



HAL
open science

Le travail diplomatique Un métier et un art

Marc Loriol, Françoise Piotet, David Delfolie

► **To cite this version:**

Marc Loriol, Françoise Piotet, David Delfolie. Le travail diplomatique Un métier et un art : Rapport de recherche pour le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE). 2008. halshs-00368700

HAL Id: halshs-00368700

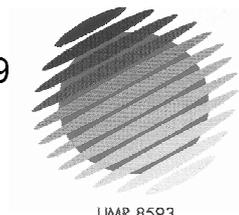
<https://shs.hal.science/halshs-00368700>

Submitted on 17 Mar 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LABORATOIRE GEORGES FRIEDMANN – UMR 859



Le travail diplomatique Un métier et un art

Rapport de recherche
pour le ministère des Affaires étrangères et
européennes (MAEE)

Décembre 2008

Marc Loriol , Françoise Piotet, David Delfolie



Université Paris I Panthéon Sorbonne – CNRS
Institut des Sciences Sociales du Travail – UMR 8593
16, bd Carnot - 92340 Bourg-La-Reine
Tél. : 33(0) 01 79 41 90 00 - Fax : 33(0) 01 79 41 90 41

Document communiqué en vertu de la loi n° 178 du 17 janvier 1978
relative à l'accès à l'information.

Le présent rapport, rédigé par Marc Lorient, Françoise Piotet et David Delfolie, analyse des données recueillies par une équipe de recherche dirigée par Marc Lorient avec Valérie Boussard, David Delfolie, Françoise Piotet et Vincent Porteret.

Les chercheurs tiennent à exprimer leur profonde gratitude envers tous les diplomates en poste à l'étranger ou dans les différents services de l'administration centrale qui ont accepté de les recevoir, de répondre, parfois très longuement, à leurs questions, et leur ont permis d'assister, le cas échéant, à des réunions de travail, à des séances de négociation, des sessions de formation et même des activités sportives. Ce travail de recherche n'aurait pu être mené à bien sans la confiance et l'aide généreuse d'Emmanuel Cocher qui suscité cette recherche et l'a suivi en laissant toute liberté d'investigation et d'expression aux chercheurs.

Ce rapport sur les métiers de la diplomatie n'analyse qu'une partie des données recueillies. Un rapport intermédiaire (rédigé en 2007) traitait de la question des carrières, des répercussions du travail sur la vie privée et de l'organisation du ministère. Un ouvrage à venir présentera de manière plus approfondie le travail des diplomates.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
I – La production collective d’informations et d’expertise	11
1) La chaîne de l’information : du poste au cabinet ministériel _____	12
2) Un traitement complexe de l’information _____	18
3) Quelles évolutions avec les TIC et la société de l’information ? _____	21
4) Une information destinée à l’action bureaucratique et politique _____	26
5) Information et décision politique _____	31
II — Ce que représenter veut dire	40
1) Représenter, c’est agir par délégation _____	45
2) Représenter, c’est incarner une présence et un statut _____	52
3) Défendre l’image de la France à l’étranger _____	58
III – La négociation dans le travail diplomatique	66
1) La négociation diplomatique comme construction « de mondes » partagés _____	69
2) Des techniques de négociation à la négociation diplomatique _____	83
3) La négociation, un travail technique ou une activité politique ? _____	90
IV - Un travail organisé, un travail d’organisation	96
1) Un travail organisé _____	97
2) Le travail d’organisation _____	106
3) Un exemple d’activité transversale : l’organisation et la gestion des visites officielles _____	119
Conclusion générale	124
Bibliographie	128

INTRODUCTION

Le volume considérable de données recueilli lors de nos enquêtes de terrain n'ayant encore pu être totalement exploité, ce rapport a pris le parti de se concentrer sur les éléments clés de l'activité des diplomates, synthétisés par quatre verbes souvent utilisés par les diplomates eux-mêmes lorsqu'ils parlent du cœur de leur travail : représenter, informer, négocier, organiser. Le choix de retenir ces quatre dimensions de l'activité ne tient pas seulement à une marque de prise au sérieux du discours indigène, mais aussi au fait qu'elles correspondent à ce que l'on a pu observer de l'activité des diplomates au cours de nos enquêtes. Pour chacune de ces dimensions, partagées par de nombreuses autres professions (on pourrait retenir les mêmes verbes pour qualifier l'activité d'un syndicaliste, d'un préfet...), on s'efforcera de mettre en avant ce qu'il y a de spécifique au travail diplomatique : l'articulation et la complémentarité de ces quatre dimensions.

Les analyses qui suivent n'épuisent pas la question soulevée concernant la spécificité éventuelle du métier de diplomate. Il faudra leur ajouter au moins trois domaines complémentaires :

— L'apprentissage du métier à la fois par le biais de formations spécifiques (initiales et permanentes), la « formation sur le tas » et la socialisation par le biais de la carrière conçue comme l'entendait Pierre Naville : le passage par une série de postes à complexité croissante. On esquisse dans le présent rapport le contour de trajectoires professionnelles relativement différenciées, thème qui sera approfondi lors des développements ultérieurs.

— La question de l'évaluation est essentielle. Dans les métiers traditionnels et les professions libérales, deux mécanismes sont à l'œuvre pour évaluer la qualification : le marché et les pairs. Dans la fonction publique, l'évaluation par la hiérarchie et éventuellement le concours interne ont longtemps été les deux mécanismes essentiels de l'appréciation de la qualité professionnelle. Les nouveaux outils de management introduits dans la fonction publique, la volonté de mieux apprécier de manière « objectivée » plus « qu'objective » le mérite, produisent des effets paradoxaux qui doivent donner lieu à une analyse spécifique.

— Les contraintes font partie intégrante du métier. Parmi ces contraintes, la très grande diversité des lieux possibles où il s'exerce et donc d'une importante mobilité géographique devient aujourd'hui une source de difficultés croissantes en raison de la quasi généralisation de la double activité au sein du couple. Une partie du malaise évoqué lors de la demande initiale de recherche provient sans doute de cette modalité spécifique de l'exercice du métier. Il faudra naturellement traiter ce point dans la phase finale de la recherche.

La nature et la spécificité du ou des métiers de diplomate nécessitent une réflexion préalable précisant le cadre d'analyse retenu pour répondre à la question.

Le mot de « métier » est en effet une sorte de « sténographie commode »¹ pour reprendre l'expression de Sewell, connaissant aujourd'hui un regain de notoriété nuisant sans doute à la précision du terme. Il est ainsi utilisé pour qualifier à la fois la ou les activités principales d'une entreprise (« les métiers de la banque »), spécifier les emplois offerts éventuellement en les regroupant en « famille de métiers » et, enfin, définir la qualité d'un individu par un titre lui attribuant une identité. Cette confusion sémantique n'échappe pas à la description faite du métier de diplomate dans le Livre Blanc de 2008 : « Le métier de diplomate n'est pas un métier de généraliste » y est-il affirmé. Pour préciser cette affirmation dont on peut comprendre la visée stratégique², est ensuite déclinée la liste des compétences spécialisées dont doit être détenteur le titulaire de ce métier : « maîtrise des langues, intimité avec la culture et la société de nombreux pays, connaissance des organisations et du droit internationaux, de l'économie internationale, des techniques de négociation, des institutions et des procédures multilatérales et européennes ».

Mais cela ne suffit pas encore. Il faut aussi, pour prétendre exercer le métier de diplomate, posséder des qualités exigeant « capacité d'écoute et de compréhension des positions des autres, fermeté et force de conviction dans la défense des nôtres, adaptabilité à de nombreuses situations parfois dangereuses et urgentes ». Il est précisé que ces qualités, pas forcément innées (la diplomatie ne saurait se résumer à un trait de caractère), peuvent être acquises au sein même de l'expérience de travail grâce à « des parcours professionnels diversifiés » : on ne naît pas diplomate, on le devient à condition cependant de posséder les savoirs mentionnés préalablement. Les transformations du contexte conduisent enfin à ajouter « aux aptitudes traditionnelles d'analyse et de négociation » la « capacité entrepreneuriale pour monter des projets culturels ou de coopération et, de plus en plus lever des fonds privés ; ou encore, de façon croissante, des qualités de terrain, y compris dans des milieux dangereux voire hostiles ».

La liste de ces savoirs, savoir-faire et savoir-être, est impressionnante et rares sont sans doute les individus possédant à la fois toutes ces capacités et qualités, certaines étant évoquées de manière particulièrement vagues à l'instar des « qualités de terrain ». Permet-elle de définir la spécificité d'un métier se voulant « non généraliste » ? Aucun diplôme acquis en formation initiale n'est mentionné qui autoriserait à se prévaloir du titre de diplomate, alors qu'il suffit au médecin d'être détenteur d'un diplôme de médecine pour revendiquer une identité de métier (ce qui ne préjuge en rien de la qualité de son activité !). Cet inventaire très éclectique démontre une des premières difficultés du raisonnement en terme de « métier » pour définir ce qu'est un diplomate.

La difficulté tient aussi au fait que les diplomates sont des fonctionnaires et exercent leur activité dans le cadre d'un statut ignorant le terme de métier.

¹. William H. Sewell, *Gens de métier et révolution. Le langage du travail de l'ancien régime à 1848*, Paris, Aubier, 1983.

². Si ce n'est pas un métier de généraliste, il n'est pas accessible à n'importe qui.

Trois notions existent dans le statut de la fonction publique : l'emploi, la fonction et le grade. L'emploi correspond à un poste budgétaire ; les emplois sont répartis entre différents corps plus ou moins spécialisés traduisant une division technique du travail. La fonction, quant à elle, explicite la division sociale du travail. Le grade, enfin, positionne l'agent dans un espace de distinction.

Ces notions fondatrices ne présupposent pas le fonctionnement concret du dispositif. Les grades distinguent les fonctions de conception des fonctions d'exécution et permettent ou interdisent, avec plus ou moins de rigueur, l'accès à certaines fonctions. Les corps sont plus ou moins spécialisés, plus ou moins identifiés par des compétences techniques spécifiques. Plus les exigences initiales d'accès à un corps sont élevées, plus ses membres peuvent accéder à une variété de fonctions. À l'exception sans doute des médecins hospitaliers et des enseignants qui revendiquent un métier, la référence identitaire au sein de la fonction publique se construit dans le cadre d'un corps plus que d'un métier. Les modalités d'accès au corps restent si prégnantes qu'elles marquent souvent l'individu tout au long de sa carrière. L'annuaire diplomatique ne manque pas de mentionner tous les diplômes dont sont titulaires ceux qui y sont recensés. Lors des entretiens, une des premières informations fournies a trait à la nature du concours passé (ENA, Orient...), aux modalités selon lesquelles il a été obtenu (concours interne ou externe) pour justifier la fonction exercée et « la forme » de la carrière.

Dans les années 1970, François Bloch-Lainé revendiquait avec force comme profession celle de « fonctionnaire »³. Parmi les agents de la fonction publique, c'est « le corps » aujourd'hui qui est évoqué en premier lieu comme référence identitaire et, le cas échéant, la fonction exercée dont on sait qu'elle l'est de manière temporaire, et donc insuffisante pour créer une identité de métier.

Hors de la fonction publique, le terme même de « métier » dans son usage concret est également très problématique. Il n'est un attribut de la personne que dans le monde du travail indépendant où se côtoient professions libérales « réglées » et métiers artisanaux. L'univers du salariat, à l'instar du choix opéré dans le statut de la fonction publique, ignore le métier pour ne reconnaître que les emplois dont le contenu est défini par l'employeur et dont le classement hiérarchique et les conditions d'accès sont adoptées conventionnellement. Les juristes du travail n'hésitent d'ailleurs pas à affirmer que la classification de l'emploi occupé définit la qualification de celui qui l'occupe.

Ce n'est que récemment (une vingtaine d'années) que la forme accomplie des conventions collectives, parachevée en même temps que celle du statut de la fonction publique, est remise en cause. La « logique compétence » prônée par le MEDEF et adoptée dans certaines branches professionnelles, à l'instar de ce qui est évoqué dans le Livre Blanc mentionné ci-dessus, propose une définition de l'emploi ne se réduisant pas à une définition purement technique de la tâche à accomplir impliquant savoir et savoir-faire, mais nécessitant aussi un « savoir-être » relationnel : la capacité à coopérer, à prendre des initiatives, à exercer un leadership... Le terme de compétence adopté plutôt que celui de métier dont on est

³. François Bloch-Lainé, Françoise Carrière, *Profession : fonctionnaire*, Paris, Le Seuil, 1976.

sensé changer plusieurs fois dans sa vie (ce qui est en contradiction avec l'idée même de métier) a donc semblé le plus adapté, conciliant sous une même dénomination des connaissances techniques issues de savoirs formalisés et de l'expérience, ainsi que des qualités individuelles permettant leur mise en œuvre optimale.

Qu'il s'agisse du statut ou du contrat, sous des vocables qui se cherchent encore, il s'agit bien de remettre en partie en cause un ordre dont on a le sentiment qu'il ne permet plus d'intégrer les transformations qualitatives observées dans la population active et de faire face aux contraintes nouvelles imposées aux organisations par l'environnement changeant. Ces interrogations rencontrent aussi « le désir de métier »⁴ manifesté par des salariés en quête d'une reconnaissance individuelle quand l'entreprise ou l'administration n'y suffisent plus.

Pour répondre à la question posée, nous avons choisi une méthode inductive : non pas présumer l'existence et la spécificité du métier de diplomate, mais tenter de l'identifier éventuellement à partir d'une enquête sur le travail des diplomates complétée par la lecture des écrits consacrés à ce travail, notamment par les diplomates eux-mêmes, exceptionnellement prolixes dans la rédaction de leurs mémoires.

