Chadwick [1999], « Strengthening Relations between NGOs and the UN System : Towards a Research Agenda », *Global Society*, vol. 13, n° 4, pp. 393-410.
- [2002], « The Emerging Roles of NGOs in the UN System : From Article 71 to a People's Millennium Assembly », *Global Governance*, 8, pp. 93-117.
- ALLISON Graham T. [1971], *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston : Little, Brown).
- ANDERSON M. S. [1993], *The Rise of Modern Diplomacy, 1450-1919* (London, New York : Longman).
- ARENDT Hannah [1951], *Le Système totalitaire* (Paris : Le Seuil, coll. « Points politiques », 1972).
- ARISTOTE [IV<sup>ème</sup> s. av. J.-C.], *La Politique*, introd. et trad. de Jean Aubonnet (Paris : Les Belles Lettres, 1960-1989), 3 t. en 5 vol.
- ARROW Kenneth, MNOOKIN Robert *et alii* (dir.) [1995], *Barriers to Conflict Resolution* (New York : Norton).
- ARTUS Patrick [2002], « La transparence économique des banques centrales est-elle souhaitable ? », Service de la recherche, Caisse des Dépôts et Consignations, document de travail n° 2002-99/MA, juillet.
- ATTALI Jacques [1993], *Verbatim I. 1981-1986* (Paris : Fayard).
- ATTAR Franck [1992], *1792 : la Révolution française déclare la guerre à l'Europe – L'embrasement de l'Europe à la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle* (Paris, Editions Complexes).
- [1995], *Les Origines politiques et idéologiques de la guerre de la Révolution française contre l'Europe*, thèse de doctorat d'histoire sous la dir. de François Furet, ENS-EHESS.
- [2003], « Brève note sur la diplomatie française dans la tourmente révolutionnaire », Colloque ESSEC IRÉNÉ, 18 juin 2003, actes à paraître.

- AUDEBERT-LASROCHAS Patrick [1995], *Profession négociateur* (Paris : Éditions d'Organisation).
- AXELROD Robert [1984], *The Evolution of Cooperation* (New York : Basic Books).
- AZAR Edward E., BURTON John W. [1986], *International Conflict Resolution : Theory and Practice* (Brighton : Harvester).
- BACHARACH Samuel B., LAWLER Edward J. [1988], *Bargaining : Power, Tactics, and Outcome* (San Francisco : Jossey-Bass).
- BADIE Bertrand [1992], *L'État importé : essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique* (Paris : Fayard).
- [1999], *Un monde sans souveraineté. Les États entre ruse et responsabilité* (Paris : Fayard).
- [2002], *La Diplomatie des droits de l'homme : entre éthique et volonté de puissance* (Paris : Fayard).
- [2004], *L'Impuissance de la puissance. Essai sur les incertitudes et les espoirs des nouvelles relations internationales* (Paris : Fayard).
- [2005], « L'opinion à la conquête de l'international », *Raisons politiques*, n° 19, août-septembre, pp. 9-24.
- BADIE Bertrand, SMOUTS Marie-Claude [1992], *Le Retournement du monde. Sociologie de la scène internationale* (Paris : Presses de la FNSP / Dalloz, coll. « Amphithéâtre »).
- BAILEY Thomas A. [1945], *Woodrow Wilson and the Lost Peace* (New York : Macmillan).
- BAKER Ray Stannard [1922-23], *Woodrow Wilson and World Settlement* (Londres : Heinemann), 3 vol.
- BALANDIER Georges [1992], *Le Pouvoir sur scènes* (Paris : Balland, coll. « Fondements »).
- BANCAUD Alain [1997], « La vie privée, transparence et secret », *La Gazette des archives*, n° 177-178, 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> trimestres, pp. 209 sq.
- BANKS Michael (dir.) [1984], *Conflict in World Society. A New Perspective on International Relations* (Brighton : Wheatshaf Books).
- BATTISTELLA Dario [2003], *Théories des relations internationales* (Paris : Presses de Sciences Po, coll. « Références inédites »).
- BAUDOUIN Jean [2004], *Introduction à la science politique*, 7<sup>ème</sup> éd. (Paris : Dalloz).
- BAUER Alain [2001], « Les secrets maçonniques », *Pouvoirs*, n° 97, pp. 91-98.
- BAZERMAN Max H., LEWICKI Roy, SHEPPARD B. H. [1991], *Research on Negotiation in Organizations* (Greenwich, CT : JAI Press), 3 t.
- BAZERMAN Max H., NEALE Margaret A. [1992], *Negotiating Rationally* (New York : Free Press).

- BECK Ulrich [2003], *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, trad. de *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter*, 2002 (Paris : Aubier).
- BEER Francis A. [1986], « Just War », in *The World Encyclopedia of Peace* (Oxford : Pergamon), 4 vol., pp. 508 sq.
- BEHRENS B. [1936], « Treatises on the Ambassador Written in the Fifteenth and Early Sixteenth Centuries », *English Historical Review*, vol. 51, pp. 616-627.
- BEISECKER T., WALKER W., BART J. [1989], « Knowledge Versus Ignorance in Bargaining Strategies : The Impact of Knowledge about Other's Information Level », *The Social Science Journal*, vol. 26, pp. 161-172.
- BELISSA Marc [1997], « La diplomatie américaine et le droit des gens », *Revue d'histoire diplomatique*, n° 1.
- [1998a], *Fraternité universelle et intérêt national (1713-1795) – Les Cosmopolitiques du droit des gens* (Paris : Kimé).
- [1998b], « Droit des gens et constitutionnalisme dans la pensée des Lumières », *Revue historique de droit français et étranger*, avril-juin 1998.
- [2003], « Les Principes des négociations de Mably (1757) », colloque ESSEC IRÉNÉ, 18 juin 2003, actes à paraître.
- BÉLY Lucien [1990], *Espions et ambassadeurs au temps de Louis XIV* (Paris : Fayard).
- [1992], *Les Relations internationales en Europe XVII<sup>e</sup> – XVIII<sup>e</sup> siècles*, 3<sup>ème</sup> éd. (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Thémis Histoire », 2001).
- (dir.) [2000], *L'Europe des traités de Westphalie – Esprit de la diplomatie et diplomatie de l'esprit*, préface de Marc Fumaroli (Paris : Presses Universitaires de France).
- [2001], « La polémique autour de *L'Ambassadeur* de Jean Hotman : culture et diplomatie au temps de la paix de Lyon », *Cahiers d'histoire*, t. 46, pp. 327-354.
- BENEDICK Richard Eliot [1991], *Ozone Diplomacy: New Directions in Safeguarding the Planet* (Cambridge, MA : Harvard University Press).
- BERG Richard K., KLITZMAN Stephen H. [1978], *An Interpretive Guide to the Government in the Sunshine Act* (Washington : Administrative Conference of the United States).
- BERRIDGE G. R. [1994], *Talking to the Enemy. How States without Diplomatic Relations Communicate* (Londres : Macmillan).
- [1999], *Diplomacy : Theory and Practice*, 2<sup>ème</sup> éd. (Basingstoke : Palgrave).
- (éd.) [2000], *Guicciardini's Ricordi : Counsels and Reflections of Francesco Guicciardini* (Leicester : Allandale).
- BERRIDGE G. R., KEENS-SOPER Maurice, OTTE Thomas G. [2001], *Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger* (New York : Palgrave).
- BERSTEIN Gisèle & Serge [1987], *La Troisième République* (Paris : MA Editions).
- BELORGEY Jean-Michel [1991], *Le Parlement à refaire* (Paris : Gallimard).
- [2001], « L'État entre transparence et secret », *Pouvoirs*, n° 97, pp. 25-32.



- BENTHAM Jeremy : cf. BOWRING John.
- BENTON A. A., DRUCKMAN Daniel [1974], « Constituent's Bargaining Orientation and Intergroup Negotiations », *Journal of Applied Social Psychology*, n° 4, pp. 141-150.
- BERCOVITCH Jacob [1997], « Conflict Management and the Oslo Experience : Assessing the Success of Israeli-Palestinian Peacemaking », *International Negotiation*, vol. 2, Issue 2, pp. 217-235.
- BESANÇON Julien, BORRAZ Olivier, GRANDCLÉMENT-CHAFFY Catherine [2004], *La Sécurité alimentaire en crise* (Paris : L'Harmattan).
- BINDÉ Jérôme [2005], « Secrecy and New Technologies », *Futures*, vol. 7, n° 5, pp. 3-7.
- BINI-SMAGHI Lorenzo, GROS Daniel [2001], « Is the ECB Sufficiently Accountable and Transparent ? », European Network of Economic Policy Research Institutes (ENEPRI), Working Paper n° 7, septembre.
- BIZET Jean [2006], *Le Déroulement des négociations à l'Organisation mondiale du commerce*, rapport d'information n° 423 (2005-2006), fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, déposé le 27 juin 2006.
- BJURULF Bo, ELGSTROM Ole [2004], « Negotiating Transparency. The Role of Institutions », *Journal of Common Market Studies*, vol. 14, n° 2, pp. 249-269.
- BLAGA Cornelius S. [1938], *L'Évolution de la diplomatie, idéologie, mœurs et techniques. Tome 1, le dix-huitième siècle* (Paris : Pedone).
- BLIX Hans [2004], *Disarming Iraq. Searching for Weapons of Mass Destruction* (London : Bloomsbury).
- BOLTANSKI Luc, CHIAPELLO Ève [1999], *Le Nouvel Esprit du capitalisme* (Paris : Gallimard, coll. « NRF Essais »).
- BOLTANSKI Luc, THÉVENOT Laurent [1991], *De la justification – Les Économies de la grandeur* (Paris : Gallimard, coll. « NRF Essais »).
- BONELLO Yves-Henri [1998], *Le Secret* (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? »).
- BONNOT DE MABLY Gabriel [1757], *Principes des négociations pour servir d'introduction au Droit public de l'Europe*, édité par Marc Belissa (Paris : Kimé, 2001).
- , *Collection complète des œuvres*, publ. par Peter Friedmann (Aalen : Scientia Verlag, 1977).
- BOUDON Raymond [1984], *La Place du désordre. Critique des théories du changement social*, 3<sup>ème</sup> éd. (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Quadrige »).
- BOUDON Raymond, BOURRICAUD François [1986], *Dictionnaire critique de la sociologie*, 2<sup>ème</sup> éd. (Paris : Presses Universitaires de France).
- BOURETZ Pierre [1995], « Désir de transparence et respect du secret », *Esprit*, mai, pp. 47 sq.