On a donc centré l'attention sur le travail effectué dans des contextes très différents (ambassades bi et multilatérales, services centraux et État civil, travail routinier et gestion d'une crise...), les narrations qui en sont faites par les acteurs, ses exigences cognitives, ses temporalités, les méthodes de coordination mises en œuvre, les ambiances de travail... Une même attention a été portée aux acteurs eux-mêmes, à leurs trajectoires, à leurs carrières, aux passions qu'ils manifestent à l'égard de leur travail et parfois à leurs désillusions.

Ce choix de méthode est un parti pris dans le débat intense agitant encore ce qu'il est convenu de nommer la sociologie des professions. Il n'exclut en effet pas a priori l'existence d'une spécificité du travail du diplomate, alors qu'aujourd'hui en France, le courant dominant de la sociologie des « groupes professionnels »⁵ tendrait à en nier la possibilité. La posture strictement nominaliste de ce courant s'oppose radicalement à une conception substantive des professions soutenue par les fonctionnalistes des années 1950, qui se sont intéressés aux professions médicales en particulier, mais aussi aux différentes professions libérales dont la spécificité et les privilèges professionnels ont alors été justifiés par l'existence d'un savoir élaboré mis au service du bien commun. Les sociologues se référant aux courants interactionnistes dont fait partie la sociologie des groupes professionnels se sont attachés, à juste titre, à déconstruire cette image par trop idéalisée des professions, à souligner les limites du « désintérêt » de leurs membres. Ces

⁴. Florence Osty, *Le désir de métier : engagement, identité et reconnaissance au travail*, Rennes, PUR, 2003.

⁵. « J'appelle "groupe professionnel" un ensemble flou, segmenté, en constante évolution, regroupant des personnes exerçant une activité ayant le même nom doté d'une visibilité sociale et d'une légitimité politique suffisante, sur une période significative ». Voir : Claude Dubar, « Sociologie des groupes professionnels en France, un bilan prospectif », in Pierre-Michel Menger (dir.), *Les professions et leur sociologie*, Paris, MSH, 2003, pp. 51-60.

analyses critiques ont surtout mis en avant l'extrême diversité des pratiques au sein d'une même profession, faisant voler en éclats le principe d'unité supposé les caractériser. Les professions sont strictement contingentes et n'ont aucune légitimité fonctionnelle si ce n'est celle qu'elles réussissent à imposer dans le cadre d'un rapport de force et au moyen d'une rhétorique adaptée à la défense de leurs intérêts. Dans ce cadre d'analyse, il serait vain de chercher l'existence d'une profession ailleurs que dans la capacité d'un groupe à imposer, à un moment donné de son histoire, un monopole quant à l'exercice d'une activité. Le courant fonctionnaliste accorde une part essentielle à la profession comme mécanisme de coordination de l'activité. Les professions les mieux établies contrôlent les exigences de formation de leurs membres, élaborent un code de déontologie réglant les normes de leur comportement, et de leur force collective dépend leur capacité à résister aux tentatives d'effritement de leur monopole. Dans l'approche interactionniste, le mécanisme de coordination de l'activité est soit inexistant, soit considéré comme un mécanisme de marché dont certains groupes professionnels réussissent à obtenir parfois la clôture à l'instar de ce qu'observe par exemple Catherine Paradeise pour la marine marchande⁶. Dans tous les cas, la capacité d'un groupe à se prévaloir de la maîtrise d'un savoir formalisé est un atout majeur dans la lutte des places. Cette même approche tend cependant à mettre l'accent, dans toute activité concrète, sur l'importance des « savoirs tacites » construits par l'expérience, non ou difficilement formalisables, mais essentiels à l'accomplissement de la tâche, d'où l'intérêt porté par ce courant aux emplois les moins prestigieux afin d'en démontrer la complexité, relativisant ainsi la supposée « grandeur » des métiers assis sur la maîtrise d'un savoir abstrait.

De l'approche interactionniste, nous avons retenu l'importance accordée à une analyse fine du travail et surtout, l'attention portée au processus de construction de « la professionnalisation » conçue comme un processus évolutif, historique. Les comparaisons internationales sont ici éclairantes, soulignant les différences dans les modes de sélection, de recrutement, de formation des diplomates.

La diversité des terrains observés met au jour celle des situations concrètes de travail mobilisant des compétences spécifiques, des segments spécialisés, certes complémentaires, mais aussi concurrents. Selon les situations géographiques d'implantation, l'environnement pèse d'un poids plus ou moins lourd sur la nature de l'activité. Les spécificités de l'exercice de l'activité à l'étranger conduisent à accorder une place prééminente au chef de poste, le poids de sa personnalité jouant ainsi un rôle notable sur les ambiances de travail et les manières de travailler.

Cette approche nous a conduit, dans un premier temps, à ne saisir que la diversité extrême des situations et des pratiques, faisant douter d'une possible unité de ce groupe : chancellerie et consulat sont trop souvent en concurrence, les services économiques constituent un monde à part, les agents locaux déplorent la faible reconnaissance de leur travail, les « Orientés » et les « énarques » ne se répartissent pas de façon identique dans les « filières » professionnelles et ne valorisent pas forcément les mêmes compétences, etc. On a donc d'abord vu des segments plus ou moins précisément articulés sur des missions possédant leurs propres filières de

⁶. Catherine Paradeise, « Les professions comme marché du travail fermé », *Sociologie et société*, vol. 20, n° 2, octobre 1988.

spécialisation, des différences majeures dans le fonctionnement des ambassades bi ou multilatérales, des spécificités locales semblant, à première vue, accentuer les différences plus que les convergences, le seul point unificateur étant le statut de la fonction publique.

Dans un second temps, une lecture croisée de nos enquêtes a, au contraire, mis en évidence certes des singularités, mais aussi ce que l'on pourrait nommer une « grammaire » partagée, des codes explicites ou tacites proposant une métalangue commune à tous nos terrains. Partout, en postes, les réunions de service rassemblent les membres des services selon le même ordre hiérarchique visualisé par la place occupée à partir de celle de l'ambassadeur. L'ordre interne à une ambassade de France se retrouve peu ou prou dans toutes les ambassades présentes sur le même territoire, rendant lisible pour tous les partenaires en interaction lors d'une négociation la place occupée par les uns et les autres et donc le poids à accorder à sa parole. Ce code n'est pas seulement national, il est aussi international, fruit d'une longue construction historique permettant précisément à l'activité diplomatique d'exister.

On a également pu observer « la professionnalisation » progressive des diplomates centrée sur l'analyse et la synthèse de l'information et la négociation. On a été frappé par l'investissement dans le travail et la capacité, au-delà des zizanies locales, à « faire corps » pour affronter l'événement. Contrairement à une première analyse très relativiste, on a effectivement constaté ce que Florent Champy⁷ nomme « l'existence d'une identité professionnelle collective qui produit des effets "techniques" dans le travail ». Il s'agit pour une part d'une rhétorique professionnelle visant à défendre l'importance et la spécificité d'un métier, mais celle-ci n'est pas creuse et structure les activités quotidiennes, les relations de travail, et les évaluations internes. S'il est difficile de définir ce qu'est un bon diplomate, le consensus se fait plus facilement sur qui sont « les bons » et « les mauvais ».

Par ailleurs, contrairement sans doute à ce qui a pu peut-être exister dans un lointain passé, le travail du diplomate ne peut s'exercer sans l'appui d'un « dispositif composite », une infrastructure logistique et de traitement croisé de l'information qui rend possible ce travail. La déclinaison des qualités ou compétences du diplomate opérée dans le Livre Blanc, même si elle n'oublie pas les mécanismes internes de professionnalisation, sous-estime le dispositif qui règle l'exercice du métier. La dimension collective du travail d'expertise et de représentation, les enjeux de la division du travail entre services et entre agents, tout comme les conflits et les rapports de force sont largement passés sous silence. Ce qui explique sans doute pourquoi des innovations envisagées comme les « ambassades à missions simplifiées », avec, dans certains cas, un seul agent de catégorie A, ne soient pas accompagnées de réflexions sur les conditions de poursuite du travail diplomatique avec des effectifs si réduits.

⁷. Florent Champy, « La sociologie française des "groupes professionnels" ». Ascendance interactionniste, programme épistémologique dominant, ontologie implicite ». Présentation au CESS, séance du 05/11/2004.

Les critères les plus techniques retenus (la culture approfondie, les connaissances juridiques et économiques, la maîtrise des langues) sont importants — les agents du MAEE, des grades les plus élevés au plus modestes sont titulaires d'un nombre impressionnant de diplômes — ne sont cependant pas discriminants. Il y a sans doute bien un métier de diplomate, fruit « d'un savoir et d'un savoir-faire éduqué » (l'expression est de Georges Friedmann) au terme d'un long apprentissage, mais dont l'exercice n'est possible que dans un cadre construit et avec l'assistance d'un dispositif qui le soutient, grâce à une identité professionnelle collective qui le balise. Ceci ne veut évidemment pas dire que les capacités des diplomates ne soient pas exportables, au contraire. Mais, de même que le chirurgien a besoin d'un plateau technique pour opérer, de même le métier de diplomate ne peut s'exercer que grâce au dispositif qui alimente sa réflexion et supporte son action. Le métier de diplomate dépend de la place allouée à la diplomatie et des missions qui lui sont confiées. Il est sans doute profondément illusoire de penser l'un sans l'autre.

Le présent rapport examinera donc le travail des diplomates en mettant délibérément l'accent sur les activités qui rassemblent les différentes formes de pratique de la diplomatie, plutôt que sur celles qui les différencient⁸. Les discours des diplomates eux-mêmes sur ce qui constitue leur « cœur de métier » seront pris au sérieux, afin d'en mieux comprendre la logique et les formes de régulation⁹. Quelques verbes : informer, représenter, négocier, organiser reviennent régulièrement dans les écrits sur la diplomatie et nos entretiens. Si ces verbes délimitent le périmètre de la pratique diplomatique, ils restent toutefois un peu abstraits ; une étude précise de leur actualisation dans les activités quotidiennes des agents du MAEE est donc indispensable pour comprendre comment ces différentes fonctions s'imbriquent ou alternent pour fonder le métier de diplomate. Prises séparément, ces activités (informer, représenter, négocier, organiser) ne fondent pas un métier spécifique, mais c'est leur combinaison, la présence constante de ces quatre dimensions dans les différentes formes de travail qui donne une tonalité particulière au travail diplomatique. Il ne s'agit pas de définir a priori une liste de compétences qui seraient nécessaires, mais de partir des activités les plus concrètes pour tenter d'en formaliser les grandes caractéristiques communes.

⁸. C'est pourquoi, malgré les différences institutionnelles et culturelles, les travaux sur la diplomatie d'autres pays, notamment anglo-saxons, seront à l'occasion mobilisés pour caractériser ce qu'il y aurait de commun au travail de la plupart des diplomates.

⁹. Le choix de nous centrer ici sur ce qui est perçu par les diplomates comme leur cœur de métier, la dimension la plus valorisée de leurs activités (le travail politique) nous conduit à négliger d'autres fonctions pourtant importantes (consulaire, logistique, diplomatie économique...) et à minorer la place pourtant indispensable des agents B et C.

I – La production collective d’informations et d’expertise

L’information est un renseignement sur quelque chose qui apporte un surplus de connaissance et est censé être utile par rapport aux besoins supposés du destinataire. Dans le contexte de l’administration publique, est considérée comme « information » toute donnée pertinente dont la collecte, le traitement, l’interprétation et l’utilisation sont destinées à concourir à la réalisation d’une mission gouvernementale, régionale, et départementale. Il ne s’agit donc pas seulement de faits bruts, de données purement factuelles, mais de faits sélectionnés, mis en forme et commentés.

Si d’autres groupes professionnels tels les journalistes ou les chercheurs produisent, diffusent et analysent des informations, les diplomates doivent veiller à produire une information d’un type très particulier. Celle-ci est tout d’abord marquée par sa nature officielle. Représentant son pays à l’étranger, le diplomate, et notamment l’ambassadeur, est celui qui est légitimement mandaté pour collecter les informations auprès des autorités locales et les transmettre à son administration. Les messages auront donc une forme et un contenu pour une part, dictés par les obligations qu’impose cette fonction. L’objectif est de participer à la production d’une certaine image publique d’une relation bilatérale ou de la gestion d’un dossier en multilatéral. L’information produite par les diplomates doit également orienter les décisions et les choix politiques. Elle doit donc participer à la construction de la position de la France, des éléments de langage, du cadre d’action de la politique étrangère. Celle-ci étant construite en relation ou en réaction aux positions et aux actions des autres pays, l’information diplomatique doit aussi, en principe, favoriser une intercompréhension, voire un rapprochement entre les positions des différents gouvernements. Au minimum, elle devrait contribuer à éclaircir et expliciter les points de désaccords et les voies possibles pour un rapprochement. Enfin, l’information diplomatique s’inscrit dans une routine administrative qui impose la production de notes préparatoires ou de comptes-rendus après chaque événement ou rencontre ayant un caractère officiel.

L’information est donc nécessaire pour réaliser les trois autres fonctions : représentation, négociation et organisation, de même que ces activités constituent

autant d'occasions, de prétextes ou de moyens de produire des informations. Elle s'inscrit ainsi dans un travail plus large de construction d'un « cadre de politique publique » (policy frame), selon le sens que les politologues Martin Rein et Donald Schon donnent à cette notion : « Une manière de sélectionner, d'organiser, d'interpréter et de donner un sens à une réalité complexe, afin de fournir un point de référence pour savoir analyser, persuader et agir »¹⁰.