- BOURQUE Reynald, THUDEROZ Christian [2002], *Sociologie de la négociation* (Paris : La Découverte).
- BOUTANG Pierre [1988], *Ontologie du secret* (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Quadrige »).
- BOUTROS-GHALI Boutros [1999], *Unvanquished, A US-UN Saga* (Londres : I. B. Tauris Publishers).
- BOWRING John [1838-1843], *The Works of Jeremy Bentham* (New York : Russel & Russel, 1962), 11 vol.
- BRAUD Philippe [1996], *L'Émotion en politique. Problèmes d'analyse* (Paris : Presses de Sciences Po).
- [2001], *La Science politique*, 8<sup>ème</sup> éd. mise à jour (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? »).
- BREDIN Jean-Denis [1997], *Secret et transparence dans une société démocratique*, actes du colloque de l'association Droit et Démocratie (Paris : La Documentation française).
- [2001], « Secret, transparence et démocratie », *Pouvoirs*, n° 97, pp. 5-17.
- BRETON-LE GOFF Gaëlle [2001], *L'Influence des organisations non gouvernementales (ONG) sur la négociation de quelques instruments internationaux* (Bruxelles : Bruylant).
- BRETT Jeanne [1991], « Negotiating Group Decisions », *Negotiation Journal*, 7, pp. 291-310.
- BRIN David [1998], *The Transparent Society. Will Technology Force Us to Choose between Privacy and Freedom ?* (Reading, Mass. : Perseus Book).
- BRIQUET Jean-Louis (dir.) [2001], « L'économie politique du secret », *Politix*, n° 54, juillet.
- BROCK Peter [1972], *Pacifism in Europe to 1914* (Princeton, N. J. : Princeton University Press).
- BROWN Bert R. [1968], « The Effects of Need to Maintain Face on Interpersonal Bargaining », *Journal of Experimental Social Psychology*, n° 4, pp. 107-122.
- [1970], « Face-saving Following Experimentally Induced Embarrassment », *Journal of Experimental Social Psychology*, n° 6, pp. 255-271.
- BROWN Chris [1992], *International Relations Theory. New Normative Approaches* (Hemel Hempstead : Harvester Weatsheaf).
- [2001], *Understanding International Relations* (London : Palgrave).
- BUITER Willem H. [1999], « Alice in Euroland », Londres : CPER Working Paper, n° 1.
- BULL Hedley [1977], *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, 2<sup>nde</sup> éd. avec une préface de S. Hoffmann (Londres : Macmillan, 1995).
- BURDEAU Georges [1970], *L'État* (Paris : Seuil).
- BURTON John W. [1969], *Conflict and Communication. The Use of Controlled Communication in International Relations* (Londres : Macmillan).

- [1972], *World Society* (Cambridge : Cambridge University Press).
- [1984], *Global Conflict* (Brighton : Wheatsheaf Books).
- [1990], *The Conflict Series* (Londres : Macmillan), 4 vols. : 1. *Conflict : Resolution and Prevention* ; 2. *Conflict : Human Needs Theory* (dir.) : 3. *Conflict : Readings in Management and Resolution* (dir. avec Frank Dukes) : 4. *Conflict : Practices in Management, Settlement and Resolution* (avec Frank Dukes).
- CALLIÈRES François de [1716], *De la manière de négocier avec les souverains*, éd. critique d'Alain Pekar Lempereur (Genève : Droz, 2002).
- CAMBON Jules [1926], *Le Diplomate* (Paris : Hachette).
- CARCASSONNE Guy [2001], « Le trouble de la transparence », *Pouvoirs*, n° 97, pp. 17-24.
- CARNEVALE P. J. D., PRUITT Dean G., BRITTON S. D. [1979], « Looking Tough : The Negotiator under Constituent Surveillance », *Personality and Social Psychology Bulletin*, n° 5, pp. 118-121.
- CARR E. H. [1939], *The Twenty Years' Crisis 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations* (Basingstoke and Londres : Papermac, 1981).
- CASSAN Hervé [1989], *Contrats internationaux et pays en développement* (Paris : Economica).
- [2005], commentaire des articles 11 § 2-3 et 15 § 2 de la Charte des Nations Unies, in COT Jean-Pierre, PELLET Alain (dir.), *La Charte des Nations Unies*, 3<sup>ème</sup> éd. (Paris : Economica), 2 vol.
- CAZALA Julien [2005], « Jeremy Bentham et le droit international », *Revue Générale de Droit International Public*, tome 109, 2, pp. 363-387.
- CECIL L. [1976], *German Diplomatic Service, 1871-1914* (Princeton : Princeton University Press).
- CHAIGNEAU Pascal [1998], *Dictionnaire des relations internationales* (Paris : Economica).
- [2001], *Gestion des risques internationaux* (Paris : Economica).
- CHALMERS Malcom, MCGOWAN Owen [1994], « The UN Arms Register : An Emerging Global Transparency Regime ? », *Contemporary Security Policy*, vol. 15, n° 3, pp. 58-83.
- CHÂTELET François, DUHAMEL Olivier, PISIER Évelyne (dir.) [1986], *Dictionnaire des œuvres politiques* (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Quadrige », 2001).
- CHEVALLIER Jacques [1992], « Le mythe de la transparence », in CURAPP, *Information et transparence administratives*, reproduit in *Problèmes Politiques et Sociaux*, n° 679, 1<sup>er</sup> mai 1992.
- [2003], *L'État de droit* (Paris : Montchrestien, coll. « Clefs »).

- CHEVASSUZ Bernard [2001], *OGM et agriculture : options pour l'action publique*, rapport du Commissariat général du Plan (Paris : La Documentation française).
- CHRISTNACHT Alain [2004], *La Nouvelle-Calédonie* (Paris : La Documentation française).
- CLARKE Walter, HERBST Jeffrey (dir.) [1997], *Learning from Somalia : The Lessons of Armed Humanitarian Intervention* (San Francisco : Westview Press).
- CLAUDE Inis L. Jr. [1965], *The Impact of Public Opinion upon Foreign Policy and Diplomacy. Open Diplomacy Revisited* (The Hague : Mouton).
- CNRS [1979], *La Révolution américaine et l'Europe*, actes du colloque international n° 577, organisé en 1978 par Claude Fohlen et Jacques Godechot (Paris : Editions du CNRS).
- COGAN Charles [2003], *French Negotiating Behavior. Negotiating with « la grande nation »* (Washington, DC : US Institute of Peace Press) ; trad. fr. : *Diplomatie à la française*, préfacé par Hubert Védrine (Paris : Jacob-Duvernet, 2005).
- COHEN-TANUGI Laurent [2001], « Le clair-obscur d'Internet », *Pouvoirs*, n° 97, pp. 85-90.
- COLLIARD Claude-Albert [1989], *Libertés publiques*, 7<sup>ème</sup> éd. (Paris : Dalloz, coll. « Précis »).
- COLLIARD Claude-Albert, TIMSIT Gérard (dir.) [1988], *Les Autorités administratives indépendantes* (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Les voies du droit »).
- COLSON Aurélien [2000], « The Logic of Peace and the Logic of Justice », *International Relations*, vol. XV, 1, April, pp. 51-62.
- [2003a], « Quelques limites à la négociation “gagnant-gagnant” », *Personnel*, n° 438, mars-avril, pp. 50-53.
- [2003b], « Le Discours sur l'art de négocier d'Antoine Pecquet », contribution au colloque « Aux sources de la négociation européenne : les penseurs français de la diplomatie à l'âge classique », organisé par ESSEC IRÉNÉ, Quai d'Orsay, 18 juin 2003, actes à paraître.
- [2004a], « Prospective et changement de régime en Afrique du Sud : les scénarios de Mont-Fleur », *Futuribles*, n° 302, novembre, pp. 47-55.
- [2004b], « 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, pp. 87-99.
- [2005], *La Conduite du changement dans le secteur public : une contribution pour l'action*, (Paris : Presses du Plan, coll. « Les Cahiers du Plan », n° 13).
- [2006], « Contrat et négociation », in *Mélanges en l'honneur du professeur Michel Guibal* (Montpellier : Presses de la Faculté de droit de Montpellier), vol. 1, pp. 13-18.
- COLSON Jean-Philippe [1977], *Le Nucléaire sans les Français* (Paris : Maspéro).

- [1995], *Droit public économique*, 3<sup>ème</sup> éd. (Paris : L.G.D.J., 2001).
- [2001], « Le gouvernement d'entreprise et les nouvelles régulations économiques », *Les Petites Affiches*, n° 166, 21 août 2001, pp. 4-11.
- CONSEIL D'ÉTAT [1996], *La Transparence dans la vie publique et administrative*, rapport annuel pour 1995, n° 47 (Paris : La Documentation française).
- [1998], *Pour une meilleure transparence de l'administration : étude sur l'harmonisation des textes et l'amélioration des droits du citoyen en matière d'accès aux données publiques* (Paris : La Documentation française).
- CONSTANT Benjamin [1796], *Des réactions politiques* (Paris : Flammarion, coll. « Champs », 1988).
- CONSTANTIN François [2002], « Les Relations internationales dans le champ scientifique français ou les pesanteurs d'une lourde hérédité », *La Revue internationale et stratégique*, n° 47, automne, pp. 90-99.
- CORBIN Jane [1994], *Gaza First : The Secret Norway Channel to Peace between Israël and the PLO* (Londres : Bloomsbury).
- CORVIN Michel [1994], *Lire la comédie* (Paris : Dunod).
- COT Jean-Pierre, PELLET Alain (dir.) [2005], *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 3<sup>ème</sup> éd. (Paris : Economica), 2 vol.
- COUËTOUX Michel, DI RUZZA R., DUMOULIN J., GLEIZAL Jean-Jacques [1981], *Figures du secret* (Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble).
- COUPRIE Alain [2000], *Le Théâtre* (Paris : Nathan).
- CRAVEN Wesley F., CATE James L. [1948-1955], *The Army Air Forces in World War II* (Chicago : University of Chicago Press), 6 vol.
- CROWLEY John [1998], « La transparence du politique et ses limites : négociations d'intérêts et pluralisme moral », *Politique et sociétés*, vol. 17, n° 3, pp. 37-58.
- CURRAN Daniel, SEBENIUS James K., WATKINS Michael [2004], « Case Analysis. Two Paths to Peace : Contrasting George Mitchell in Northern Ireland with Richard Holbrooke in Bosnia-Herzegovina », *Negotiation Journal*, vol. 20, n° 4, pp. 513-537.
- DAMIEN André [1989], *Le Secret nécessaire* (Paris : Desclée de Brouwer).
- DANNER Mark [2005], « The Secret Way to War », *The New York Review of Books*, vol. 52, n° 10, 9 juin.
- DEBBASCH Charles (dir.) [1990], « La transparence administrative en Europe », *Annuaire européen d'administration publique* (Paris : CNRS).
- DECKMYN Veerle, THOMSON Ian (dir.) [1998], *Openness and Ttransparency in the European Union* (Maastricht : European Institute of Public Administration).
- DEHOUSSE Maurice [1929], *L'Enregistrement des traités* (Paris : Librairie du recueil Sirey).
- DEHOUSSE Renaud [1997], *La Cour de justice des Communautés européennes*, 2<sup>ème</sup> éd. (Paris : Montchrestien, coll. « Clefs »).

- DEWERPE Alain [1994], *Espion – Une anthropologie historique du secret d'État contemporain* (Paris : Gallimard, coll. « Bibliothèque des histoires »).
- DICKINSON G. Lowes [1914], « The War and the Way out », *Atlantic Monthly*, vol. 14, décembre, pp. 820-837.
- [1915], *After the War* (Londres).
- DICKSON P. W. [1979], *Kissinger and the Meaning of History* (New York : Cambridge University Press).
- DOGANIS Rigas [1985], *Flying off Course : The Economics of International Airlines*, 3<sup>ème</sup> éd. rev. et aug. (Londres, New York : Routledge, 2002).
- [2000], *The Airline Business*, 2<sup>nde</sup> éd. rev. et aug. (Londres, New York : Routledge, 2006).
- DOLLOT René [1946], *Du Secret diplomatique* (Paris : A. Pedone).
- DONOHUE William, HOOBLER Gregory [2002], « Relational Frames and their Ethical Implication : An Analysis Based on the Oslo II Negotiations », *International Negotiation*, vol. 7, n° 2, pp. 143-167.
- DOUGLAS Ann [1962], *Industrial Peacemaking* (New York : Columbia University Press).
- DRAHOS Peter [2003], « When the Weak Bargain with the Strong : Negotiations in the World Trade Organization », *International Negotiation*, vol. 8, n° 1, pp. 79-109.
- DROZ Jacques [1952], *Histoire diplomatique de 1648 à 1919*, 3<sup>ème</sup> éd. (Paris : Dalloz, 1982).
- DRUCKMAN Daniel [1995], « Situational Levers of Position Change : Further Explorations », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 542, pp. 61-80.
- DRUCKMAN Daniel, DRUCKMAN J. N. [1996], « Visibility and Negotiating Flexibility », *Journal of Social Psychology*, 136, pp. 117-120.
- DUBOURDIEU Annie [2003], « Divinités de la parole, divinités du silence dans la Rome antique », *Revue de l'histoire des religions*, vol. 220, n° 3, pp. 259-282.
- DUJARDIN Philippe (dir.) [1987], *Le Secret*, (Lyon : Presses Universitaires de Lyon, coll. CNRS).
- DUNLOP J. [1984], *Dispute Resolution. Negotiations and Consensus Building* (Dover : Auburn House Publishing).
- DUPONT Christophe [1994], *La Négociation. Conduite, théorie, applications* (Paris : Dalloz).
- [2003], « History and Coalitions : The Vienna Congress (1814-1815) », *International Negotiation*, vol. 8, n° 1, pp. 169-178.
- [2004], « Le “négociable” et le “non-négociable”. Différenciation et typologie », *Revue française de gestion*, vol. 30, n° 153, novembre-décembre, pp. 27-42.
- DUPUY Pierre-Marie [2004a], *Les Grands Textes du droit international public*, 4<sup>ème</sup> éd. (Paris : Dalloz).
- [2004b], *Droit international public*, 7<sup>ème</sup> éd. (Paris : Dalloz, coll. « Précis »).

- DUROSELLE Jean-Baptiste [1970], *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*, 5<sup>ème</sup> éd. (Paris : Dalloz).
- DUROSELLE Jean-Baptiste, KASPI André [2004], *Histoire des relations internationales de 1945 à nos jours*, 14<sup>ème</sup> éd. mise à jour (Paris : Armand Colin, coll. « Classic »).
- EBAN Abba [1983], *The New Diplomacy. International Affairs in the Modern Age* (New York : Random House).
- [1998], *Diplomacy for the Next Century* (New Haven : Yale University Press).
- ECK Hélène (dir.) [1985], *La Guerre des ondes. Histoire des radios de langue française pendant la Deuxième guerre mondiale* (Paris : Armand Colin).
- EISENBERG Nancy, STRAYER Janet [1987], *Empathy and its Development* (Cambridge : Cambridge University Press).
- EISENMANN Charles [1933], « L'Esprit des Lois et la séparation des pouvoirs », in *Mélanges Carré de Malberg* (Paris : Librairie du recueil Sirey).
- ELIAS Norbert [1974], *La Société de cour* (Paris : Flammarion, coll. « Champs »).
- ELSHTAIN Jean Bethke (dir.) [1992], *The Just War Theory* (Oxford : Blackwell).
- ENDERLIN Charles [2002], *Le Rêve brisé – Histoire de l'échec du processus de paix au Proche-Orient 1995-2002* (Paris : Fayard).
- ESPÉROU Robert [1992], « L'Europe du transport aérien au seuil de 1992 », *Revue française de droit aérien et spatial*, 182 (2), avril-juin, pp. 119-130.
- [1997], « La libéralisation du transport aérien en Europe », *Regards sur l'actualité*, n° 282, pp. 3-16.
- ESPÉROU Robert, SUBREMON Alexandra [1997], *La Politique communautaire de transport aérien* (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? »).
- ETCHEGOYEN Alain [1993], *La Démocratie malade du mensonge* (Paris : François Bourin).
- [2001], *Vérités ou libertés* (Paris : Fayard).
- EVANS Graham, NEWNHAM Jeffrey [1998], *Dictionary of International Relations* (Londres : Penguin).
- FABERON Jean-Yves, GAUTIER Yves (dir.) [1999], *Identité, nationalité, citoyenneté outre-mer : actes du colloque des 9-10 novembre 1998* (Paris : CHEAM).
- FAURE Guy-Olivier, MERMET Laurent, TOUZARD Hubert, DUPONT Christophe [1998], *La Négociation – Situations et problématiques* (Paris : Nathan).
- FAURE Guy-Olivier, RUBIN Jeffrey (dir.) [1993], *Culture and Negotiation* (Newbury Park : Sage).
- FELICE Fortuné Bartélémy de [1770], « Négociations ou l'art de négocier », notice de *L'Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des connaissances humaines*

- (Yverdon), rééd. sous la dir. d'Alain Pekar Lempereur, 2003 (Paris-Cergy, ESSEC IRÉNE), ronéo.
- FERRO Marc [1967], *La Révolution russe de 1917* (Paris : Flammarion, coll. « Champs », 1990).
- FEUER Guy, CASSAN Hervé [1985], *Droit international du développement*, 2<sup>nd</sup>e éd. (Paris : Dalloz, 1991).
- FILIPPI-CODACCIONI A.-M. *et alii* [1991], *Histoire du 20<sup>ème</sup> siècle* (Paris : Bordas).
- FINEL Bernard, LORD Kristin [1999], « The Surprising Logic of Transparency », *International Studies Quarterly*, vol. 43, n° 2, pp. 315-339.
- FISHER Roger, URY William, PATTON Bruce [1991], *Getting to Yes. Negotiating without Giving in*, 1<sup>ère</sup> éd. 1981 (Londres : Penguin).
- FISHER Roger, BROWN Scott [1991], *D'une bonne relation à une négociation réussie* (Paris : Seuil).
- FISHER Roger, ERTEL Danny [1995], *Getting Ready to Negotiate* (New York : Penguin).
- FOHLEN Claude [2000], *Benjamin Franklin – L'Américain des Lumières* (Paris : Payot, coll. « Biographies »).
- FORCADE Olivier, LAURENT Sébastien [2005], *Secrets d'État. Pouvoirs et renseignement dans le monde contemporain* (Paris : Armand Colin).
- FOSTER Dean Allen [1995], *Bargaining across Borders* (New York : McGraw-Hill).
- FOUCAULT Michel [1975], *Surveiller et punir – Naissance de la prison* (Paris : Gallimard, coll. « Bibliothèque des histoires »).
- [1976], *Histoire de la sexualité*, tome 1, *La Volonté de savoir* (Paris : Gallimard, coll. « Tel »).
- FRANKLIN Benjamin, *Writings*, éd. par J. A. Leo Lemay (New York : The Library of America).
- FRIEDMAN Raymond A. [1994], *Front Stage, Backstage. The Dramatic Structure of Labor Negotiations* (Cambridge, MA : The MIT Press).
- FRISON-ROCHE Marie-Anne [1999], *Secrets professionnels* (Paris : Autrement).
- (dir.) [2003], *Les Leçons d'Enron : capitalisme, la déchirure* (Paris : Autrement).
- FROST Mervyn [1996], *Ethics in International Relations. A Constitutive Theory* (Cambridge : Cambridge University Press, CSIR n° 45).
- FRY Michael Graham, GOLDSTEIN Erik, LANGHORNE Richard (dir.) [2002], *Guide to International Relations and Diplomacy* (Londres, New York : Continuum).
- GARAPON Antoine [1997], *Bien juger* (Paris : Odile Jacob).
- GAUDIN Jean-Pierre [1999], *Gouverner par contrat. L'Action publique en question* (Paris : Presses de Sciences Po).



- GAUTRAND Jacques [2002], *L'Empire des écrans. Télé, internet, infos, vie privée : la dictature du « tout voir »* (Paris : Le Pré aux Clercs).
- GEERTZ Clifford [1973], *The Interpretation of Culture* (New York : Basic Books).
- GÉNÈREUX Jacques [1990], *Economie politique* (Paris : Hachette), 3 t.
- GERBET Pierre, GHEBALY Victor Yves, MOUTON Marie-Renée [1996], *Le Rêve d'un ordre mondial de la SDN à l'ONU* (Paris : Imprimerie nationale).
- GIBBS David N. [1995], « Secrecy and International Relations », *Journal of Peace Research*, vol. 32, n° 2, pp. 213-228.
- GIDDENS Anthony [1990], *The Consequences of Modernity* (Stanford, CA : Stanford University Press).
- [1994], *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics* (Cambridge : Polity Press).
- [1998], *The Third Way. The Renewal of Social Democracy* (Cambridge : Polity Press).
- GILBOA Eytan [1987], *American Public Opinion toward Israel and the Arab-Israeli Conflict* (Lexington, MA : Lexington Books).
- [1998], « Media Diplomacy : Conceptual Divergence and Applications », *The Harvard International Journal of Press/Politics*, 3, pp. 56-75.
- [2000a], « Media Coverage of International Negotiation : A Taxonomy of Levels and Effects », *International Negotiation*, vol. 5, n° 3, pp. 543-568.
- [2000b], « Mass Communication and Diplomacy. A Theoretical Framework », *Communication Theory*, vol. 10, n° 3, pp. 275-300.
- [2001], « Diplomacy in the Media Age : Three Models of Uses and Effects », *Diplomacy & Statecraft*, vol. 12, n° 2, June, pp. 1-28.
- (dir.) [2002], *Media and Conflict. Framing Issues, Making Policy, Shaping Opinions* (Ardsley, N. Y. : Transnational).
- GIRAUD Claude [2005], *Du secret : contribution à une sociologie de l'autorité et de l'engagement* (Paris : L'Harmattan).
- GOFFMAN Erving [1974], *Les Rites d'interaction* (Paris : Les Editions de Minuit, coll. « Le Sens commun »).
- GOLDBERG Stephen, SANDER Frank, ROGERS Nancy [1992], *Dispute Resolution : Negotiation, Mediation and Other Processes* (Boston : Little, Brown & Company).
- GRABAR Vladimir E. [1905], *De Legati et Legationibus Tractatus Varii* (Dorpati Livonorum, e Typographeo Mattieseniario).
- GRACIÁN Baltasar [1647], *L'Homme de cour* (Paris, Ed. Ivrea, 1993).
- GRARD Loïc [2003], « L'Union européenne et le droit international de l'aviation civile », *Annuaire français de droit international*, tome 49, pp. 492-515.
- GRASSET Bernard [2001], « Secrets d'État », *Pouvoirs*, n° 97, pp. 63-66.
- GRAWITZ Madeleine, LECA Jean [1985], *Traité de science politique* (Paris : Presses Universitaires de France), 4 t.