Ces deux auteurs vont notamment s'intéresser à la façon dont le travail de cadrage politique informe l'analyse des conflits et des controverses¹¹, ce qui peut être intéressant pour la compréhension des relations et des négociations entre États. Chaque pays possède ses propres « cadres de politique publique », ce qui peut expliquer les incompréhensions et les désaccords. Pour dépasser ce risque de relativisme, les auteurs envisagent deux grandes voies. La première est celle de la recherche de critères logiques a priori, indépendants des faits et de leur interprétation (toujours conditionnée par l'existence d'un cadre particulier), qui permettraient de trouver des points d'accord et d'évaluation extérieurs aux différents cadres en jeu¹². La seconde serait au contraire de tenter d'opérer des « traductions » de façon à pouvoir lire les préoccupations et enjeux propres à un cadre dans les termes et la logique d'un autre cadre¹³. Dans cette première partie, nous tenterons de comprendre comment l'information diplomatique participe à la production des cadres de la politique étrangère.

1) LA CHAÎNE DE L'INFORMATION : DU POSTE AU CABINET MINISTERIEL

Une première façon de comprendre le travail collectif à travers lequel une information est produite et mobilisée, ou non, pour construire le cadre de la politique étrangère est de suivre la « chaîne » qui part de l'ambassade, passe par l'ambassadeur pour arriver en administration centrale aux rédacteurs, puis aux décideurs. Les informations transmises par l'ambassade sont soit le résultat de demandes adressées par Paris (à l'occasion d'une visite officielle, d'une enquête sur tel ou tel aspect de la vie locale, etc.), soit un compte-rendu d'une activité réalisée par l'ambassade, soit une initiative de l'ambassadeur ou, sous la responsabilité de ce dernier, de l'un de ses conseillers sur un sujet qu'il lui apparaît important de faire connaître à son administration. En ce qui concerne ce dernier

¹⁰. Martin Rein, Donald Schon, « Frame-Reflective Policy Discourse », *Social Sciences and Modern States*, Peter Wagner, Carol Hirschon Weiss, Björn Wittrock, and Helmut Wollman (Ed.), New York : Cambridge University Press, 1991 : 262-89, cité par Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique de l'action publique*, Armand Colin, coll. « U », 2008.

¹¹. Martin Rein et Donald Schon, *Frame Reflection : Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York, Basic Books, 1994.

¹². D'après Charles Cogan, les diplomates français seraient particulièrement enclins à mobiliser ce genre de critères logiques abstraits dans leurs stratégies rhétoriques.

¹³. Nous reviendrons sur cette notion de « traduction » dans la partie consacrée à la négociation.

aspect, l'ambassadeur a une grande marge de manœuvre et sa réputation sera en partie liée à sa capacité à envoyer des informations considérées comme pertinentes à Paris.

Ces informations seront transmises sous des formes diverses, la plus formelle étant le télégramme diplomatique, apprécié pour sa nature sécurisée, mais surtout parce qu'il revêt une forme officielle et sera diffusé selon un circuit bien précis dans les différents services. Et puis, du fait qu'il laisse une trace, il doit être pris au sérieux : « *Si vous voulez être entendus, faites un télégramme* » conseille un ambassadeur lors d'une réunion à propos d'une demande de crédits pour travaux qui n'aboutit pas.

Si les télégrammes diplomatiques (TD) sont envoyés sous la responsabilité de l'ambassadeur, les conseillers qui ont rédigé le texte peuvent aussi voir leur nom mentionné. À partir d'un certain niveau hiérarchique (ambassadeur, numéro 2), le texte engage fortement la crédibilité de son expéditeur et la qualité des informations fournies fonde la réputation du diplomate. La crédibilité de l'auteur peut alors devenir cumulative : certains diplomates seront particulièrement écoutés pour la qualité de leurs correspondances passées et leurs nouveaux envois auront d'autant plus de chance d'être pris en considération et jugés comme importants¹⁴. Le risque est alors que chaque auteur cherchant à se faire remarquer, l'on assiste à une augmentation des messages peu utiles ou redondants, à une course aux scoops mal vérifiés, une sur-classification ou un mauvais adressage. L'ambassadeur a alors un rôle de régulation des informations produites par son poste pour éviter la concurrence entre services et hiérarchiser, pour la capitale, les éléments transmis. Mais l'évaluation de l'activité du poste par le nombre de TD envoyés peut inciter au contraire certains ambassadeurs à pousser leurs collaborateurs à multiplier les TD, par exemple en découpant le texte en sujets différents qui donneront lieu à plusieurs TD au lieu d'un seul. Dans les postes que nous avons observés, l'ambassadeur était soucieux de l'image de son poste que donnaient les TD. Des éléments tels que la rapidité de réaction et la pertinence par rapport à l'actualité ou la mise en avant de l'activité de l'ambassade et du succès des initiatives prises étaient ainsi particulièrement encouragés.

En plus du classique télégramme diplomatique, des échanges de mails, de notes de synthèse ou de rapports, mais aussi de communications téléphoniques, voire parfois de visioconférences permettent une circulation moins formalisée et une interaction plus soutenue entre Paris et le poste sur les dossiers en cours. Ces outils favorisent une plus grande souplesse. Cependant, ils comportent des risques liés à l'excès ou à l'accélération de l'information. La croissance exponentielle des messages échangés entre le poste et Paris tend à rendre plus impersonnelle la circulation d'information. Pour disposer d'informations plus précises et voir son expertise reconnue (les deux allant de pair), il devient de plus en plus nécessaire pour les diplomates de s'inscrire dans des réseaux ad hoc et spécialisés sur telle ou telle question précise, fondés sur des échanges de mails et si possible des contacts personnels.

¹⁴. Monteagle Stearns, *Talking to Strangers : Improving American Diplomacy at Home and Abroad*, Princeton University Press, 1996.

Une partie des informations échangées entre les gouvernements de pays différents échappe à l'ambassade. Dans le même temps, les agents rencontrés constatent l'accélération et la rapide obsolescence des informations apportées par les médias. Ces évolutions rendent le travail et le positionnement des diplomates plus difficile. Le risque d'être « en dehors du coup », de se voir « doublé » par des relations directes entre Paris et les autorités du pays est toujours présent. Les diplomates observés dans les grandes ambassades consacrent ainsi une part importante de leur activité à rechercher, par Internet, le téléphone, ou en suivant en continu la chaîne locale d'information (allumée le son coupé), la dernière information disponible. Ils fournissent également beaucoup d'efforts pour s'inscrire dans des réseaux d'échange d'information propres à leur portefeuille.

Un conseiller politique en ambassade explique :

« Apparemment, on a les mêmes convergences que les autorités locales, on soulève les mêmes thèmes. J'aimerais donc bien pouvoir leur dire si on est en phase. On a des réponses parce que l'on peut donner de bonnes infos ! Pas des infos vieilles de 15 jours. Ils ont leur ambassade à Paris, le ministre des Affaires étrangères vient souvent à Paris. C'est la partie la plus difficile du métier ; ne pas être court-circuité. Si mes interlocuteurs voient que ce que je dis est dépassé, ils ne vont plus échanger avec moi. Bon, et puis, ces contacts, ça me permet de me faire connaître, d'avoir des infos, mais aussi de lancer des ballons d'essais, c'est comme ça que ça marche ! Par exemple, je dis que mes interlocuteurs s'intéressent à ça et je vois quelle est la réaction, je suis mis en pièce jointe dans les circuits d'information. »

Pour disposer d'informations inédites et « pertinentes » (au moins au regard de l'agenda des relations de la France avec le pays) le diplomate de l'ambassade doit apparaître aux yeux de ses contacts locaux comme un interlocuteur intéressant, « dans le coup », c'est-à-dire disposant des bonnes informations au bon moment afin de faire avancer des relations qui se construisent en partie en dehors du circuit ambassade-MAEE.

« Le métier de diplomate, c'est un travail de démineur : voir quelles sont les différences de vue et quelles sont les positions communes pour expliquer à Paris quelles sont les raisons de divergences et voir comment amener les autorités locales à nos vues ou trouver une solution médiane. Je prends contact avec tous les gens à Paris qui travaillent sur l'ONU qui est dans mon panier pour entrer dans le bain et avoir des choses à dire pour ouvrir la discussion dans les entretiens de présentation. » (conseiller politique en ambassade)

Pour jouer ce rôle de « démineur », la première condition est donc de rester dans la partie.

Le travail de production de l'information au sein de l'ambassade est le fruit d'une division des tâches entre les différents agents. La réunion des chefs de service qui a lieu quotidiennement dans les grandes ambassades (dans certains cas, elle n'est qu'hebdomadaire) est l'occasion d'une importante circulation d'informations, tant dans un sens horizontal que vertical. Chaque conseiller est en effet spécialisé sur des dossiers pointus en constante évolution et gère des réseaux relationnels spécifiques et limités. Par contre, les niveaux hiérarchiques supérieurs ont besoin de l'aide de leurs subordonnés pour faire le tri dans une information surabondante,

mais dont certains détails leur sont indispensables dans leurs contacts réguliers avec leurs interlocuteurs locaux.

À la chancellerie diplomatique, le travail d'information implique tout d'abord de suivre la presse du pays, parfois jusqu'à une vingtaine de quotidiens, et cinq ou six hebdomadaires. Ce qui concerne la France et l'ambassade est relevé en priorité. Il faut aussi coordonner la communication faite par les différents services de l'ambassade, y compris le consulat (par exemple sur la question des visas). La communication, c'est aussi organiser des conférences de presse, appeler et mobiliser les radios et les télévisions, le réseau de journalistes constitué par le service de presse. D'autres outils de communication peuvent aussi être mis en place : un site Internet, un agenda de l'ambassade de France ; des plaquettes d'information ; la Lettre de l'ambassade (un magazine luxueux en quadrichromie et distribué à « l'élite » du pays d'accueil), suivant les choix faits par l'ambassadeur.

Étant en contact avec de nombreux journalistes, le service de presse est souvent sollicité pour avoir « la position de la France ». Tous les communiqués de presse sont visés par le premier conseiller, parfois directement par l'ambassadeur. Mais il faut également être capable de répondre dans l'urgence. Pour avoir plus d'écho et de poids auprès des journalistes, le service de presse doit entretenir de bons rapports avec eux, les aider dans leurs démarches (recherche d'informations et de contacts, obtention de visas, etc.).

Le service de presse diffuse également l'information en interne par la réalisation quotidienne d'une revue de presse pour les différents agents de l'ambassade ; un résumé est diffusé par Internet (les « points chauds » de l'ambassade). L'ambassadeur tient à avoir sa « collection » (revue de presse plus dépêches AFP) personnelle tirée sur papier qu'il ne lit pas en entier, mais utilise en cas de rendez-vous, ou de questions sur des dossiers précis. Il en est de même pour les personnalités politiques de passage.

À Paris, à l'autre bout de la chaîne, l'information envoyée par le poste est en principe centralisée par le rédacteur chargé du pays ou de l'organisation internationale concernée. Ce dernier devra synthétiser l'information, la transformer, sous la tutelle de son sous-directeur, en éléments de langage qui seront validés par le directeur, voire le cabinet ministériel pour les dossiers les plus brûlants.

« Dans tous les cas, plus le sujet est sensible, moins la marge de manœuvre est importante. Il y a un ping-pong permanent avec le sous-directeur et le directeur. Le travail c'est beaucoup de concertation et de discussions qui prennent beaucoup de temps, comme par exemple pour les notes d'entretien politique. Disons que mon travail s'organise en quatre grandes activités. D'abord, répondre aux commandes internes et externes et c'est ce qui prend le plus de temps. On est beaucoup sollicité et il y a beaucoup d'aspects de communication dans ce qu'on doit répondre. Les aspects politiques, tout ce qui est sensible, ça prend du temps. Ensuite, du travail de fond. Il faut récupérer le travail des prédécesseurs, etc. Après, il y a tout le travail d'actualisation des données, la collecte des informations, leur traitement. Enfin, il faut gérer les aspects sensibles des dossiers politiques. » (rédacteur, direction géographique)

Une division du travail existe donc également entre les différents niveaux hiérarchiques. Comme l'explique un rédacteur géographique :

« C'est vrai que le rédacteur a une connaissance fine de ce dossier mais il n'a pas une vue d'ensemble. Il y a beaucoup de choses que l'on ne connaît pas quand on est rédacteur. Notre directeur a une connaissance à un autre niveau, il a une grande expérience qui lui permet d'avoir des réponses à beaucoup de questions et donc de savoir quoi faire face à ce type de difficultés. Il est bien que le rédacteur soit une personne ressource, et que ses supérieurs, qui ont été aussi rédacteur à un moment donné, aient une vision plus globale, qu'ils voient le problème avec plus de hauteur. C'est le cas de la direction politique, où on ne fait pas de la micro-gestion. Il n'est pas forcément nécessaire de connaître chaque micro-clan dans tel pays pour prendre une décision. Le directeur est là pour voir l'essentiel par rapport à l'accessoire ».