- GREAVES Rosa [2003], « The Community's External Competence : Air Transport Services », *International and Comparative Law Quarterly*, « Current Developments », vol. 52, April, pp. 499-509.
- GROOM A. J. R. [1988], « Paradigms in Conflict : the Strategist, the Conflict Researcher and the Peace Researcher », *Review of International Studies*, vol. 14, pp. 94-115.
- [1993], *Approaches to Conflict and Co-operation in International Relations : Lessons from Theory for Practice* (Canterbury : Kent Papers in Politics and International Relations), Series 2, n° 2.
- [2002], « Les relations internationales en France : un regard d'outre-Manche », *La Revue internationale et stratégique*, n° 47, automne, pp. 108-117.
- GROOM A. J. R., LIGHT Margot (dir.) [1994], *Contemporary International Relations : A Guide to Theory* (Londres : Pinter).
- GROOM A. J. R., MITCHELL C. R. (dir.) [1978], *International Relations Theory : A Bibliography* (London : Pinter et New York : Nichols).
- GROOM A. J. R., TAYLOR Paul [1989], *Global Issues in the United Nations Framework* (Basingstoke : Macmillan).
- GRONBECH-JENSEN Carsten [1998], « The Scandinavian Tradition of Open Government and the European Union : Problems of Compatibility », *Journal of European Public Policy*, vol. 5, n° 1, pp. 185-199.
- GROSSMAN Emiliano, LUQUE Emilio, MUNIESA Fabian [2006]. « Economies Through Transparency », *working paper* n° 003, Centre de sociologie de l'innovation, École des Mines de Paris.
- GROTIUS [1625], *Le Droit de la guerre et de la paix*, trad. par P. Pradier-Fodéré ; éd. par D. Alland et S. Goyard-Fabre (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Léviathan », 1999).
- GUIBAL Michel [1998], « Transparence et droit public des contrats », in *Mélanges en l'honneur de Louis Constant* (Perpignan : Presses Universitaires de Perpignan), pp. 287-293.
- GUICCIARDINI Francesco [1512-1530], *Avertissements politiques (1512-1530)*, trad. de l'italien et présentés par Jean-Louis Fournel et Jean-Claude Zancarini (Paris : Editions du Cerf, 1988).
- , *Maxims and Reflections of a Renaissance Statesman (Ricordi)*, dir. Nicolai Rubinstein (New York, Evanston & London : Northwestern University Press, 1965).
- GUILLAUME G. [1989], « Les suites internationales de l'incident aérien américano-iranien du 3 juillet 1988 », *Revue française de droit aérien*, vol. 170, n° 3.
- GUILLAUME Marc [1996], « Secret de la défense nationale et État de droit », in *L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant* (Paris : Dalloz), pp. 365-388.
- [2001], « Parlement et secret(s) », *Pouvoirs*, n° 97, pp. 67-84.
- GUILLEBAUD Jean-Claude [2003], *Le Goût de l'avenir* (Paris : Le Seuil).

- GUINERET Hervé [2004], *Jugement sur le projet de paix perpétuelle de l'abbé de Saint-Pierre – Rousseau* (Paris : Ellipses, coll. « Philo-textes »).
- GUTMANN Amy, THOMPSON Dennis [1996], *Democracy and Disagreement* (Cambridge, MA : Harvard University Press).
- (dir.) [1997], *Ethics and Politics*, 3<sup>ème</sup> éd. (Chicago : Nelson-Hall).
- HAMILTON Keith, LANGHORNE Richard [1995], *The Practice of Diplomacy. Its Evolution, Theory and Administration* (Londres et New York : Routledge).
- HAUSER Henri, RENAUDET Augustin [1938], *Les Débuts de l'âge moderne : la Renaissance et la Réforme* (Paris : F. Alcan).
- HEFFERNAN Liz, McAULIFFE Conor [2003], « External Relations in the Air Transport Sector : The Court of Justice and the Open Skies Agreements », *European Law Review*, vol. 28, n° 5, pp. 601-619.
- HENDERSON David [1999], *L'Accord multilatéral sur l'investissement : leçons d'un échec* (Paris : Groupe d'économie mondiale).
- HERMET Guy, BADIE Bertrand, BIRNBAUM Pierre, BRAUD Philippe [2001], *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, 5<sup>ème</sup> éd. (Paris : Armand Colin).
- HILDESHEIMER Françoise [2004], *Richelieu* (Paris : Flammarion).
- HIRSCH Martin [2002], *Ces peurs qui nous gouvernent. Sécurité alimentaire : faut-il craindre la transparence ?* (Paris : Albin Michel).
- HOBBSAWM Eric J. [1989], *L'Ère des empires 1875-1914*, trad. de *The Age of Empire 1875-1914* (Paris : Fayard, coll. « Pluriel »).
- HOFFMANN A. S. (dir.) [1968], *International Communication and the New Diplomacy* (Bloomington, IN : Indiana University Press).
- HOFSTEDE Geert [1991], *Culture and Organizations* (Londres : McGrawHill).
- HOLDGAARD Rass [2003], « The European Community's Implied External Competence after the Open Skies Cases », *European Foreign Affairs Review*, vol. 8, n° 3, pp. 365-394.
- HOTMAN DE VILLIERS Jean [1604], *De la charge et dignité de l'ambassadeur*, rééd. sous la dir. d'Alain Pekar Lempereur (Paris-Cergy, ESSEC IRÉNÉ, 2003), ronéo.
- IKLÉ Fred Charles [1964], *How Nations Negotiate* (New York : Harper & Row).
- INGLEHART Ronald [1977], *The Silent Revolution* (Princeton : Princeton University Press).
- ISSING Otmar [1999], « The Eurosystem : Transparent and Accountable – Or “Willem In Euroland” », Londres : CPER Working Paper, n° 2.
- JANIS Irving [1982], *Groupthink. Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascos* (Boston, MA : Houghton Mifflin).

- JAY William [1842], *War and Peace : The Evils of the First, and a Plan for Preserving the Last* (New York & Oxford : Oxford University Press, 1919).
- JEANNENEY Jean-Noël [1996], *Une histoire des médias des origines à nos jours* (Paris : Seuil).
- JEGOUZO Yves [1991], « Le droit à la transparence administrative », *Etudes et documents*, Conseil d'État, n° 43, pp. 199-216.
- JERVIS Robert [1968], « Hypothesis on Misperceptions », *World Politics*, vol. 20, n° 3, pp. 454-479.
- [1976], *Perception and Misperception in International Relations* (Princeton, N. J. : Princeton University Press).
- KAHN D. [1980], *La Guerre des codes secrets : des hiéroglyphes à l'ordinateur* (Paris : InterEditions).
- KANT Emmanuel [1793], *Théorie et praxis*, suivi de *La Fin de toutes choses* et autres textes, introd., trad. et notes de Françoise Proust (Paris : Garnier Flammarion, 1994).
- [1795], *Vers la paix perpétuelle*, éd. avec d'autres textes par Françoise Proust (Paris : Garnier Flammarion, 1991).
- KATE Doyle [1999], « The End of Secrecy. US National Security and the Imperative for Openness », *World Policy Journal*, Spring, vol. 16, n° 1, pp. 34-51.
- KAUFMANN Johan [1968], *Conference Diplomacy. An Introductory Analysis* (Dobbs Ferry, NY : Oceana).
- KAYE Dalia Dassa [2001], « Track Two Diplomacy and Regional Security in the Middle East », *International Negotiation*, vol. 6, n° 1, pp. 49-77.
- KEENS-SOPER Maurice [1973], « François de Callières and Diplomatic Theory », *The Historical Journal*, XVI, 3, pp. 485-508.
- [1996], *Abraham de Wicquefort and Diplomatic Theory* (Leicester : Center for the Study of Diplomacy).
- KEENS-SOPER Maurice, SCHWEIZER Karl W. [1983], *François de Callières. The Art of Diplomacy* (New York : Holmes & Meier Publishers).
- KELMAN Herbert C. [1997], « Some Determinants of the Oslo Breakthrough », *International Negotiation*, vol. 2, n° 2, pp. 183-194.
- KENNAN George F. [1956], *Russia Leaves the War* (Princeton, N. J. : Princeton University Press).
- KESSLER Denis [2001], « L'entreprise entre transparence et secret », *Pouvoirs*, n° 97, pp. 33-46.
- KISSINGER Henry [1957], *A World Restored : Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace 1812-1822* (Boston : Houghton Mifflin).
- [1979], *The White House Years* (Boston & Londres : Little, Brown).
- [1996], *Diplomatie*, trad. fr. de *Diplomacy*, New York, Simon & Schuster, 1994 (Paris : Fayard).

- [2001] *Does America Need a Foreign Policy ? Towards a Diplomacy for the 21<sup>st</sup> Century* (New York : Simon & Schuster).
- KLIMOSKI R. J., ASH R. A. [1974], « Accountability and Negotiator Behavior », *Organizational Behavior and Human Performance*, 11, pp. 409-425.
- KNOCK Thomas J. [1992], *To End All Wars. Woodrow Wilson and the Quest for a New World Order* (New York & Oxford : Oxford University Press).
- KOCHAN Thomas A. [1980], *Collective Bargaining and Industrial Relations* (Homewood, IL : Irwin).
- KOLB Deborah M. [2004], « The Shadow Negotiation and the Interest-Based Approach at Kaiser Permanente », *Negotiation Journal*, vol. 20, n° 1, pp. 37-46.
- KOLB Deborah M., WILLIAMS J. [2004], *The Shadow Negotiation* (New York : Simon & Schuster).
- KORZENNY F., TING-TOOMEY S. (dir.) [1990], *Communicating for Peace. Diplomacy and Negotiation* (Newbury Park : Sage).
- KOURILSKY Philippe, VINEY Geneviève [2000], *Le Principe de précaution* (Paris : Odile Jacob / La Documentation française).
- KRAMER Roderick, MESSICK David M. (dir.) [1995], *Negotiation as a Social Process* (Thousand Oaks : Sage).
- KRAUSS R. M., DEUTSCH M. [1966], « Communication in Interpersonal Bargaining », *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 4, pp. 572-577.
- KREMENYUK Victor (dir.) [1991], *International Negotiation* (Oxford : Jossey Bass).
- KYRIAKOPOULOS G. [1999], *La Sécurité de l'aviation civile en droit international public* (Bruxelles : Bruylant).
- LACOUTURE Jean [1985], *Algérie : la guerre est finie* (Bruxelles : Complexes).
- LACOUTURE Jean, LE PAIGE Hugues [2005], *Eloge du secret* (Bruxelles : Editions du Labor).
- LAMASSOURE Alain [2004], *Histoire secrète de la Convention européenne* (Paris : Fondation Robert-Schuman / Albin Michel).
- LAMY Pascal [2002], *L'Europe en première ligne* (Paris : Seuil, coll. « L'épreuve des faits »).
- [2004], *La Démocratie-monde. Pour une autre gouvernance globale* (Paris : La République des Idées / Seuil).
- LANG Bertrand [1991], « Théorie de l'approche stratégique des relations internationales », *Le Trimestre du Monde*, 3<sup>ème</sup> trimestre, pp. 121-131.
- LANGHORNE Richard [1996], *Who Are the Diplomats Now ? Current Developments in Diplomatic Services* (London : HMSO).
- LAROCHE Josepha [2000], *Politique internationale*, 2<sup>ème</sup> éd. (Paris : L.G.D.J.).