Pour les pays les plus concernés par l'actualité internationale, la division du travail est aussi transversale :

« Il y a une dualité entre la direction géographique et les directions fonctionnelles qui ont un intérêt pour le dossier. La situation du pays fait que je suis assis sur un volcan permanent et que je dois gérer des choses qui concernent beaucoup de services, NUOI, la sécurité pour la question de la drogue, la DGCID, la DAS pour la partie OTAN, le cabinet, etc. C'est une chance et un handicap à la fois. Comme tout le monde ou presque s'occupe de ce pays, j'ai un peu l'impression parfois que ce n'est plus mon pays. A l'inverse, c'est vraiment intéressant de pouvoir participer à l'élaboration de la politique de la France sur un sujet important. En fait, j'ai surtout un rôle de coordination et je réintroduis de l'appréciation politique sur les dossiers car les autres services ont tendance à avoir une vision très liée à leur angle thématique. J'ai un périmètre très large avec des contours encore très flous. Mon poste c'est un peu comme une photo qui s'affine avec le temps et l'expérience. C'est plutôt un poste singulier par rapport aux autres postes de rédacteurs-pays parce que la situation du pays est particulière. » (rédacteur, direction géographique)

Le rédacteur doit faire la synthèse d'informations parfois contradictoires et replacer les éléments apportés par chacun par rapport à la position qu'occupe la source : une ONG, un mouvement d'opposition, un organe officiel du gouvernement peuvent chacun donner une version différente du même fait. Même les comptes-rendus envoyés par l'ambassade française peuvent être relativisés si l'on estime que sa proximité avec les autorités locales peut parfois altérer son jugement. Comme le remarque un rédacteur :

« J'ai parfois le sentiment que notre ambassade a tendance à accorder un petit trop de crédit à ce que lui dit le gouvernement. Pas sur des choses graves, bien sûr ! Ils ne vont pas couvrir des exactions de l'armée, par exemple. Mais sur des choses comme... Par exemple sur les clauses de respect des engagements internationaux pris par le pays, ils vont prendre pour argent comptant ce que va dire le gouvernement. C'est pas de la complaisance, mais l'ambassade peut un peu minimiser les torts du gouvernement à propos des retards dans la coopération avec les Nations Unies. »

En centrale, l'analyse des dossiers et la co-construction des décisions se fait donc dans un jeu complexe et variable entre le rédacteur (qui centralise l'information sur un dossier ou un pays), le sous-directeur (qui assure le suivi et le contrôle des dossiers les plus délicats), le directeur (chargé de la représentation et des négociations à haut niveau) et le cabinet du ministre (qui doit transmettre les impulsions politiques, coordonner et valider les décisions). Certains rédacteurs déplorent le poids des visas hiérarchiques et l'asymétrie dans la circulation de l'information : alors qu'il leur est demandé des délais très courts (le plus souvent dans la journée) pour répondre aux commandes, le retour et les corrections se font généralement attendre (jusqu'à une à deux semaines), donnant l'impression que le travail demandé n'était finalement pas aussi urgent que le laissait prévoir la commande.

D'une sous direction à l'autre, les façons concrètes de fonctionner peuvent être extrêmement différentes. Dans certains cas, le rédacteur est cantonné à un rôle de synthèse sans grande initiative, alors que dans d'autres, il est fait largement appel à son expertise et à sa créativité. Sans préjuger des mérites respectifs de ces deux options, les observations ont montré que cela rendait très difficile la gestion commune des nombreux dossiers transversaux ou transfrontaliers impliquant plusieurs directions ou sous directions. Pour des raisons de niveaux d'analyse et de positions hiérarchiques, la coopération sur un dossier entre un rédacteur d'une direction et le directeur d'une autre direction est délicate.

Pour exercer son autonomie et sa capacité de réflexion, le rédacteur doit également être « protégé » par sa hiérarchie. Pour une sous-directrice :

« Je donne beaucoup de responsabilités aux rédacteurs, mais dans le même temps, j'essaie d'éviter qu'ils aient à faire valider leur travail par 36 000 personnes. Leur seul souci, ça doit être ma validation et une fois que j'ai validé le texte, c'est moi qui le défends. Bon, dans les cabinets, ils ne le comprennent malheureusement pas toujours et il y a toujours des conseillers qui vont téléphoner trois fois par jour directement au rédacteur pour donner des consignes contradictoires. S'ils passent leur temps à répondre au téléphone, ils n'ont plus le temps de rédiger, d'avoir la réflexion que je leur demande ! »

Et un peu plus loin, elle précise :

« Mon rôle, c'est aussi de protéger les rédacteurs, de prendre la responsabilité y compris et surtout dans les échecs afin qu'ils puissent continuer à avoir de l'imagination, des positions un peu tranchées. Je dois les dégager des contacts avec les échelons supérieurs, je dois servir de filtre. C'est eux qui rédigent et ils doivent avoir le temps, être libérés du contact avec la hiérarchie ou les autres directions. »

Une de ses collègues ajoute :

« C'est au sous-directeur de faire en sorte que le rédacteur se sente valorisé. Si vous êtes correct, il n'aura pas le sentiment d'être mis de côté. Bon, ils n'ont pas besoin non plus de tout savoir. Cela pourrait décourager. Si par exemple, j'ai dû avoir des conversations difficiles avec le cabinet, ou des problèmes entre les cabinets des différents ministres et secrétaires d'État, il est aussi bien qu'ils n'en sachent rien. Il y a une certaine vertu du silence. Je pars du principe que si je

« passe la moitié de mon temps à résoudre des querelles de territoire, ce n'est pas pour que mes rédacteurs aient à refaire la même chose derrière ! Après, ils vont se poser des problèmes là où il n'y en a pas. Ce n'est pas à eux de gérer les querelles des territoires. C'est parce qu'on a beaucoup de donneurs d'ordres ici. Quatre cabinets, chaque ministre veut exister. Et puis ils ont toujours peur que quelque chose leur échappe et aille à l'Élysée. »

2) UN TRAITEMENT COMPLEXE DE L'INFORMATION

D'après Jovan Kurbalija¹⁵, la communication diplomatique repose sur trois grandes « techniques ».

Tout d'abord la contextualisation. Une information n'a de sens que si elle est replacée dans son contexte : comment elle prend sens par rapport à une situation locale (ce qui nécessite une connaissance fine du pays, des décideurs, du climat politique...), comment elle s'inscrit dans la ligne du ministère, la politique étrangère globale, au niveau de l'ensemble des services diplomatiques auxquels appartient le rédacteur (ce qui nécessite une certaine transversalité entre les services).

La deuxième technique évoquée est la « prospection d'information » (data-mining) : l'objectif est de rassembler de grandes séries de données capables de donner du sens à une information ponctuelle. L'auteur cite l'exemple des « schémas de vote » que dresse le département d'État pour chaque pays à l'ONU : une prise de position particulière au Conseil de sécurité a plus de sens si on peut la rapprocher de toutes les décisions antérieures, sur des sujets similaires, du pays en question et de celles de groupes de pays.

La troisième et dernière technique qu'il évoque est la synthèse : face à la prolifération d'informations de toutes natures, il est de plus en plus important d'en pouvoir extraire les plus pertinentes. Il ne s'agit pas simplement de résumer un grand nombre de pages en quelques lignes, ce qui induit toujours un risque de perte d'information et de d'excès de simplification, mais de penser le texte en fonction des niveaux de précision pertinents et de la nature des informations utiles pour chaque type d'usage qui en sera fait.

De plus, ces trois techniques s'inscrivent dans des processus de travail et des activités diplomatiques variées. Jovan Kurbalija distingue ainsi trois grandes catégories : tout d'abord les activités répétitives et routinières (vérification d'information et d'antécédents lors de la délivrance d'un visa...). Ensuite, les activités semi répétitives (la synthèse et le suivi de nombreuses conventions internationales sur le commerce, l'environnement, etc.) : les conclusions de nombreuses réunions multilatérales ou bilatérales de suivi de tel ou tel accord doivent être résumées et diffusées de façon assez standardisée. Enfin, il y a, au

¹⁵. Jovan Kurbalija, « Knowledge Management in Diplomacy », *Knowledge and Diplomacy*, Ed. Jovan Kurbalija, 1999, DiploPublishing.

cœur des négociations, des situations de crise, les activités non répétitives nécessitant un grand nombre d'informations hétérogènes qui ne peuvent en aucun cas être traitées de façon standardisée et doivent déboucher sur des analyses créatives capables de favoriser des décisions innovantes.

Cette grille de lecture permet de problématiser un certain nombre de questions et d'observations apparues durant l'étude :

— La difficile conciliation entre un traitement standardisé et bureaucratique de l'information et le besoin, dans certaines situations, d'analyses plus personnalisées, plus créatives, en partie fondées sur une forme d'intuition, de perception difficile à formaliser (« sentir la situation »). Certains diplomates, notamment de jeunes rédacteurs ou de jeunes conseillers, se plaignent d'être noyés sous des tâches semi répétitives et de ne pas avoir la possibilité de passer à des analyses plus innovantes, de prendre le temps de réfléchir. Pour cela, ils réclament également du temps et des moyens pour des réunions transversales, des missions sur le terrain, des rendez-vous avec différents représentants du pays. En fait, la frontière entre les activités semi répétitives et les activités répétitives n'est pas fixe, elle est susceptible de variations en fonction de l'actualité, des choix politiques opérés, des modes de gestion du travail des subalternes, etc.

— La division du travail et l'existence de tâches plus ou moins complexes induisent des enjeux de pouvoir et de prestige. Les formes de délégation du travail de traitement de l'information peuvent varier d'un pays à l'autre. La lecture de la littérature internationale et les entretiens auprès de diplomates français à propos des pratiques de leurs homologues étrangers montrent que, par rapport à la France, les États-Unis et la Grande-Bretagne pratiquaient une plus grande division et routinisation du travail de traitement de l'information avec, pour les sujets politiquement sensibles ou d'actualité, une répartition des tâches de recueil et d'analyse de données par un plus grand nombre d'agents avec une plus forte spécialisation technique. En France, le choix est fait d'une approche plus généraliste sur une base géographique (à l'exemple du rôle central du rédacteur et de sa sous direction). Cela favorise une plus grande capacité de synthèse, dont la contrepartie est le risque de biais ou de simplification face à une trop grande masse d'informations et une difficulté de gestion des rapports hiérarchiques, la synthèse pouvant être faite à différents niveaux hiérarchiques.

— La création d'un système très dichotomique séparant de façon tranchée et conflictuelle « ceux qui pensent », le travail noble, de « ceux qui exécutent », alors que l'approche anglo-saxonne favorise plus la perception d'un continuum. Comme l'explique un rédacteur à l'issue d'une conférence téléphonique avec ses homologues de différents pays :

« Je trouve qu'on a des cultures très différentes avec les Anglo-Saxons. Ils sont à fond dans la procédure, la rédaction de « non papiers », la mise en place de commissions, de réunions... Et nous, on déteste ça : tout cet ensemble de discussions sur les comités de suivi, la définition des suivis, les points à lister, etc. Ce ne sont pas les mêmes formats d'équipe également. À Washington, ils sont 30 à travailler sur ce pays, ici je suis tout seul. En France, on est plus dilettante, on est plus dans l'initiative politique : lancer une idée, et les autres ont plus de moyens à

mettre en œuvre dans le suivi. Quand il y a 30 personnes pour suivre un dossier, chacun veut proposer sa commission, son groupe de suivis, produire du papier et des rapports. Les Britanniques ont une grosse présence sur le terrain en ce qui concerne le renseignement militaire. La Norvège, elle patronne l'aide humanitaire sur la région. Ils vont être au courant de tous les agendas. Le plus important pour moi, c'est d'être dans la liste de diffusion de tous ceux qui participent à ces conférences téléphoniques du mercredi du jeudi. »

Un de ses collègues précise :

« Dans d'autres pays, c'est beaucoup plus pléthorique. Pour le Soudan par exemple le rédacteur qui s'en occupe ainsi que du Darfour est tout seul, alors que les Britanniques ont trois personnes et les Américains 10. Cela ne veut pas dire qu'un Français vaut trois Britanniques, mais c'est une façon différente de travailler. Sur les détails pratiques, ils sont mieux placés que nous. Par exemple, ils sont capables de produire une carte géographique actualisée avec tous les mouvements de population, les ONG, et tout un tas d'informations. Mais le fait qu'il n'y ait pas au Royaume-Uni une personne ressource unique fait qu'ils perdent en capacité d'analyse politique. »

— Les agents C et B (à l'exception des responsables des systèmes d'information, protégés par leur « niche » technique) peuvent ainsi se sentir dévalorisés et exclus du travail le plus noble en étant consignés aux tâches les plus répétitives alors qu'ils pourraient être associés à certaines phases du traitement de l'information, notamment à la prospection de données. Une tâche semi-répétitive de « prospection » et de suivi de donné peut jouer un rôle important. Par exemple, dans une Représentation permanente, une secrétaire (agent C) s'était vu confier un travail de gestion de dossier permettant de mettre à jour des dossiers et de mieux défendre la position française qui avait à ses yeux rendu son travail plus riche et intéressant :

« Ce qui a changé depuis l'arrivée de la conseillère, c'est un gros travail qu'elle m'a confié grâce auquel je peux vraiment participer au dossier des Droits de l'Homme. C'est un travail de gestion et de suivi des dossiers. Quand les gens portent plainte contre la France et que la France est condamnée, généralement elle paye en retard. Mais il arrive souvent que la France ait payé, mais sans que cela ait été retiré de l'ordre du jour. C'est-à-dire que le Conseil de l'Europe continue à demander un paiement qui a déjà été fait. Donc mon travail consiste à recenser les affaires dans lesquelles la France a été condamnée. Quand la France est en retard pour payer, la conseillère fait une note auprès de la direction juridique. Quand la France a payé et que l'affaire n'a pas été retirée de l'ordre du jour, je signale cette anomalie afin que la conseillère puisse demander le retrait de l'affaire. Si la gestion du suivi des affaires est bien faite, cela permet d'éviter qu'il y ait des pressions indues sur la France concernant des affaires qui ont été réglées, et cela renforce l'image de la France qui était ternie par cette question des retards. Grâce à mon travail et à celui de la conseillère, la France a pu améliorer un peu sa réputation de mauvais payeur. Quand la conseillère est absente, j'ai le contact avec la direction juridique à laquelle je transmets directement mes données. Je connais la personne, en général cela se passe bien. » (agent C)

3) QUELLES EVOLUTIONS AVEC LES TIC ET LA SOCIETE DE L'INFORMATION ?

Le système standardisé et stabilisé de communication diplomatique serait aujourd'hui remis en cause. D'après le rapport Tavernier : « Dans l'exercice de sa mission d'information, l'ambassadeur se trouve concurrencé par les médias. Bénéficiant de moyens matériels et d'un accès privilégié aux informations, certains journalistes exercent par leur audience une influence directe sur la décision politique. Les journalistes de l'Agence France Presse à Washington sont plus nombreux que les diplomates de l'ambassade de France. Les grandes entreprises mènent leurs projets, non plus au rythme des télégrammes, mais à coup de courriers électroniques et de déplacements de leurs présidents pour rencontrer des chefs d'État sans que les ambassadeurs n'en soient toujours préalablement informés, alors même que le président de la République ne manque pas d'emmener des chefs d'entreprise dans ses déplacements officiels. »¹⁶

L'observation du travail des diplomates montre pourtant que les activités de rédaction de notes de synthèse et de télégrammes restent des moments forts de leur travail, auxquels soin et attention sont apportés. Comme par le passé, la volonté la plus fréquente est de produire un grand nombre de télégrammes qui seront lus et considérés comme importants, ou, à tout le moins, de rédiger et signaler un maximum d'informations de manière à ne pas pouvoir être pris en défaut à l'avenir pour ne pas avoir transmis tel ou tel élément qui se révélera important a posteriori. À tel point que les différents secrétaires généraux du Quai d'Orsay envoient régulièrement aux ambassadeurs des notes enjoignant de réduire le nombre de télégrammes, leur longueur et d'utiliser avec plus de parcimonie les mentions d'« urgents » ou de « confidentiels ».

Toutefois, les mails, les listes de diffusions, les recherches sur Internet permettent à la fois d'élargir et d'accélérer le processus de traitement de l'information. Les formes plus traditionnelles (lecture et rédaction des télégrammes et des notes de synthèse, de la presse) occupent toujours une part importante du travail des diplomates, mais s'y ajoutent d'autres sources d'informations, des échanges plus informels de données et d'analyse. De plus, les informations, ou du moins une partie d'entre elles, semblent de plus en plus rapidement obsolètes, dépassées.

L'observation d'une journée de travail d'un conseiller dans une ambassade ou d'un rédacteur à Paris montre bien les conséquences de cet élargissement et de cette accélération du traitement de l'information. Ce qui frappe l'observateur, en comparaison d'autres activités de travail, c'est la fréquence de l'interruption et du changement de tâche en cours de séquence d'activité sans que celle-ci ne résulte nécessairement d'une contrainte extérieure. La sociologie du travail et l'ergonomie ont largement insisté sur la surcharge cognitive qui résultait des interruptions de tâche subies, par exemple, pour un cadre dérangé par un subordonné lors de la

¹⁶. Rapport d'information déposé le 20 février 2002 « sur le réseau diplomatique et le rôle des ambassadeurs » et présenté par Yves Tavernier, député.

rédaction d'un document ou une infirmière qui doit interrompre un soin à l'appel d'une collègue. Si les diplomates observés ont aussi à subir ce type d'interruptions intempestives (coup de téléphone, demande urgente d'un supérieur, cas complexe soumis par un subordonné, etc.), beaucoup des interruptions observées semblaient volontaires et spontanées : au milieu de la lecture de sa collection de télégrammes du matin, le diplomate s'arrête pour commencer la rédaction d'une note, puis, avant d'avoir terminé celle-ci, va consulter sur Internet des sites d'information ou de sites spécialisés sur les sujets ou les pays de son portefeuille, tout en jetant, dans certains postes, un œil distrait sur la chaîne d'information continue d'une télévision allumée en permanence avec le son coupé, avant de reprendre la lecture des télégrammes. Seules les tâches les plus délicates et les plus formelles, comme la rédaction d'un télégramme diplomatique, sont réalisées avec un minimum d'interruptions.

La justification de ce comportement qui semble disperser inutilement le travail et les efforts est tout d'abord une volonté d'avoir le plus rapidement possible l'information, de ne pas rater une nouvelle importante. Les diplomates de rang plus élevé peuvent toutefois parfois déléguer ce travail de veille à des subordonnés. Cette technique peut aussi être mobilisée pour casser la routine et l'ennui et garder un rythme de travail rapide sur une longue journée de travail. Une dernière justification, moins souvent explicitée, serait que cette forme de fragmentation de l'activité pourrait finalement faciliter l'intégration, par le diplomate, d'informations d'origine très variées et hétérogènes en une vision relativement unifiée. Le risque est toutefois de se perdre dans le flot de nouvelles et de céder à l'attrait de l'immédiateté, à la recherche du scoop, de l'information inédite qui conduit à se connecter et à surfer de trop longs moments. Certains diplomates ont alors le sentiment d'être « scotchés » à l'actualité, le « nez dans le guidon » sans possibilité de recul ou de réflexion. Sentiment qui peut sembler paradoxal dans la mesure où il est en partie généré par les méthodes de travail mises en œuvre. D'autant plus que la médiatisation de certains dossiers conduit les pouvoirs publics à agir dans l'urgence. Les diplomates sont alors confrontés à un dilemme : soit tenter d'apporter une information sans avoir forcément le temps de prendre suffisamment de recul, soit prendre le temps d'une synthèse plus réfléchie, mais avec le risque que les décideurs n'attendent pas et prennent leurs décisions avec d'autres éléments. Bien sûr, la solution à ce problème est à chercher dans une démarche d'anticipation des problèmes et des crises qui pourraient éventuellement se poser, ce que certains appellent une « attente active »¹⁷.

Internet met à disposition un flot croissant d'informations à un rythme de plus en plus rapide. Les sites des médias, des institutions publiques, des ONG, des entreprises, des think tank, des blogs de journalistes, de chercheurs ou d'opposants politiques, etc. peuvent apporter des informations intéressantes. Mais on y trouve aussi des analyses biaisées ou erronées, des répétitions inutiles. Comment évaluer la fiabilité et l'intérêt d'une source ? Quels sites consulter sur tel ou tel sujet ? Auprès de qui et comment confirmer et interpréter une information trouvée sur un site ? Par exemple, un diplomate peut appeler un correspondant de l'administration locale

¹⁷. Iver B. Neumann, « To be a Diplomat », *International Studies Perspectives*, vol. 6, Issue 1, 2005, pp. 72-93.

pour comprendre les raisons de la retranscription tronquée d'une rencontre bilatérale sur le site du Premier ministre du pays en question. Comment replacer et synthétiser l'information dans un contexte plus large, lui donner un sens pertinent pour l'action ? Tout cela demande l'expérience d'un secteur, la connaissance des personnes et donc, la constitution d'un réseau dans lequel un minimum de confiance a été établi, ce qui nécessite des rencontres de face à face, un système de don et de contre-don (échange d'information, invitations à déjeuner, services réciproques...) pour créer des liens.

Au sein du MAEE, l'utilisation de l'Intranet, des mails, des listes de diffusion, permet une diffusion et un partage plus rapides de l'information, moins protocolaires et moins hiérarchiques (un rédacteur peut ainsi correspondre régulièrement avec le conseiller du ministre sans avoir la supervision préalable de son supérieur), etc. Mais pour que cela soit possible, il faut que les supérieurs acceptent de déléguer et de faire confiance à leurs subordonnés. De plus, la capacité à prendre du recul, à contextualiser ou à relativiser une information dépend pour une part de l'ancienneté et de l'expérience accumulée, des savoirs-faire intériorisés.

Par ailleurs, si l'utilisation croissante des nouveaux moyens de communication permet, à condition qu'elle soit tolérée par la hiérarchie, certaines formes de démocratisation dans la diffusion de l'information et la participation au processus de décision, elle peut aussi engendrer de nouvelles inégalités. Le réseau fonctionne sur la base d'une certaine confiance en s'appuyant sur les relations personnelles. Un rédacteur (direction géographique) explique :

« Par exemple, sur un dossier transversal comme celui-ci, il y a une multiplication de sources à solliciter, les dossiers sur l'Intranet, les archives, des sollicitations directes de personnes. Au final, j'ai plutôt l'impression de créer quelque chose, de participer à quelque chose qui est le fruit d'une contribution collective de nombreux services. Il y a aussi un esprit solidaire avec ta promo. C'est les premiers que tu sollicites. On est sur le registre de la sollicitation, il n'y a pas de système d'échange d'infos mais de dons d'infos qui sont ensuite retravaillées. Naturellement, c'est à la fois bien et bancal, car c'est basé sur le principe de la confiance faite au service donneur. Parfois c'est délicat, parce qu'on ne sait pas comment fonctionnent les autres Directions géographiques ou politiques. On ne sait pas si elles retravaillent ou pas tes infos, s'il y a un phénomène de transformation. »

Tout le monde ne sera donc pas automatiquement intégré dans les listes de diffusion et cela peut favoriser la constitution de réseaux informels fondés sur des catégories (d'âge, de concours, etc.) et l'exclusion de certains. Là encore, l'absence de tradition de travail en équipe, d'accueil, de présentation et de formation des nouveaux arrivants fait que la constitution de réseau dépend largement d'initiatives individuelles. Pris sous la masse des commandes semi routinières (notes, réponses à des demandes d'information, suivi de dossiers, lecture des télégrammes diplomatiques, du courrier et des mails), certains rédacteurs ont le sentiment d'être enfermés dans leur bureau, sans contacts avec leurs collègues. L'outil informatique, en multipliant les informations et les messages à traiter apparaît alors plus comme une source d'enfermement que d'ouverture. Seules des initiatives

venues de la hiérarchie visant à faire travailler de façon transversale des rédacteurs de différents services (en les exemptant provisoirement de leurs obligations habituelles) peuvent aider ces rédacteurs à élargir leurs réseaux grâce à des moments et des lieux favorisant les contacts face-à-face. Comme le déplore une rédactrice (direction géographique) :

« Quand vos supérieurs ne vous donnent pas des consignes claires, quand vos collègues ne peuvent pas vous renseigner, quand vous passez des journées entières à discuter avec personne sauf avec des gens qui ont pas grand-chose à voir avec votre travail, que systématiquement on n'est jamais réuni alors qu'on fait partie de la même sous direction et qu'on met deux mois à connaître les noms des uns et des autres, il est évident que l'info ne circule pas. Que les documents qui pourraient être partagés par tout le monde ne circulent pas, qu'il faut que chacun aille à la pêche, c'est clair qu'il y a une perte d'efficacité... »

Au-delà de quelques réseaux ponctuels et informels, fondés bien souvent sur une origine commune (les énarques, les Orientés, les anciens de tel stage de formation, etc.), beaucoup de diplomates trouvent les solidarités collectives encore insuffisantes. Les moyens techniques offerts par l'Intranet ne suffisent pas à changer les comportements. Une rédactrice (direction géographique) remarque :

« On n'est pas plus intelligent parce qu'on ne partage pas l'info, parce qu'on parle moins aux autres. Il y a des gens qui sont moins gradés que vous qui ont des choses intéressantes à vous dire, on peut parler à d'autres catégories que des catégories A, voilà. Peut-être qu'il faudrait d'ailleurs faire des stages mixtes, pourquoi faut-il que les A soient qu'avec les A. Les B ont un cerveau, les C aussi... Il y a des C très brillants ici chez nous, d'autant plus maintenant qu'il y a des C, et des B a fortiori, mais il y a des C qui rentrent avec des niveaux de diplôme très comparables à ceux des A. Quand on voit quelqu'un qui arrive de DEA et qui est là, on peut vraiment lui parler ».

De plus, si certains rédacteurs — mais pas tous — peuvent parfois voir leur rôle revalorisé, les agents de catégorie B et C qui participaient au traitement plus routinier de l'information (tris des courriers, des télégrammes diplomatiques, coupures de presse, recherches documentaires sur demande, etc.) peuvent voir leur rôle un peu plus marginalisé par l'usage des mails et des recherches directes sur le Net. Pour les télégrammes diplomatiques, le logiciel « Schuman » un système d'attribution automatique va reporter la tâche du tri sur les rédacteurs, comme le remarque cette agent B :

« Les TD nous arrivent par le chiffre. Les agents vont les chercher au sous-sol, 4 fois par jour. Nous procédons par un tri. Nous sommes la direction géographique qui a le plus de TD (36 pays plus la RP à Bruxelles. C'est frustrant d'aller chercher des piles de TD. C'est une pile de 20 cm à ramener avec ses mains. Il y a 300 TD par jour. C'est ingrat car mécanique. Il faut les trier et les classer selon les préférences de la direction. Par exemple on prend la collection 3, on lit chaque TD et on regarde quel rédacteur doit avoir tel TD (même si ça ne lui est pas adressé. Les agents doivent lire les TD et connaître les attributions de chaque rédacteur. La collection suit son cours. La sous-directrice vérifie les attributions. Une collection, c'est un jeu par sous-direction et quatre fois par jour. Cela fait 20 paquets à trier chaque jour. C'est un travail ingrat parce que ça n'appelle pas de réflexion, à part

pour l'attribution. On est dans une situation particulière : le système Schuman est en déploiement, mais on continue de trier les TD... avec le système, ils pensent se dédouaner de ce tri, mais en fait les rédacteurs, avec Schuman, seront obligés de faire ce tri. Ça leur donnera un peu plus de travail. Nous, on les aide énormément, en leur attribuant les TD : ils ont une bonne source de travail ».