- LASSERRE Bruno, LENOIR Noëlle, STIRN Bernard [1987], *La Transparence administrative* (Paris : Presses Universitaires de France).
- LAUPIES Frédéric [2002], *Leçon sur le Projet de paix perpétuelle de Kant* (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Major »).
- LAX David, SEBENIUS James [1986], *The Manager as Negotiator* (New York : The Free Press) ; trad. fr. : *Les Gestionnaires et la négociation* (Paris : Gaétan Morin, 1995).
- [1991], « Thinking Coalitionally », in YOUNG P. (dir.), *Negotiation Analysis* (Ann Arbor : University of Michigan Press).
- LE CLERC Jean [1725-1726], *Négociations secrètes touchant la paix de Munster et d'Osnabrück ; ou Recueil général des préliminaires, instructions, lettres, mémoires, concernant ces négociations, depuis leur commencement en 1642 jusqu'à leur conclusion en 1648* (La Haye : Jean Neaulme).
- LEFORT Claude [1972], *Le Travail de l'œuvre. Machiavel* (Paris : Gallimard).
- LE GOFF Jean-Pierre [1999], *La Démocratie post-totalitaire* (Paris : La Découverte).
- LEGOHÉREL Henri [1996], *Histoire du droit international public* (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? »).
- LEMPEREUR Alain (dir.) [1998a], *Théories versus Pratiques de négociation. Actes du colloque du 24 novembre 1997* (Paris-Cergy : ESSEC IRÉNÉ).
- [1998b], « Negotiation and Mediation in France. The Challenge of Skill-Based Learning and Interdisciplinary Research », *Harvard Negotiation Law Review*, vol. 3, Spring, pp. 151-174.
- (dir.) [1999], *Modèles de médiateur et médiateur-modèle. Actes du colloque des 14 et 18 décembre 1998* (Paris-Cergy : ESSEC IRÉNÉ).
- LEMPEREUR Alain Pekar, COLSON Aurélien [2004], *Méthode de négociation* (Paris : Dunod).
- LEVEAU Rémy, MOHSEN-FINAN Khadija [2000], « L'affaire du Sahara occidental », *Etudes*, tome 392, n° 1, pp. 11-22.
- LEWICKI Roy J., LITTERER Joseph A., MINTON John W., SAUNDERS David M. [1985], *Negotiation*, 2<sup>nd</sup> éd. (Boston, MA : Irwin, 1994).
- LEWICKI Roy J., SAUNDERS David M., BARRY Bruce [2005], *Negotiation*, 5<sup>ème</sup> éd. (Boston, MA : Mc Graw Hill / Irwin).
- LEWICKI, Roy J. [2005], « The Role of Reputation in Negotiation », présentation lors du colloque *New Trends in Negotiation Teaching : Toward a Trans-Atlantic Network*, Harvard PON & ESSEC IRÉNÉ, Cergy-Pontoise, 14-15 novembre 2005.
- LIBAERT Thierry [2003], *La Transparence en trompe-l'œil* (Paris : Descartes & Cie, coll. « Gouvernance et démocratie »).
- LIGHT Margot, GROOM A. J. R. (dir.) [1985], *International Relations : A Handbook of Current Theory* (Londres : Pinter and Boulder, Lynne Rienner).

- LINK Arthur S. (dir.) *et alii* [1984], *Papers of Woodrow Wilson* (Princeton : Princeton University Press).
- LINKLATER Andrew [2006], « The Harm Principle and Global Ethics », *Global Society*, vol. 20, n° 3, pp. 329-43.
- LIPOVESTKY Gilles [1983], *L'Ère du vide* (Paris : Folio, rééd., 1993).
- LIVINGSTON S. [1997], « Beyond "the CNN Effect" : The Media-Foreign Policy Dynamic », in NORRIS P. (dir.), *Politics and the Press : The News Medias and their Influences* (Boulder, CO : Lynne Rienner).
- LOCKE John [1690], *Traité du gouvernement civil* (Paris : GF Flammarion, 1992).
- LORDON Frédéric [2001], « Finance internationale : les illusions de la transparence », *Critique internationale*, n° 10, janvier, pp. 6-11.
- LUBAN David [1996], « The Publicity Principle », in GOODIN Robert E. (dir.), *The Theory of Institutional Design* (Cambridge, UK : Cambridge University Press), pp. 154-198.
- LUNDBERG Kirsten [1996], *The Oslo Channel : Getting to the Negotiating Table*, case study n° C113-96-1333.0, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- LYOTARD Jean-François [1979], *La Condition post-moderne* (Paris : Les Editions de Minuit).
- MACHIAVEL Nicolas [1952], *Œuvres complètes* (Paris : Gallimard, coll. « La Pléiade »).
- MACHIAVELLI, Niccolò [1513, 1532], *The Prince*, éd. par Quentin Skinner (Cambridge : Cambridge University Press, 1988).
- MAGHROORI Ray, RAMBERG Bennet (dir.) [1982], *Globalism Versus Realism : International Relations' Third Debate* (Boulder, Colorado : Westview Press).
- MANDAVILLE Peter, WILLIAMS Andrew (dir.) [2003], *Meaning and International Relations* (Londres : Routledge).
- MANENT Pierre [1977], *Naissance de la politique moderne : Machiavel, Hobbes, Rousseau* (Paris : Payot).
- [1986], *Les Libéraux*, 2<sup>ème</sup> éd. (Paris : Gallimard, coll. « Tel »).
- MANIN Aleth [1970], *L'Organisation de l'aviation civile internationale. Autorité mondiale de l'air*, préface de Suzanne Bastid (Paris : L.G.D.J., coll. « Bibliothèque de droit international »).
- MARCH James G., SIMON H. A. [1958], *Organizations* (New York : John Wiley & Sons), trad. fr. : *Les Organisations* (Paris : Ed. d'Organisation, 1991).
- MARCUSE Herbert [1968], *L'Homme unidimensionnel. Etude sur l'idéologie de la société industrielle* (Paris : Les Editions de Minuit, 1996).
- MARQUAND David [1977], *Ramsay MacDonald* (Londres : Cohen Books).
- MARTIN David A. [1965], *Pacifism : An Historical and Sociological Study* (Londres : Routledge & Kegan Paul).

- MARTINEZ Janet, SUSSKIND Lawrence [2000], « Parallel Informal Negotiation : An Alternative to Second Track Diplomacy », *International Negotiation*, vol. 5, n° 3, pp. 569-586.
- MASSIS Thierry [2001], « La transparence et le secret : champ social et débat de conscience », *Etudes*, vol. 394, n° 6, pp. 751-761.
- MATTINGLY Garrett [1965], *Renaissance Diplomacy* (Harmondsworth : Penguin Books, 1973).
- MAYER Arno J. [1959], *The Political Origins of the New Diplomacy, 1917-1918* (New Haven : Yale University Press).
- [1981], *La Persistance de l'Ancien régime. L'Europe de 1948 à la Grande Guerre*, trad. fr. (Paris : Flammarion, coll. « Champs », 1990).
- MAZARIN Cardinal Jules (attribué au) [1684], *Bréviaire des politiques*, trad. par François Rosso et présenté par Umberto Eco (Paris : Arléa, 1996).
- [1651], *L'Entretien secret du cardinal Mazarin avec la république d'Angleterre : intercepté par le comte d'Acrive et envoyé à la cour* (Paris).
- [1745], *Lettres du cardinal Mazarin où l'on voit le secret de la négociation de la paix des Pyrénées ; et la relation des conférences qu'il a eues pour ce sujet avec dom Louis de Haro, ministre d'Espagne* (Amsterdam : Z. Chastelain).
- MEINECKE Friedrich [1925], *Machiavellism : The Doctrine of Raison d'État and its Place in Modern History*, trad. (London : Routledge and Kegan Paul, 1957).
- [1925], *L'Idée de la raison d'État dans l'histoire des temps modernes*, trad. (Genève : Droz, 1973).
- MERLE Marcel [1976], *Sociologie des relations internationales*, 2<sup>ème</sup> éd. (Paris : Dalloz).
- MICHNIK Adam [2001], « L'éthique du journaliste : liberté et vérité », *Pouvoirs*, n° 97, pp. 109-127.
- MITCHELL C. R. [1981], *The Structure of International Conflict* (London : MacMillan).
- MITCHELL Christopher, BANKS Michael [1996], *Handbook of Conflict Resolution : The Analytical Problem-Solving Approach* (Londres : Pinter/Cassel).
- MNOOKIN Robert [1997], *Surmonter les obstacles dans la résolution des conflits*, Document de recherche (Paris-Cergy : ESSEC, DR97037).
- MNOOKIN Robert, KORNHAUSER Lewis [1979], « Bargaining in the Shadow of the Law : The Case of Divorce », *Yale Law Journal*, 88, pp. 950-997.
- MNOOKIN Robert, LEMPEREUR Alain [2001], *Gestion des tensions dans la négociation*, Document de recherche (Paris-Cergy : ESSEC IRÉNÉ).
- MNOOKIN Robert, PEPPEL Scott, TULUMELLO Andrew [1996], « The Tension between Empathy and Assertiveness », *Negotiation Journal*, XII, 3, pp. 217-230.