À Paris, les agents de catégorie C sont cantonnés aux tâches les plus routinières et les moins qualifiées du traitement de l'information, même si celles-ci peuvent avoir leur importance dans la production de la direction. C'est ce qu'explique une sous-directrice dans une direction géographique :

« Ici, c'est une armée mexicaine ! Il n'y a que des catégories A. On a aussi un pôle secrétariat pour toute la direction, avec deux agentes C qui sont administrativement rattachées à la sous-direction. Elles ne font pas de dactylo. Leur travail, c'est avant tout un filtrage des communications téléphoniques et de circulation de l'information : porter des plis dans d'autres services, photocopier les dossiers. La photocopie, ça peut être un gros travail quand il y a un dossier de visite, pour les visites officielles. C'est moi qui coordonne la rédaction du dossier et ce sont les secrétaires qui font les copies et l'assemblage. »

La dichotomie entre le travail noble d'analyse politique et les tâches moins valorisées de gestion et d'administration se manifeste par le fait que les informations qui sont le plus facilement partagées à travers les nouveaux outils de communication sont celles qui sont l'objet d'enjeux moins importants, d'un prestige plus faible. Dans les directions logistiques, qui ne traitent pas directement la matière noble, l'analyse politique, la délégation du travail intellectuel semble ainsi plus concevable. Un rédacteur (DAF) remarque :

« Moi j'ai la chance d'avoir une secrétaire, ce qui n'est pas le cas de tout le monde, donc je lui délègue des choses avec un contrôle a posteriori ou avant avec prise de consignes, etc. Je délègue beaucoup de choses parce que j'ai pas forcément beaucoup de temps dans une journée, c'est-à-dire qu'elle me filtre mon courrier, elle me fait des petits points. Je suis aussi en train de la mettre au courant sur un certain nombre de dossiers à connaître. Sinon, je travaille beaucoup en réseau, c'est une chose au Quai d'Orsay qui n'est pas très développée encore... Je parle pas du réseau mail, je parle du réseau partagé, avec des fichiers partagés, avec un système de notes de corrections ou de modifications avec l'administrateur, mes collaborateurs, etc., etc. Mais on est encore loin de travailler de manière complètement efficace ».

De même, le seul cas connu de constitution d'un réseau d'échange d'informations et de connaissances techniques concerne le groupe des secrétaires généraux d'ambassade. Un chef de SAF explique :

« J'ai créé un réseau par messagerie d'une trentaine de secrétaires généraux dans le monde). On était trente à prendre notre service en même temps, à la suite d'un stage de formation, au moment de la LOLF et la prise de responsabilité sur de nouveaux secteurs. On se donne des coups de main. Quand une personne a un problème ou une question, il y en a toujours un pour trouver une réponse, une solution. Ça c'est su et on nous a demandé d'étendre ça à l'ensemble du ministère. Mais il nous a semblé qu'un blog pour 150 pays, ça serait ingérable. On

est trente à se connaître par le stage, je pense que si on ouvre ça à tout le monde, il risque d'y avoir une démobilisation. Par contre, on a accepté de se lancer dans une démarche de partage d'information. Jeudi prochain, on est quatre du réseau à venir rencontrer des personnes en cours de formation pour leur apporter un retour d'expérience de notre réseau de 30 personnes. »

Là encore, on retrouve l'importance de la formation partagée dans la construction de réseaux de solidarité et de partage d'information, mais il s'agit d'un type d'information différent et perçu comme moins valorisant par les diplomates.

L'usage d'Internet offre donc de nouvelles potentialités et pourrait rendre possible de nouvelles façons de travailler, mais globalement, la logique de la « diplomatie traditionnelle » valorisant l'analyse politique reste très forte. Mettre l'information en perspective, lui donner du sens, vérifier les sources, éviter les redondances, transmettre des analyses utiles, nécessite toujours un savoir-faire, fruit de l'expérience, qui contribue à forger l'intuition du diplomate. Sur ce plan, les choses ont peu évolué. Voici, par exemple la façon dont un ancien ambassadeur décrivait son travail comme jeune conseiller à Moscou entre 1956 et 1959 :

« Un matin de juin, lisant dans notre Pravda quotidienne la liste de membres du Politburo ayant la veille assisté à un spectacle du Bolchoï, nous constatâmes, d'une part, que les noms de ces personnages manquaient, d'autre part, que le délégué Pospelov, jusque-là membre suppléant, figurait maintenant, selon l'ordre alphabétique en usage, parmi les membres pleins. On pouvait en conclure qu'un remaniement capital avait eu lieu. Mais le devait-on ? Nous tentâmes de convaincre l'ambassadeur de télégraphier à Paris le fait, au moins, à titre d'hypothèse. Il s'y refusa énergiquement, estimant la base trop fragile pour en tirer une conclusion aussi énorme. Il manqua ainsi l'un des scoops de sa vie. »¹⁸

Aujourd'hui, cette intuition, cette capacité à lire entre les lignes et à trouver l'information utile et pertinente est toujours d'actualité. Ce qui a changé c'est que l'on est passé d'une situation de pénurie d'information à une situation, bien souvent (à l'exception peut être de certains pays comme la Corée du Nord ou la Birmanie) de profusion d'information. Le savoir-faire, l'expérience pour « sentir » ce qui sera le plus important, les « réseaux relationnels » pour corroborer l'information, le travail collectif de traitement et de mise en forme sont donc plus que jamais nécessaires.

4) UNE INFORMATION DESTINÉE À L'ACTION BUREAUCRATIQUE ET POLITIQUE

Qu'est-ce qui différencie, dans ce travail, le diplomate d'un journaliste ou d'un attaché de presse ? La production d'informations plus confidentielles et calibrées pour les décideurs politiques, une relative autonomie par rapport à l'agenda

¹⁸. Henri Froment-Meurice, *Vu du quai 1945-1983. Pour une Histoire 20^e Siècle*, Fayard, 1998, p. 175.

médiatique, le lien entre informations et négociations sont des éléments souvent avancés. Mais l'impact des médias (chaînes d'information continues, journaux en ligne, etc.) sur le traitement de l'information diplomatique risque d'imposer une logique différente.

*« Les diplomates doivent être patients, les journalistes ne peuvent pas se le permettre. Les diplomates ont tendance à penser qu'il n'y a rien de nouveau sous le soleil, les journalistes sont des fabricants de nouveautés. C'est pourquoi l'influence de la presse sur la diplomatie est de réduire les échéances et de changer les priorités. Cela peut être un vrai casse-tête pour les diplomates de devoir se déporter de leurs préoccupations de long terme sur des problèmes immédiats. »*¹⁹

L'information diplomatique doit correspondre à un certain nombre de caractéristiques dont certaines peuvent être contradictoires :

— Tout d'abord, il s'agit de proposer une synthèse politique, c'est-à-dire de replacer la situation dans son environnement global, de faire la part des choses entre les allégations d'acteurs étatiques et non étatiques très différents, de dégager les options possibles.

— L'information diplomatique a pour but de contribuer à préparer l'action et la décision politique, voire de justifier et de légitimer les pratiques passées ou à venir. Il peut aussi parfois s'agir de ballons d'essai permettant de tester les réactions de nos partenaires. « On doit produire un savoir opérationnel, pas un savoir universitaire » ont ainsi expliqué plusieurs de nos interlocuteurs. Il faut pouvoir être présent, se mettre en avant, être disponible pour produire des notes, des analyses dans l'urgence, faire la preuve de son engagement, notamment par une forte présence horaire :

« Si on veut être entendu des politiques, il faut faire des phrases courtes, des notes pas longues, deux pages au maximum. Des bullet points, une approche aérée, centrée sur l'action, des constats pour l'action. Où on en est ? Quels problèmes se posent ? Que pouvons-nous faire ? Il faut mettre certains choix en avant et pour cela être déjà clair avec nous-mêmes. Recentrer, faire passer les messages. Si on a la confiance de la hiérarchie, on peut y aller librement. Si on a peur pour sa carrière, si on n'a pas la confiance de la hiérarchie, ce n'est pas la peine de faire des instructions. La confiance se gagne par le travail, la flexibilité des horaires, on reste tard le soir. Ici, au Quai d'Orsay, ce n'est pas le coup de feu le matin, mais on reste tard le soir. C'est en fin de soirée que les choses se jouent, que l'on peut voir les décideurs, que l'on est plus disponible pour la réflexion ou les échanges. » (rédacteur, direction géographique)

— Ensuite, l'information doit retenir l'attention du décideur, donc entrer dans son cadre de pensée, au risque de ne pas être comprise ou entendue. La tentation est alors de ne transmettre que les informations qui vont dans le sens voulu par les supérieurs et les décideurs. Dans nos observations, nous avons vu au moins deux fois des exemples de ce type de « censure » où une information dissonante ou

¹⁹. Monteagle Stearns, *Talking to Strangers : Improving American Diplomacy at Home and Abroad*, Princeton University Press, 1996, p. 127.

remettant en cause la volonté politique de prendre tel ou tel type de mesure n'a pas été reprise dans un télégramme ou une note de synthèse. Si, à court terme, les supérieurs ont été satisfaits de cette communication, dans les deux cas, à moyen terme, cela a entretenu des difficultés avec les partenaires extérieurs au MAEE qui ont eu le sentiment que leur position n'avait pas été entendue.

— L'information est également soumise à des arbitrages politiques. Comme le précise un diplomate détaché au cabinet du ministre :

« Il faut bien que chacun fasse la différence entre information et position ! Une information, elle renvoie à un fait, une donnée technique ponctuelle et isolée. La position du ministère, elle est négociée à l'interministériel et fait l'objet de compromis en interne. Si on confond les deux, ça va provoquer des problèmes et des blocages. Il existe plusieurs sources d'informations et il faut que ces informations circulent dans les deux sens. Si le directeur ne retransmet pas les informations dont il dispose à ses subordonnés, cela va dysfonctionner. Le cabinet, quant à lui, a à jouer un rôle d'interface à la fois verticale, du bas vers le haut et de haut en bas, et horizontale, en interministériel. On est supposé être les seuls à pouvoir traiter les questions en interministériel, même si cela n'est pas le cas. Ce n'est pas comme ça que cela se passe souvent. L'interministériel, cela demande beaucoup de temps. Parce que les Affaires étrangères sont l'interlocuteur unique pour tous les ministres étrangers et leurs ambassades à Paris qui sont en visite en France. »

— La circulation des textes en internes permet une validation collective. La plupart des productions écrites font l'objet d'une procédure standardisée devant permettre la recherche de consensus, d'équilibre au sein de l'organisation en faisant circuler et corriger les drafts ou « versions de travail » dans différents services.

— Cependant, quelquefois, l'information diplomatique doit pouvoir passer du traitement routinier, bureaucratique, à l'innovation, quand survient un événement imprévu appelant une solution inédite. Comme le note un rédacteur :

« La culture de l'écrit est très spéciale dans le ministère. Il y a beaucoup de contraintes parce que tu t'inscris dans une continuité forte selon les dossiers. Mais on a quand même une forte capacité de proposition. En tout cas, chez nous, il y a une possibilité pour la nouveauté. En fait, les deux dimensions sont mêlées. »

— Enfin, l'information diplomatique a une dimension symbolique (plus ou moins forte suivant l'étendue de l'audience, le niveau de confidentialité) : ce qui est dit, ou non dit, peut être interprété, repris comme un « signal politique ». Avec les nouveaux moyens de communication, l'arrivée d'acteurs non gouvernementaux, la démocratisation, il peut y avoir brouillage dans les frontières entre audiences. Par exemple, un TD où la politique du chef d'État du pays où se trouve l'ambassade est décrite en termes peu élogieux arrive, apparemment par le biais d'un parlementaire français, sur le bureau de ce chef de l'État qui y voit une offense de la France à son pays. Alors que l'information journalistique (malgré l'existence d'une ligne éditoriale sensée plaire ou du moins ne pas trop déplaire au lectorat et de plus en plus aux annonceurs) est marquée par l'impératif de la nouveauté, de l'innovation pour ne pas lasser, la communication diplomatique est davantage caractérisée par une certaine répétition destinée à construire progressivement un cadrage de la

situation, les éléments de langage qui formeront la position officielle et poseront les « lignes rouges »²⁰ de la politique étrangère de la France. Les formule de litote, de prudence, comme par exemple la double négation (« il n'est pas impossible que »), l'euphémisme, seraient alors des moyens de faire passer des messages sans leur donner une forme trop affirmative ou agressive²¹.

Il existerait donc un « style » propre à la communication diplomatique, sensé faire remplir à l'information ces différentes fonctions contradictoires (informer, orienter, convaincre, officialiser, rassembler, etc.). La diplomatie a développé son propre langage que les non-diplomates ne comprendraient pas toujours.

« Les gens de l'extérieur ne le savent pas toujours, mais notre communication est très codée. Quand l'ambassadeur fait un télégramme, il en dit beaucoup avec peu de mots. Les choses ne sont pas dites crûment, mais elles sont dites quand même. À mon sens, quand on vient de l'extérieur, il faut se donner la peine de comprendre les codes. Par exemple, si l'ambassadeur dit « la démarche demandée est difficile », ça veut dire que c'est une connerie monumentale. Les gens qui arrivent, ils pensent qu'il faut réinventer la roue. Mais non, et c'est normal, c'est toujours comme ça. » (Sous-directrice géographique à propos d'une demande qu'elle juge injustifiée de la part d'un conseiller du ministre non-diplomate)

Ce style « diplomatique » au sens commun du terme, parfois dénigré par le grand public, permet de maintenir la communication et les relations malgré les éventuels conflits, tout en restant parfaitement clair pour les diplomates. D'après un ancien ambassadeur indien, « rédiger des comptes-rendus diplomatiques demande un vrai savoir-faire. Certains parlent même d'un art. Comme pour d'autres activités liées à cette profession, un manuel ou un guide rédigé par le ministère des Affaires étrangères pourrait apporter quelques conseils, mais ce n'est qu'à travers l'observation et la tutelle d'un mentor expérimenté que le diplomate peut s'imprégner des véritables règles et peut forger ses propres méthodes. »²²

La particularité de l'information diplomatique tient aussi aux pratiques et aux enjeux qui en fondent la logique. Michael Barnett, un politiste américain ayant été détaché comme conseiller politique à la Représentation permanente des États-Unis auprès de l'ONU raconte comment la première chose qu'il a dû apprendre était la rédaction de télégrammes diplomatiques et de notes de synthèses²³. Les jeunes diplomates que nous avons rencontrés expriment parfois la même difficulté :

« Il y a tout un code qui n'est écrit nulle part, qu'il faut apprendre à déchiffrer. On vous dit "faites-moi telle note", en plus c'est des termes très techniques, vous voyez pas toujours de quelle note il s'agit. Il faut se renseigner, chercher des modèles. [...] le savoir-faire à proprement parler, savoir présenter sa note, savoir

²⁰. Dans le langage des diplomates, les « lignes rouges » sont les limites extrêmes jusqu'où ils peuvent faire des concessions en fonction du mandat qui leur a été donné.

²¹. Edmond Pascual, *La communication écrite en diplomatie*, Presses Universitaires de Perpignan, coll. « Études », 2004.

²². Kishan S. Rana, *Bilateral diplomacy*, Mana Publication, 2002.

²³. Michael Barnett, « The Politics of Indifference at the United Nations : The Security Council, Peacekeeping, and Genocide in Rwanda », *Cultural Anthropology*, 12, 1, 1997, pp. 551-578.

à qui la remettre, au bon moment, etc., on y perd un temps fou et je crois que c'est quand même trente pour cent du truc... L'envoyer à la bonne personne, récupérer l'avis de Pierre et Paul parce que c'est obligé, qu'elle soit validée à tel endroit. » (rédactrice, direction géographique)

Officiellement, il s'agit de faire remonter toute information qui pourrait être pertinente pour la conduite de la politique extérieure. Mais dans la pratique, le savoir-faire mis en œuvre est très différent de celui d'un universitaire spécialiste des relations internationales ou d'un expert scientifique. Un « bon » télégramme doit parvenir à intégrer dans un même récit un ensemble de points de vue et être cohérent avec la politique menée par le pays. Il doit prendre en compte l'image du pays et de ses institutions. Il est ainsi difficile de critiquer ou même de faire apparaître sous un jour défavorable son supérieur ou les décisions prises antérieurement. Au contraire, il s'agit de faire ressortir positivement la position et le rôle du service dans lequel se trouve le rédacteur du télégramme. Surtout, il faut que le contenu du texte soit intéressant et face sens pour ceux qui en sont les destinataires. Les faits et les interprétations présentés seront donc, au moins pour une part, conformes aux attentes et à la grille de lecture des décideurs. Sinon, le risque est de ne pas être lu. L'information produite par le diplomate doit contribuer à poursuivre la construction de la position de son pays dans le jeu diplomatique international.

Pour Michael Barnett, devenir un « expert » du Rwanda et de l'Afrique, comme le désigne le « portefeuille » de dossier dont il a la charge en tant que conseiller politique, ce n'est pas connaître les pays de la zone, leur histoire, leurs dirigeants, les sociétés concernées et leurs enjeux politiques et sociaux. C'est d'abord comprendre les enjeux des discussions sur le Rwanda et l'Afrique au Conseil de sécurité et dans les échanges entre la Représentation permanente et le département d'État ; connaître les arcanes administratifs et bureaucratiques de l'ONU et du maintien de la paix, les interlocuteurs dans les différentes Représentations permanentes siégeant au Conseil de sécurité ; savoir utiliser le jargon et les acronymes en cours dans l'institution... Bref, ce dont il aura à traiter n'est pas le Rwanda lui-même, mais une mise en forme collective très particulière et propre au fonctionnement de l'ONU. L'information diplomatique ne prend sens que dans un monde particulier, celui du jeu diplomatique qui peut parfois sembler loin du « terrain » discuté²⁴.

Dans notre étude, un rédacteur en charge d'un pays sous les feux de l'actualité exprime une expérience assez similaire :

« Mon travail n'est absolument pas structuré dans le temps. Je suis complètement tributaire de l'actualité locale, plutôt agitée, et des commandes urgentes. Concrètement, je réponds aux nombreuses commandes de notes et je m'occupe du dialogue avec notre poste sur différents dossiers. Je passe aussi beaucoup de temps à des lectures diverses, internes ou externes. Le pays est à l'origine de beaucoup de littérature, diplomatique ou autre. Il y a une assimilation mentale d'une masse énorme d'informations à traiter. Il faut pouvoir fournir un travail clair de

²⁴. Carne Ross, *The independent Diplomat : Dispatches from an Unaccountable Elite*, Cornell University Press, 2007.

restitution au sous-directeur. Sinon, on est sans cesse sollicité et les commandes rituelles, les points de contexte, de langage, de situation, rythment la journée. Le poste est intéressant, mais tout ça fausse un peu le travail. On a finalement peu de temps de se consacrer en profondeur au pays, à sa situation sociale par exemple, car on travaille toujours dans l'urgence. Et puis, l'implication internationale qu'il y a avec ce pays fait que l'on se demande ce qu'on fait exactement pour le pays en lui-même, au-delà de gérer notre place dans le dossier vis-à-vis des autres. On passe beaucoup de temps à ça. » (rédacteur, direction géographique)

La connaissance à avoir est bien celle qui permet de se situer dans le jeu diplomatique plus qu'une connaissance sur le pays-même.

5) INFORMATION ET DECISION POLITIQUE

Une plainte fréquemment entendue ou lue est que les diplomates auraient perdu leur place dans la définition de la politique étrangère, leur capacité de cadrage des situations se serait réduite. Sont parfois évoqués les grands ambassadeurs du début du siècle, les frères Cambon à Londres et à Berlin, Jusserand à Washington, Paléologue à Saint-Petersbourg, Barrère à Rome, dont les comptes-rendus auraient marqué les grandes décisions de politique étrangère. Comme l'écrit dans ses mémoires le comte de Saint-Aulaire, « la diplomatie que j'ai connue, la diplomatie des diplomates n'existe plus »²⁵. Si celle-ci n'a peut-être jamais existé, le fait même que ce mythe ou cette croyance existent doit être pris en compte.

On les retrouve d'ailleurs dans d'autres diplomaties, comme celle des États-Unis dont la place dans les circuits de décisions à Washington aurait été de plus en plus marginalisée avec la montée en charge du Conseil de sécurité Nationale²⁶. Deux des conseillers pour la Sécurité nationale, le républicain Henry Kissinger et le démocrate Zbigniew Brzezinski n'ont ainsi jamais caché leur méfiance, voire leur mépris, envers les diplomates et le département d'État, préférant gérer eux-mêmes les grands dossiers et envoyer leurs propres négociateurs. Plusieurs diplomates américains évoquent avec nostalgie l'influence de George Kennan (1904-2005), alors numéro deux de l'ambassade américaine à Moscou, connu pour avoir rédigé en 1946 le télégramme diplomatique le plus cité de l'histoire, un message de 8 000 mots dans lequel sont posées les bases de la future politique de containment qui va

²⁵. De Beaupoil Comte de Saint-Aulaire Auguste-Félix Charles, *Confessions d'un vieux diplomate*, Paris, Flammarion, 1953.

²⁶. Charles-Philippe David, *Au sein de la Maison-Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis*, Presses de l'Université Laval, 2004. Là aussi, il faut se méfier de glorifier un mythe « âge d'or » de la diplomatie. Le Président Woodrow Wilson (1913-1921), par exemple, se méfiait des diplomates qu'il tenait pour des bureaucrates sans idéal. Lors de l'arrivée au pouvoir du dictateur mexicain Huerta, il préféra passer au-dessus de l'ambassadeur sur place et du département d'État pour envoyer deux émissaires sans expériences et dont les interventions furent prises comme une ingérence grave par le dictateur mexicain. Cela provoquera l'arrestation de marins américains et la guerre entre les deux pays.

marquer toute la guerre froide : « Il apparaît clairement que la pression soviétique contre les libres institutions du monde occidental peut être contenue par l'adroite et vigilante application d'une force contraire sur une série de points géographiques et politiques continuellement changeants, correspondant aux changements et aux manœuvres de la politique soviétique, mais qu'il est impossible de nier l'existence de cette pression et de la supprimer par le seul effet des paroles ».

Comment les diplomates français participent-ils, à travers les informations et les analyses qu'ils produisent, à la conception et la mise en œuvre de la politique étrangère ? Par leurs écrits tout d'abord, notamment les télégrammes diplomatiques et les notes de synthèse, ils peuvent participer à la façon dont une situation, un problème sera défini et donc traité. Les diplomates interrogés apprécient les ministres qui prennent en compte leur travail.

« Je me souviens, quand j'étais rédacteur, avoir vu en retour une note que j'avais faite avec des annotations d'Alain Juppé lui-même. C'est extrêmement valorisant ! » (conseiller des AE)

À l'inverse, les cabinets ministériels ou une cellule diplomatique de l'Élysée qui tourneraient sur eux-mêmes sont critiqués. Certains diplomates ont le sentiment que leur travail n'est pas pris en compte, que les demandes qui leur sont adressées sont formelles et rituelles, mais sans grandes conséquences sur la politique menée.

« J'ai l'impression que j'écris beaucoup de choses, j'envoie beaucoup de choses, et je sais pas ce que ça devient concrètement. » (rédactrice géographique)

Les diplomates n'attendent pas que leurs recommandations soient reprises telles quelles dans la formulation de la politique, mais que leur « connaissance » des problèmes des pays dont ils ont la charge, leurs réseaux personnels, leurs analyses, participent à la construction du « référentiel sectoriel »²⁷ qui guidera la politique. Mais pour cela, ils doivent apporter la démonstration que les informations et les analyses proposées sont pertinentes. L'information doit être inédite²⁸ et s'inscrire dans le cadre d'analyse du décideur politique, sa propre façon de comprendre les enjeux d'un dossier. Une information trop extérieure à ce cadre risque de ne pas être entendue.

L'histoire diplomatique française est riche d'exemples où des diplomates n'auraient pas été écoutés parce que leurs mises en garde allaient à l'encontre des grandes orientations politiques et des grilles de lecture du monde des décideurs. Par

²⁷. D'après Pierre Muller (*Les politiques publiques*, PUF, 1995), l'orientation générale de la politique nationale est sous-tendue par une norme générale appelée « référentiel global ». Le référentiel global articule une série de déclinaisons sectorielles. Le « référentiel sectoriel » comprend ainsi des valeurs et des normes qui correspondent au contenu politique des schémas d'action. Mais les référentiels sont également composés d'algorithmes qui proposent des hypothèses supposées vraies sur les mécanismes de l'intervention, ou encore des images qui doivent permettre de donner un sens directement intelligible aux valeurs, normes et algorithmes.

²⁸. Un peu comme pour le journaliste, le *scoop* est un élément de la crédibilité du diplomate. Pour l'obtenir avant les autres, il est nécessaire d'avoir construit au préalable un réseau relationnel d'échange d'information, tant en interne (au sein du MAE), qu'en externe auprès des interlocuteurs étrangers.

exemple, l'ambassadeur au Rwanda, Georges Martres, aurait signalé, dès 1990, dans un télégramme diplomatique, le risque de répression violente du pouvoir Hutu contre les Tutsis. Le 19 janvier 1993, par un nouveau télégramme, ce même ambassadeur écrivait que le président rwandais, Juvénal Habyarimana, aurait lui-même intimé « l'ordre de procéder à un génocide systématique en utilisant, si nécessaire, le concours de l'armée et en impliquant la population locale dans les assassinats ». Pour l'Élysée, le cadre de compréhension était celui d'un conflit ethnique « classique » (avec des massacres de part et d'autres) impliquant des forces légitimes (le pouvoir Hutu) et sous influence française et des rebelles (Tutsis) cherchant à déstabiliser les équilibres locaux au profit de l'influence anglo-saxonne²⁹. L'idée même d'un génocide d'État était dans ce cadre difficilement audible. Changer les cadres de perception d'un problème ou d'une situation ne peut se faire que progressivement.