- [2000], *Beyond Winning. Negotiating to Create Value in Deals and Disputes* (Cambridge, MA : The Belknap Press of Harvard University Press).
- MNOOKIN Robert, SUSSKIND Lawrence (dir.) [1999], *Negotiating on Behalf of Others. Advice to Lawyers, Business Executives, Sports Agents, Diplomats, Politicians and Everybody Else* (Thousand Oaks, CA : Sage Publications).
- MOHSEN-FINAN Khadija [1997], *Sahara occidental : les enjeux d'un conflit régional* (Paris : CNRS Éditions).
- MONTES Jérôme [2003], « La diplomatie vaticane à l'aube du XXI<sup>ème</sup> siècle », *Futuribles*, n° 284, mars, pp. 45-53.
- MONTESQUIEU Charles de Secondat, baron de la Brède et de [1748], *De l'Esprit des lois* (Paris : Garnier Flammarion, 1979), 2 t.
- [1748], *De l'Esprit des Lois*, éd. par J.-P. Mayer et A. P. Kerr (Paris : Gallimard, 1970).
- MONTVILLE Joseph V. (dir.) [1991], *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies* (New York : Lexington).
- MOREL Christian [2002], *Les Décisions absurdes. Sociologie des erreurs radicales et persistantes* (Paris : Gallimard, coll. « Bibliothèque des sciences humaines »).
- MOREL E. D. [1915], « Original Introduction », *Ten Years of Secret Diplomacy : An Unheeded Warning* (Londres : National Labour Press).
- MORELLE Aquilino [1996], *La Défaite de la santé publique* (Paris : Flammarion).
- MORGENTHAU Hans J. [1948], *Politics among Nations : The Struggle for Power and Peace*, 5<sup>ème</sup> éd. rév. (New York : Alfred Knopf).
- MOUNEYRAT Marie-Hélène [2001], « Ethique du secret et secret médical », *Pouvoirs*, n° 97, pp. 47-62.
- MOUSNIER Roland [1992], *L'Homme rouge ou la vie du cardinal de Richelieu* (Paris : R. Laffont).
- MOYNIHAN Daniel Patrick (dir.) [1997], *Report of the Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy*, Pursuant to Public Law 236, 103rd Congress (Washington, DC : Government Printing Office).
- [1998], *Secrecy. The American Experience* (New Haven : Yale University Press).
- MURNIGHAN K. [1991], *The Dynamics of Bargaining Games* (Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall).
- MURRAY Gilbert [1921], *The Problem of Foreign Policy* (Londres : George Allen and Unwin).
- NASH John F. [1950], « The Bargaining Problem », *Econometrica*, 18, pp. 155-162.
- NEALE Margaret, BAZERMAN Max [1991], *Cognition and Rationality in Negotiation* (New York : The Free Press).
- NEUSTADT, Richard E. [1970], *Alliance Politics* (New York : Columbia University Press).

- NGUYEN QHOC DINH, PELLET Alain, DAILLIER Patrick [1994], *Le Droit international public* (Paris : L.G.D.J.).
- NICOLSON Harold [1934], *Curzon : The Last Phase 1919-1925. A Study in Post-War Diplomacy* (Londres : Constable).
- [1939], *Diplomacy*, 4<sup>ème</sup> éd. (Washington, D. C. : Institute for the Study of Diplomacy, 1988).
- [1946a], *The Congress of Vienna. A Study in Allied Unity 1812-1822* (New York : Harcourt Brace Jovanovich).
- [1946b], « Peacemaking at Paris : Success, Failure or Farce », *Foreign Affairs*, 2, pp. 197-98.
- [1954], *L'Évolution des méthodes en diplomatie*, trad. en 1955 de *The Evolution of Diplomatic Method* (Neuchâtel : La Baconnière).
- NYE Joseph S. [1990], « Soft Power », *Foreign Policy*, 80, Fall, pp. 153-171.
- OBSERVATOIRE DE LA MONDIALISATION [1998], *Lumière sur l'AMI. Le Test de Dracula* (Paris : L'Esprit frappeur).
- OLLIVIER-YANIV Caroline [2003], « Secret et pouvoir : les faux semblants de la transparence », *Quaderni*, n° 52, pp. 39-115.
- OLSON William, GROOM A. J. R. [1992], *International Relations Then and Now* (London : Routledge).
- O'REILLY Dolores, STONE SWEET Alec [1998], « The Liberalization and Reregulation of Air Transport », *Journal of European Public Policy*, vol. 5, n° 3, pp. 441-466.
- ORWELL George [1948], *1984* (Paris : Folio, 1950).
- ORY Pascal (dir.) [1987], *Nouvelle histoire des idées politiques* (Paris : Hachette).
- PAINE Thomas [1776], *Common Sense* (Londres : Penguin, 1986).
- PASCAL Blaise [1658-1662], *Pensées et opuscules* (Paris : Hachette).
- PECQUET Antoine [1737], *Discours sur l'art de négocier* (Paris : Nyon Fils ; rééd. sous la direction d'Alain Lempereur, Paris-Cergy : ESSEC IRÉNÉ, 2003), ronéo.
- PEDRONCINI Gilles [1969], *Les Négociations secrètes pendant la Grande Guerre* (Paris : Flammarion).
- PELLET Alain, BADIE Bertrand [1993], *Les Relations internationales à l'épreuve de la science politique. Mélanges Marcel Merle* (Paris : Economica).
- PERES Shimon [1993], *The New Middle East* (New York : Henry Holt).
- PERRY Motty, SAMUELSON Larry [1994], « Open- versus Closed-door Negotiations », *RAND Journal of Economics*, vol. 25, n° 2, Summer, pp. 348-359.

- PESTEL Bernard [2001], « Le cadre actuel de la réglementation du transport aérien », conférence non publiée du 27 mars 2001, quatrième séminaire de la Direction des transports aériens (DGAC).
- PICAVET Camille-Georges [1930], *La Diplomatie française au temps de Louis XIV (1661-1715)* (Paris : F. Alcan).
- PLANTEY Alain [1987], *De la politique entre les États : principes de diplomatie* (Paris : Pedone, 2<sup>nde</sup> éd. 1994).
- [1994a], *De Gaulle et les médias* (Paris : Plon).
- [1994b], *La Négociation internationale au XXI<sup>ème</sup> siècle*, 2<sup>nde</sup> éd. (Paris : Editions du CNRS, 2002).
- PLESSIS Sébastien [1998], *La Négociation et son double*, mémoire de DEA sous la direction de Catherine Paradeise, Paris, ENS Cachan, non publié.
- POLLACK Mark A. [2003], *The Engines of European Integration : Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU* (Oxford : Oxford University Press).
- POOLE William [2004], « The Federal Open Market Committee Transparency », discours du président de la Federal Reserve Bank, 6 octobre, ([http://www.stlouisfed.org/news/speeches/2004/10\\_06\\_04.html](http://www.stlouisfed.org/news/speeches/2004/10_06_04.html)).
- PONTEIL Félix [1963], *Histoire générale contemporaine du milieu du XVIII<sup>ème</sup> siècle à la Deuxième Guerre mondiale* (Paris : Dalloz).
- PRATT John W., ZECKHAUSER Richard J. (dir.) [1985], *Principals and Agents. The Structure of Business* (Boston, MA : Harvard Business School Press).
- PRUITT Dean G. [1981], *Negotiation Behavior* (New York : Academic Press).
- PRUITT Dean G., BERCOVITCH Jacob, ZARTMAN William [1997], « A Brief History of the Oslo Talks », *International Negotiation*, vol. 2, n° 2, pp. 177-182.
- PUTNAM Linda, CARCASSON Martin [1997], « Communication and the Oslo Negotiation : Contacts, Patterns, and Modes », *International Negotiation*, vol. 2, n° 2, pp. 251-278.
- PUTMAN L. L., ROLOFF M. E. (dir.) [1992], *Communication and Negotiation* (Newbury Park : Sage).
- QUERMONNE Jean-Louis [1991], *L'Appareil administratif de l'État* (Paris : Seuil).
- RAGARU Nadège [2002], « L'état des relations internationales en France », *La Revue internationale et stratégique*, n° 47, automne, pp. 77-81.
- RAIFFA Howard [1982], *The Art and Science of Negotiation* (Cambridge, MA : Belknap Press of Harvard University Press, 2002).
- RAMEL Frédéric [2006], *Les Fondateurs oubliés. Durkheim, Simmel, Weber, Mauss et les relations internationales* (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Sociologies »).
- RAMSBOTHAM Oliver, WOODHOUSE Tom, MIALL Hugh [2005], *Contemporary Conflict Resolution*, 2<sup>nde</sup> éd. (Cambridge : Polity Press).

- RAPOPORT Anatol [1960], *Fights, Games, and Debates* (Ann Harbor : University of Michigan Press).
- RATZINGER Cardinal Joseph, SEEWALD Peter [1997], *Le Sel de la Terre. Le Christianisme et l'Église catholique au seuil du troisième millénaire* (Paris : Flammarion-Cerf).
- RAVITCH Diane, THERNSTROM Abigail [1992], *Democracy Reader* (New York : Harper Collins).
- RAWLS John [1971] *Théorie de la justice*, trad. de *A Theory of Justice* (Paris : Seuil, 1997).
- RÉMY Pierre-Jean [2001], *Trésors et secrets du Quai d'Orsay* (Paris : JC Lattès).
- REUTER Paul [1972], *Introduction au droit des traités* (Paris : A. Colin).
- REYGROBELLET Arnaud [2001], *Les Vertus de la transparence. L'Information légale dans les affaires* (Paris : Presses de Sciences Po, coll. « La bibliothèque du décideur »).
- REYNAUD Jean-Daniel [1995], *Le Conflit, la négociation et la règle*, 2<sup>nd</sup> éd. (Toulouse : Octarès, 1999).
- RICHELIEU Armand Jean du Plessis, cardinal et duc de [1688], *Testament politique* (Paris : Honoré Champion, 1995).
- RIDEAU Joël (dir.) [1998], *La Transparence dans l'Union européenne. Mythe ou principe juridique ?*, actes du colloque organisé par le Centre d'études du droit des organisations européennes (Paris : L.G.D.J.).
- RIVERO Jean [1996], « État de droit, État du droit », in *L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant* (Paris : Dalloz), pp. 608-614.
- ROBERTS Alasdair [2002/2003], « NATO, Secrecy, and the Right to Information », *East European Constitutional Review*, vol. 11-12, n° 4-1, pp. 86-94.
- ROCARD Michel [1997], *L'Art de la Paix* (Biarritz : Atlantica).
- [1998], allocution lors du colloque « Modèles de médiateurs et médiateur-modèle » sous la dir. d'Alain Pekar Lempereur, Cergy, 14 et 18 décembre 1998 (Cergy : ESSEC IRÉNÉ).
- ROCHE Jean-Jacques [2002], « L'enseignement des relations internationales en France : les aléas d'une "discipline-carrefour" », *La Revue internationale et stratégique*, n° 47, automne, pp. 100-107.
- ROGERS Carl [1957], *Active Listening* (Chicago : Chicago University Press).
- ROJOT Jacques [1994], *La Négociation*, 2<sup>nd</sup> éd. (Paris : Vuibert, 2002).
- ROSANVALLON Pierre [2003], *Pour une histoire conceptuelle du politique*, Leçon inaugurale au Collège de France faite le jeudi 28 mars 2002 (Paris : Seuil).
- ROSENAU James [1980], *The Study of Global Interdependence. Essays on the Transnationalisation of World Affairs* (New York : Nichols).
- ROSENBLUM Nancy L. [1978], *Bentham's Theory of the Modern State* (Cambridge, MA : Harvard University Press).
- ROSS Lee, STILLINGER Constance [1991], « Barriers to Conflict Resolution », *Negotiation Journal*, 7, Oct., pp. 389 sq.

- ROSSBACH Stefan [1996], « Niccolo Machiavelli », polycopié, University of Kent, Canterbury, 23 janvier 1996.
- ROUSSEAU DE CHAMOY Louis [1692], *L'Idée du parfait ambassadeur*, réédité sous la dir. d'Alain Pekar Lempereur (Paris-Cergy : ESSEC IRÉNE, 2003). ronéo.
- ROUX-LANIER Catherine [1986], *Le Prince*, éd. commentée (Paris : Bordas).
- RUBIN Jeffrey Z., BROWN Bert R. [1975], *The Social Psychology of Bargaining and Negotiation* (New York, NY : Academic Press).
- SAINT-PIERRE Abbé de [1713], *Projet pour rendre la Paix perpétuelle en Europe*, présenté par Simone Goyard-Fabre (Paris : Garnier, coll. « Les classiques de la politique », 1981).
- SALMON Jean (dir.) [2001], *Dictionnaire de droit international public* (Bruxelles : Bruylant).
- SATOW Ernest [1917], *Guide to Diplomatic Practice*, 5<sup>ème</sup> éd. (Londres : Longman, rééd. par Lord Gore-Booth assisté de Desmond Pakenham, 1979).
- SAVIR Uri [1998], *Les 1100 jours qui ont changé le Moyen-Orient* (Paris : Odile Jacob), trad. de *The Process. 1,100 Days that Changed the Middle East* (New York : Random House, 1998).
- SCHEFF Thomas J. [1979], *Catharsis in Healing, Ritual and Drama* (Berkeley and Los Angeles : University of California Press).
- SCHELLING Thomas C. [1960], *The Strategy of Conflict*, 2<sup>nde</sup> éd. (Cambridge, MA : Harvard University Press, 1980).
- SCHULZINGER Robert D. [1989], *Henry Kissinger. Doctor of Diplomacy* (New York : Columbia University Press).
- SCHWARZENBERGER Georg [1951], *Power Politics. A Study of International Society*, 2<sup>ème</sup> éd. (Londres : Stevens).
- SCHWEIZER Karl W. [1995], *François de Callières : Diplomat and Man of Letters, 1645-1717* (Lewiston, NY : Mellen Press).
- SEBENIUS James K. [1983], « Negotiation Arithmetic : Adding and Subtracting Issues and Parties », *International Organization*, 37, pp. 1-34.
- [1984], *Negotiating the Law of Sea* (Cambridge, MA : Harvard University Press).
- SEMELIN Jacques (dir.) [1992], *Quand les dictatures se fissurent. Résistances civiles à l'Est et au Sud* (Paris : Desclée de Brouwer).
- [1997], *La Liberté au bout des ondes. Du coup de Prague à la chute du mur de Berlin* (Paris : Belfond).
- SERFATY S. (dir.) [1991], *The Media and Foreign Policy* (New York : St. Martin's Press).
- SILBER Laura [1996], « The Hero of Dayton : Slobodan Milosevic and the Politics of War and Peace », *World Policy Journal*, vol. 13, No. 1, pp. 63-69.
- SIMMEL Georg [1908], *Sociologie. Etudes sur les formes de la socialisation* (Paris : Presses Universitaires de France, 1999).

- SIMON Herbert A. [1955], « A Behavioural Model of Rational Choice ». *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 69, February, pp. 99-118.
- SKINNER Quentin [1981], *Machiavelli* (Oxford : Oxford University Press).
- SMOUTS Marie-Claude [2002], « Les Relations internationales en France : regard sur une discipline », *La Revue internationale et stratégique*, n° 47, automne, pp. 83 sq.
- SOMMIER Isabelle [2001], *Le Renouveau des mouvements contestataires à l'heure de la mondialisation*, nouvelle éd. rev. et aug. (Paris : Flammarion, coll. « Champs », 2003).
- SOREL Albert [1894], *Essais d'histoire et de critique* (Paris : Plon), « La diplomatie secrète de Louis XV », pp. 165-182 ; « La diplomatie et le progrès », pp. 271-285.
- SPECTOR Bertram I. [1998], « Deciding to Negotiate with Villains », *Negotiation Journal*, vol. 14, n° 1, pp. 43-59.
- STADEN Bernd von [1987], « Diplomacy in Open Societies », in MCGHEE G. (dir.), *Diplomacy for the Future* (Lanham, MD : University Press of America).
- STAROBINSKI Jean [1976], *Jean-Jacques Rousseau. La Transparence et l'obstacle* (Paris : Gallimard, coll. « Tel »).
- STEIN Janice (dir.) [1989], *Getting to the Table. The Processes of International Prenegotiation* (Baltimore : Johns Hopkins University Press).
- STEINEN Erwin von den [2006], *National Interest and International Aviation* (Alphen aan den Rijn : Kluwer Law International).
- STERN Jacques [1997], *La Science du secret* (Paris : Odile Jacob).
- STEVENS Carl M. [1963], *Strategy and Collective Bargaining Negotiation* (New York : McGraw-Hill).
- STIGLITZ Joseph E. [2003], *La Grande Désillusion* (Paris : Fayard).
- STOURZH Gerald [1954], *Benjamin Franklin and American Foreign Policy*, 2<sup>nd</sup> éd. (Chicago : Chicago University Press, 1969).
- STRAUSS Anselm [1978], *Negotiations. Varieties, Contexts, Processes, and Social Order* (San Francisco : Jossey-Bass) ; traduction partielle proposée par Isabelle Baszanger in STRAUSS Anselm [1991], *La Trame de la négociation* (Paris : L'Harmattan).
- STRAUSS Leo [1969], *Thoughts on Machiavelli* (Washington, DC : Washington Paperbacks) ; éd. fr. dir. par Michel-Pierre Edmond, *Pensées sur Machiavel* (Paris : Payot, 1982).
- SUSSKIND Lawrence, FULLER Boyd, FERENZ Michelle, FAIRMAN David [2003], « Multistakeholder Dialogue at the Global Scale », *International Negotiation*, vol. 8, n° 2, pp. 235-266.
- TAYLOR John G. [1999], *East Timor. The Price of Freedom* (Londres : Zed Books).

- TAYLOR Paul, GROOM A. J. R. [1988], *International Institutions at Work* (Londres : Pinter).
- (dir.) [2000], *The United Nations at the Millennium. The Principal Organs* (Londres & New York : Continuum).
- TENZER Nicolas [1994], *Philosophie politique* (Paris : Presses Universitaires de France).
- THOMPSON Dennis Frank [1999], « Democratic Secrecy », *Political Science Quarterly*, vol. 114, n° 2, July, pp. 181 sq.
- THOMPSON L. [1991], « Information Exchange in Negotiation », *Journal of Experimental Social Psychology*, 27, pp. 161-179.
- THUDEROZ Christian [2000], *Négociations – Essai de sociologie du lien social* (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Le sociologue »).
- TINSLEY Catherine H., O’CONNOR Kathleen M., SULLIVAN B. A. [2002]. « Tough Guys Finish Last : The Perils of a Distributive Reputation », *Organizational Behavior & Human Decision Processes*, vol. 88, n° 2, pp. 621-642.
- TISSERON Serge [1999], *Nos secrets de famille* (Paris : Ramsay).
- [2002], *L’Intimité surexposée* (Paris : Hachette).
- TOUZARD Hubert [1977], *La Médiation et la résolution des conflits* (Paris : Presses Universitaires de France).
- TROMPENAARS Fons, HAMPDEN-TURNER Charles [1998], *Riding the Waves of Culture* (New York : McGraw-Hill).
- TURPIN Dominique [1992], *Droit constitutionnel* (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Premier cycle »).
- UN-NGLS [2005], *UN System Engagement with NGOs, Civil Society, the Private Sector, and Other Actors* (New York and Geneva : United Nations).
- UN-NGLS, SIDHU Gretchen [2003], *Intergovernmental Negotiations and Decision-Making at the United Nations* (New York and Geneva : United Nations).
- URY William [1991], *Getting Past No* (London : Random House).
- URY William, BRETT Jeanne, GOLDBERG Stephen [1988], *Getting Disputes Resolved* (Cambridge, MA : Program on Negotiation Books).
- VAN HOUTTE Ben [2004], « The Single European Sky : EU Reform of Air Traffic Management », *Common Market Law Review*, 41, pp. 1595-1612.
- VATTIMO Gianni [1990], *La Société transparente* (Paris : Desclée de Brower).
- VAUTORTE François Cazet de [1726], *Négociations secrètes touchant la paix de Munster et d’Osnabrück. Tome troisième où l’on trouve les négociations secrètes de Monsieur de Vautorte, ambassadeur plénipotentiaire de sa majesté très chrétienne auprès de la Diète de Ratisbonne depuis le 10 novembre 1645 jusqu’au 23 avril 1654* (La Haye : Jean Neaulme).

- VÉDRINE Hubert [2003], *Face à l'hyper-puissance – Textes et discours 1995-2003* (Paris : Fayard).
- [2003], « Négociateur au nom de la France, hier et aujourd'hui », allocution lors du colloque « Aux sources de la négociation européenne : les penseurs français de la diplomatie à l'âge classique », organisé par ESSEC IRÉNÉ, Quai d'Orsay, 18 juin 2003, actes à paraître.
- VINCENT David [1998], *The Culture of Secrecy in Britain, 1832-1998* (New York : Oxford University Press).
- VIOTTI Paul R., KAUPPI Mark V. [1993], *International Relations Theory – Realism, Pluralism, Globalism* (New York : Macmillan).
- VOLTAIRE [1764], *Dictionnaire philosophique* (Paris : Garnier Flammarion, 1964).
- , *Mélanges*, éd. par E. Berl et J. Van den Heuvel (Paris : Gallimard, coll. « La Pléiade »).
- WALDER Francis [1958], *Saint Germain ou la négociation* (Paris : Gallimard).
- WALTON Richard E., McKERSIE Robert B. [1965], *A Behavioral Theory of Labor Negotiations. An Analysis of a Social Interaction System* (New York : McGraw-Hill).
- WALWORTH Arthur [1977], *America's Moment : 1918, American Diplomacy at the End of World War I* (New York : W. W. Norton).
- WALZER Michael [1992], *Just and Unjust Wars. A Moral Argument with Historical Illustrations* (New York : Basic Books).
- WATKINS Michael, LUNDBERG Kirsten [1998], « Getting to the Table in Oslo. Driving Forces and Channel Factors », *Negotiation Journal*, vol. 14, n° 2, pp. 115-135.
- WEBER Florence [2001], *Max Weber* (Paris : Hachette, coll. « Prismes »).
- WEBER Max [1919], *Le Savant et le Politique*, préf. de Raymond Aron, trad. de Julien Freund (Paris : Plon, 1963).
- [1919], *Politics as a Vocation*, in *From Max Weber. Essays in Sociology*, trad. et éd. par H. H. Gerth, C. W. Mills (London : Routledge & Kegan Paul, 1967).
- [s. d.], *Sociologie des religions*, trad. de Jean-Pierre Grossein (Paris : Gallimard, 1996).
- WICQUEFORT Abraham de [1681], *L'Ambassadeur et ses fonctions* (La Haye : J. et D. Steuche) ; rééd. de la seconde partie sous la dir. d'Alain Lempereur (Paris-Cergy, ESSEC IRÉNÉ, 2003), ronéo.
- WILLIAMS Abiodun (dir.) [1992], *Many Voices. Multilateral Negotiations in the World Arena* (Boulder : Westview Press).
- WILLIAMS Andrew [1998], *Failed Imagination? New World Orders in the Twentieth Century* (Manchester : Manchester University Press).
- [2006], *Liberalism and War. The Victors and the Vanquished* (London & New York : Routledge).



- WILLIAMS Andrew, CHAN Stephen [1994], *Renegade States. The Evolution of Revolutionary Foreign Policy* (Manchester : Manchester University Press).
- WILSON Keithia, GALLOIS Cynthia [1983], *Assertion and its Social Context* (Oxford : Pergamon).
- WOLFSFELD Gadi [1997], *Media and Political Conflict. News from the Middle East* (Cambridge : Cambridge University Press).
- WOLL Cornelia [2005], « Vers des compétences externes : l'activisme de la Commission européenne en matière d'aviation internationale », *Politique européenne*, automne, n° 17, pp. 137-158.
- WOLPE Howard, LEMPEREUR Alain *et alii* [2004], « Rebuilding Peace and State Capacities in War-Torn Burundi », *The Round Table*, vol. 93, n° 375, pp. 457-467.
- WOLTON Dominique [1991], *War Game. L'Information et la guerre* (Paris : Flammarion).
- [1997], *Penser la communication* (Paris : Flammarion).
- [2003], *L'Autre Mondialisation* (Paris : Flammarion).
- WOODWARD Bob [2004], *Plan of Attack* (New York : Simon and Schuster).
- YOUNG Oran R. (dir.) [1975], *Bargaining. Formal Theories of Negotiation* (Chicago : University of Illinois Press).
- ZARKA Yves Charles [1994], *Raison et déraison d'État. Théoriciens et théories de la raison d'État aux XVI<sup>ème</sup> et XVII<sup>ème</sup> siècles* (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Fondements de la politique »).
- ZARTMAN I. William [1976], *The 50 Per Cent Solution* (New York : Anchor Books).
- [1985], *Ripe for Resolution : Conflict and Intervention in Africa*, 2<sup>nd</sup> éd. (New York : Oxford University Press, 1989).
- (dir.) [1994], *International Multilateral Negotiation. Approaches to the Management of Complexity* (San Francisco CA : Jossey-Bass).
- [1997], « Explaining Oslo », *International Negotiation*, vol. 2, n° 2, pp. 195-215.
- ZARTMAN I. William, BERMAN Maureen R. [1982], *The Practical Negotiator* (New Haven : Yale University Press).
- ZUNIGA Vera y [1642], *Le Parfait Ambassadeur*, tr. de l'espagnol par le sieur Lancelot, (Leyde, 1709).

## 2. ENTRETIENS

- M. Vianney BASSE (France), chargé de mission, Secrétariat général de la défense nationale, ancien *Political advisor* auprès de généraux commandant des forces d'interposition en Afghanistan, Kosovo et Côte d'Ivoire.
- S. E. Mme Jocelyne BOURGON (Canada), Représentante permanente du Canada auprès de l'OCDE, ancien greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet du gouvernement du Canada (1994 à 1999).
- M. Arnaud CAMUS (France), *Assistant Vice-President for International Agreements*, Air France.
- M. Michel CHARASSE (France), ancien ministre du Budget, sénateur du Puy-de-Dôme.
- M. Alain CHRISTNACHT (France), conseiller d'État, ancien Secrétaire général de la Nouvelle-Calédonie de 1980 à 1982, Haut Commissaire de 1991 à 1994, directeur du cabinet du ministre des Dom-Tom de 1988 à 1991, conseiller du Premier ministre pour l'Intérieur et l'Outre-mer de 1997 à 2002.
- M. Charles COGAN (États-Unis), ancien chef à la CIA de la Division du Moyen-Orient et de l'Asie du Sud au sein de la direction des opérations (1979 à 1984), puis directeur de la CIA à Paris (1984-1989), *Senior Research Associate* à la *Kennedy School of Government, Harvard University*.
- Mrs. Florrie DARWIN (États-Unis), *Lecturer, Harvard Law School*.
- M. Philippe DUMONT (France), sous-directeur du transport aérien international depuis 2002, au sein de la direction de la régulation économique de la DGAC.
- M. Robert ESPÉROU (France), inspecteur général honoraire de l'aviation civile, ancien directeur à la DGAC, chef du service des transports aériens (1968-1992), membre de l'Académie nationale de l'Air et de l'Espace.
- M. Alain ETCHEGOYEN (France), philosophe, ancien Commissaire au Plan.
- M. Thomas FIUTAK (États-Unis), professeur à l'Université du Minnesota (réalisé par M. Eric Blanchot).
- M. Stephen GOLDBERG (États-Unis), professeur de négociation, Université de Northwestern, Chicago.
- M. Jean-Louis HÉRIVault (Canada), ancien consul du Québec à Toronto.
- M. Paul JOURNÉ (France), chef du bureau des accords aériens à la DGAC depuis 2005.
- Mme Florence MANGIN (France), sous-directrice chargée de la Mission sur l'avenir institutionnel de l'Union européenne au ministère des Affaires étrangères.
- Ambassador Gary MATTHEWS (États-Unis), *Director for International Affairs, National Academy of Public Administration*.
- M. Francis MER (France), ancien ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

- Mme Marie-Christine MILLIAT (France), chargée de mission « Europe », Commissariat général du Plan.
- M. Joseph V. MONTVILLE (États-Unis), directeur du *Preventive Diplomacy Program*, Center for Strategic and International Studies, Washington, DC.
- M. Geoff MULGAN (Royaume-Uni), *Director, The Prime Minister's Strategy Unit*.
- M. Wolfgang NOWAK (Allemagne), ancien conseiller du Chancelier Schröder, porte-parole de la Alfred Herrausen Gesellschaft.
- M. Alain RICHARD (France), conseiller d'État, ancien ministre de la Défense (France).
- M. Michel ROCARD (France), ancien Premier ministre, député européen (réalisé par M. Eric Blanchot).
- S. E. Monsieur Joseph STANFORD (Canada), ambassadeur honoraire du Canada.
- M. Jean-François STOLL (France), ancien Directeur des relations économiques extérieures, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.
- M. Hubert VÉDRINE (France), ancien ministre des Affaires étrangères.
- M. Emmanuel VIVET (France), administrateur civil, expert national détaché à la Commission européenne, au sein de la DG TREN (transports, énergie) ; ancien chef de bureau des accords aériens au sein de la direction générale de l'aviation civile (DGAC).
- M. Howard WOLPE (États-Unis), ancien envoyé spécial du Président Bill Clinton dans la région des Grands Lacs, directeur du Programme Afrique, *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, Washington.

### 3. DOCUMENTS OFFICIELS ET SITES INTERNET UTILISÉS AU CHAPITRE VI

- Règlements, communications et documents officiels de la Commission européenne*
- COM(2002)649 final : « On the Consequences of the Court Judgements of 5 November 2002 for European Air Transport Policy ».
- COM(2003)94 final : « Communication From the Commission on Relations Between the Community and Third Countries in the Field of Air Transport ».
- COM(2004)74 final : « A Community Aviation Policy towards its Neighbours ».
- COM(2005)79 final : « Developing the Agenda for the Community's External Aviation Policy ».
- CONSEIL [2005], conclusions relatives à la communication de la Commission européenne COM(2005)79 final : « Developing the Agenda for the Community's External Aviation Policy ».
- CONSEIL « TRANSPORTS », conclusions des Conseils des ministres chargés des Transports, 21 avril 2005, 27 juin 2005, 6 octobre 2005, 5 décembre 2005, 27 mars 2006, 9 juin 2006.

Règlement (CE) 847/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004, « concernant la négociation et la mise en œuvre d'accords relatifs à des services aériens entre les États membres et les pays tiers ».

***Documents officiels de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI-ICAO)***

OACI [2000], *Convention relative à l'aviation civile internationale*, Doc. 7300-8, 8<sup>ème</sup> éd. (Montréal : Secrétariat général de l'OACI).

— [2003], « Transparency in International Air Transport Regulation », Agenda Item 2.7, doc. ATConf/5-WP/16, ICAO Worldwide Air Transport Conference, Montréal, 24-29 mars 2003.

— [2004], *Manuel de la réglementation du transport aérien international*, Doc. 9626, 2<sup>de</sup> éd. (Montréal : Secrétariat général de l'OACI).

— [2005] *Rules for Registration with ICAO of Aeronautical Agreements and Arrangements*, Doc. 6685-C/767 (Montréal : Secrétariat général de l'OACI).

— [2006a], « Annual Review of Civil Aviation 2005 », *ICAO Journal*, vol. 61, n° 5, September-October, pp. 6-42.

— [2006b], *Airport Economics Manual*, 2<sup>nd</sup> éd. (Montréal : Secrétariat général de l'OACI).

***Sites Internet officiels : institutions européennes, OACI, DGAC***

Commission européenne : ([http://ec.europa.eu/transport/air\\_portal/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/transport/air_portal/index_fr.htm)), portail du transport aérien.

Direction générale de l'aviation civile : ([www.aviation-civile.gouv.fr](http://www.aviation-civile.gouv.fr)).

Organisation de l'aviation civile internationale : ([www.icao.int](http://www.icao.int)).

***Autres sites Internet*** (spécialisés dans le secteur aérien ou renvoyant à des titres de presse dans les pays étudiés).

*Asia Times* : ([www.atimes.com](http://www.atimes.com)).

*The Australian* : ([www.theaustralian.news.com.au](http://www.theaustralian.news.com.au)).

*China Daily* : ([www.chinadaily.com.cn](http://www.chinadaily.com.cn)).

*The Courier Mail* (Australie) : ([www.news.com.au/couriermail/](http://www.news.com.au/couriermail/)).

*Les Échos* : ([www.lesechos.fr](http://www.lesechos.fr)).

*E-travel Blackboard* : ([www.etravelblackboard.com](http://www.etravelblackboard.com)).

*The Financial Times* : ([www.ft.com](http://www.ft.com)).

*Le Figaro* : ([www.lefigaro.fr](http://www.lefigaro.fr)).

*The Guardian* : ([www.guardian.co.uk](http://www.guardian.co.uk)).

*Khaleej Times* (Émirats arabes unis) : ([www.khaleejtimes.com](http://www.khaleejtimes.com)).

*Shanghai Daily* : (www.shanghaidaily.com).

*The Sydney Morning Herald* : (www.smh.com.au).

*La Tribune* : (www.latribune.fr).

*The Washington Post* : (www.washingtonpost.com).

### ***Autres documents***

ACI (Airports Council International) [1998], « Emploi et prospérité en Europe. L'Impact économique et social des aéroports », septembre 1998.

ACI [2004], « The Social and Economic Impact of Airports in Europe », January 2004.

AEA (Association of European Airlines) [1999], « Towards a Transatlantic Common Aviation Area », AEA Policy Statement, September (Brussels : AEA).

ATAG (Air Transport Action Group) [2005], « The Economic and Social Benefits of Air Transport », Geneva, September 2005.

SPINETTA Jean-Cyril [2006], « The EU/US Aviation Agreement : What Will it Change ? », discours prononcé à New York le 15 juin 2006.

Ainsi que, de façon générale, la *Revue française de droit aérien et spatial*.