Dans la construction du référentiel politique, les informations et analyses apportées par les diplomates sont en concurrence avec d'autres sources (agenda médiatique, groupes de pression, contacts directs entre dirigeants, etc.). L'influence des diplomates dépend donc de leur capacité à fournir au « bon moment » les éléments qui répondront aux enjeux tels que les perçoivent les décideurs. La capacité à faire évoluer le cadre qui structure la définition même de ces enjeux est, quant à elle, plus limitée, du fait de l'existence de « lignes rouges » définies en centrale, de grandes tendances dans les rapports entre États et des arbitrages entre divers intérêts tant internes qu'externes. Changer progressivement le cadre suppose un travail constant et continu. Un rédacteur précise :

« On essaye d'irriguer en permanence des gens qui comptent en informations, en petites notes, en bullet points. Notre travail, c'est de jouer les rabat-joie. D'introduire de la complexité, de rappeler que les choses ne sont pas si simples. Mais la complexité, pour qu'elle ne soit pas mal prise par les décideurs qui ont des millions de choses à lire, il faut qu'elle soit exposée clairement dans des notes courtes et synthétiques. Si nous voulons être lus, il faut essayer de dire clairement des choses compliquées. »

Pour répondre aux besoins d'information et d'analyse politique, les diplomates doivent donc anticiper les dossiers qui pourront éventuellement figurer sur l'agenda politique et savoir faire des propositions quand une « fenêtre d'opportunité » se présente, par exemple à l'occasion d'une crise, d'une rencontre internationale ou du calendrier diplomatique. Les diplomates qui se « contenteraient » de répondre aux instructions qui leurs sont adressées (ce qui constitue déjà un travail considérable pour tous les pays ou les dossiers qui sont sous les feux de l'actualité), risquent en effet de se sentir moins utiles qu'ils pourraient l'être. La capacité à prendre des initiatives, à proposer des solutions nouvelles est très valorisée, à défaut d'être toujours possible.

« Il y a aussi les notes d'initiative et les propositions. C'est moi qui conçois et identifie les idées. Avant, je les teste auprès du directeur et du cabinet sur un mode informel, pour voir si ces idées ont une chance de passer. Si je sens qu'elles

²⁹. Voir : Mehdi Ba, *Rwanda, un génocide français*, L'Esprit frappeur, 1997 ; Patrick de Saint-Exupéry, *L'Inavouable : la France au Rwanda*, Les Arènes, 2004.

intéressent et qu'elles sont prometteuses, je demande au rédacteur de faire une note. Il est important de ne pas seulement réagir aux crises et aux demandes, qui sont nombreuses dans ma région, mais de montrer que l'on peut proposer quelque chose. » (sous-directrice)

En écho, un rédacteur précise :

« Ma vraie valeur ajoutée, c'est de produire des idées, de proposer des stratégies aux décideurs. D'être une boîte à idées dans le dossier de la crise dans cette région, même sans commande. Donner régulièrement quelques lignes directrices, proposer des modes d'emploi, des solutions alternatives. Si je suis en position d'initiative, je suis certain qu'il n'y aura pas d'initiatives politiques qui me tombera dessus à l'improviste. [...] Nous, notre stratégie, c'est d'être toujours en initiative, être toujours très dynamique dans notre démarche prospective, pour que les décideurs puissent y puiser des choses. À la limite, on ne nous demande rien et on pourrait passer la journée à se tourner les pouces. Mais alors, on ne pourrait pas éviter d'être submergés par les demandes politiques. Il ne faut pas être en attente si on veut éviter que le cabinet décide tout seul. »

Ce que confirme une jeune diplomate, détachée comme conseillère technique au cabinet :

« Ici, on survole un grand nombre de dossiers et il faut prendre rapidement des décisions et des initiatives. C'est pourquoi il est très important que les personnes qui sont à la place de rédacteur aient les moyens de proposer, de faire remonter des idées au cabinet. Il faut donc balayer assez large. Suivant la confiance que lui accorde sa hiérarchie, le rédacteur aura plus ou moins de possibilités de se faire remarquer, de faire remonter les informations. C'est très important. Mais il faut aussi faire attention aux éventuels effets pervers de cette grande proximité que je peux avoir avec certains rédacteurs. Je suis très attentive à bien respecter la chaîne hiérarchique et à ne pas abuser de la relation privilégiée que je peux avoir avec des réacteurs qui étaient mes anciens collègues. Il faut trouver le bon équilibre entre l'informel et la forte pression hiérarchique ; quand il faut envoyer une note dans l'urgence et que le rédacteur omet de la faire superviser par sa hiérarchie, cela peut se retourner contre lui. »

Les centres de décision étant pluriels, la stratégie d'information doit envisager différents canaux, variables suivant les dossiers. Comme le précise un rédacteur en charge d'un pays très présent dans l'actualité internationale :

« Les acteurs pour la gestion politique de la crise dans cette région, c'est le cabinet du ministre avec qui nous sommes en relation directe, qui est toujours en copie dans les e-mails. Il y a aussi la présidence de la République avec qui nous sommes en relation très directe. Il vaut mieux mettre le conseiller du Président en centre de gravité. Les attributions ne sont pas clairement définies sur ce dossier. C'est plutôt un dossier de Bernard Kouchner, mais la Présidence compte en même temps. Si on veut faire monter les options et nos analyses, il faut aussi les inclure dans notre travail de conviction. »

Convaincre est à la fois une question de crédibilité (construite par une présence continue dans les « forums »³⁰ où sont discutés les dossiers importants) et de travail continu de proposition, de traduction des demandes politiques pour « rester dans les circuits de décision ». Les spécialistes des politiques publiques ont cherché à découper le processus de décision en quelques étapes clés (approche séquentielle³¹).

La première est celle de l'identification : il faut convaincre l'opinion et/ou les décideurs publics que quelque chose ne va pas ou pourrait aller mieux et que la collectivité aurait intérêt à ce qu'une action soit entreprise.

La deuxième étape est celle du développement du programme d'action. La détection et la caractérisation d'un problème implique de façon préférentielle certaines solutions plutôt que d'autres, mais plusieurs options sont souvent possibles. Il s'agit de trouver les plus réalisables et celles qui seront le plus facilement reconnues comme légitimes par les acteurs concernés. Cette phase se termine, en troisième lieu, par la prise de décision, pas toujours clairement identifiable, de la responsabilité des politiques, en effet parfois diluée dans des arènes mixtes (par exemple rassemblant des conseillers ministériels et des hauts fonctionnaires) ou construite par les multiples micro décisions des bureaucrates lors de la phase suivante.

En quatrième lieu intervient la mise en œuvre, c'est-à-dire l'organisation des moyens et leur application concrète.

Le cinquième stade est l'évaluation : des critères de satisfaction sont définis, qui permettent de jauger dans quelles mesures les objectifs de départ ont été atteints et, éventuellement, de proposer de nouvelles recommandations pour « rectifier le tir ». L'information apportée par les diplomates peut intervenir à chacune de ces cinq étapes.

Pourtant, dans la façon dont les politistes étudient la décision en politique étrangère³², on retrouve généralement le président de la République et les ministres des Affaires étrangères et de la Défense ainsi que leurs conseillers respectifs. Quelquefois, les ambassadeurs apparaissent comme simples figurants, mais la description des « acteurs » ne descend jamais en dessous. La présidentialisation de la politique étrangère, en France comme aux États-Unis, ne signifie pas forcément l'éviction des diplomates qui, à titre individuel, peuvent parfois jouer un rôle important en tant que conseiller occasionnel ou permanent auprès du Président. Beaucoup de conseillers dans le cabinet du ministre ou auprès

³⁰. Pour les politistes, les forums sont définis comme les espaces de débats et de controverses sur le sens des politiques publiques, les lieux de leur construction intellectuelle, où s'élaborent notamment des stocks de recettes les concernant, susceptibles d'alimenter les décisions publiques et où est constituée l'information pertinente pour la conduite de ces politiques. D'après Patrick Hassenteufel, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques à la française », *Revue française de science politique*, 2002-1, vol. 52, pp. 53-73.

³¹. Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique de l'action publique*, Armand Colin, coll. « U », 2008.

³². Par exemple Marie-Christine Kessler, *La politique étrangère de la France*, Presses de Sciences Po, 1999.

de la Présidence sont issus de la Carrière et peuvent porter les valeurs et le point de vue des diplomates. Ils possèdent un réseau relationnel au sein du MAEE et peuvent se faire les « porte-parole » des services. Les conseillers diplomatiques de l'Élysée sont souvent crédités d'une grande influence. William Genieys³³, dans son étude sur le rôle croissant des cabinets ministériels dans la décision politique évoque ceux que les militaires auraient qualifiés de « clan des diplomates » et qui, auprès de Jacques Chirac, auraient joué un grand rôle dans la politique de défense nationale. De même aujourd'hui, Jean-David Lévitte est présenté, par de nombreux journalistes spécialisés sur la politique étrangère, comme l'un des plus influents conseillers de Nicolas Sarkozy.

Les conseillers du ministre des Affaires étrangères que nous avons rencontrés étaient souvent de jeunes diplomates qui partageaient assez largement les façons de voir de leurs anciens collègues. Dans les réunions de travail sur des dossiers que nous avons suivis, les décisions étaient en général prises collégialement à travers la construction collective d'un cadre commun d'analyse de la situation. Les informations et analyses apportées par les diplomates étaient d'autant mieux prises en compte qu'une solidarité autour des grands objectifs du MAEE se dessinait, notamment dans les contacts avec d'autres ministères.

Deux chercheurs allemands ont proposé le concept de « politisation fonctionnelle » pour rendre compte d'une forme très spécifique de politisation des hauts fonctionnaires, qui serait selon eux de plus en plus souvent à l'œuvre dans les pays occidentaux avec la transversalité croissante des politiques publiques et le projet de réforme de l'État³⁴. Ce n'est pas une allégeance politique partisane qui expliquerait l'adhésion au cadre d'analyse des dirigeants, mais une intériorisation de la faisabilité politique, une anticipation des réactions du Parlement ou de l'opinion publique. « Si leur action relève du politique, ce n'est pas parce qu'elle repose sur une dynamique partisane qui les pousserait à faire allégeance à telle ou telle famille politique et qui verrait leur déroulement de carrière subordonné à un patronage politique ; c'est qu'ils participent à la définition simultanée des objectifs et des moyens de la politique de la collectivité qu'ils servent, et qu'il leur est de facto délégué un rôle qui va très au-delà de l'exécution neutre et compétente de missions définies en amont par des acteurs politiques. »³⁵

La marginalisation des diplomates est donc un effet d'optique qui découle de la mise en scène et de la représentation de l'action publique. En théorie, en effet, les responsables politiques (le ministre des Affaires étrangères et son cabinet, le Président et ses conseillers diplomatiques) définissent les grandes orientations politiques, les grands objectifs de la politique extérieure et les diplomates prennent en charge les solutions techniques permettant la mise en œuvre de ces grandes directions. En réalité, les choses sont plus complexes : il est difficile de dissocier

³³. William Genieys, *L'élite des politiques de l'État*, Presses de Sciences Po, 2008.

³⁴. Renate Mayntz, Hans-Ulrich Derlien, « Party Patronage and Politicization of the West-German Administrative Elite, 1970-1987. Toward Hybridisation ? », *Governance*, 2, 1989, p. 384-404.

³⁵. Pierre François, « Le marché et le politique. Le rôle de l'action publique dans le développement du monde de la musique ancienne », *Revue française de science politique*, vol. 57, 2007, n° 5.

les choix politiques des traductions techniques ; les responsables politiques ne peuvent tout suivre et contrôler ; beaucoup de petites décisions, notamment au niveau des ambassades sont décentralisées et résultent de l'analyse faite sur place. Un exemple récent de retraduction de la demande nous a été donné pour le cas de la politique au Darfour. D'après les diplomates rencontrés :

« Quand Bernard Kouchner est arrivé, il voulait faire des corridors humanitaires. Il était fixé sur l'idée qu'il n'y avait pas assez d'aide humanitaire au Darfour. Mais le problème, ce n'est pas l'arrivée de l'aide, mais d'améliorer la sécurité. C'est plus un problème de ravitaillement des déplacés au Tchad. À partir de la volonté politique du ministre, notre travail a été de prendre la balle au bond, d'expliquer qu'il y a d'autres lacunes à combler. C'est comme cela qu'est né le projet de force européenne dans l'Est du Tchad. Typiquement, cet exemple des corridors humanitaires est la meilleure illustration de notre valeur ajoutée. Le politique arrivait avec sa propre recette, après une période de friction, nous sommes arrivés à des arbitrages pour prendre la nouvelle idée. À l'arrivée, il y a le déplacement de 3 700 hommes de différentes armées qui sont en train de se déployer, même si le déploiement a été stoppé par les événements récents au Tchad. C'est parti d'en bas contre l'option d'en haut. » (rédacteur)

« Quand Bernard Kouchner a été nommé ministre des Affaires étrangères, il est arrivé avec l'idée qu'il fallait absolument faire des corridors humanitaires pour le Darfour. Il en avait parlé à la presse et tout. On nous a donc demandé de plancher sur le sujet. Or au ministère, pas seulement dans la sous-direction, tout le monde pensait qu'il était à côté de la plaque. Les corridors humanitaires, c'est utile là où il n'y a pas d'accès aux réfugiés. Or le Darfour, c'est déjà la première opération humanitaire au monde ! Il y a 80 ONG qui opèrent sur place et leur problème ce n'est pas les corridors humanitaires. Bon, Bernard Kouchner, il a un caractère un peu difficile, mais il a au moins une qualité, c'est qu'il sait écouter les autres, notamment ceux qui connaissent le terrain. Sur le coup, il nous remballa, mais après, ça fait son chemin. Et il n'hésite pas à organiser des réunions larges où chacun peut donner son avis. Même s'il y a des gens qui ont toujours peur pour leur carrière. Je m'en souviens, d'ailleurs, ça m'avait énervée, lors de réunions avec Bernard Kouchner des personnes qui avant avaient critiqué les couloirs humanitaires, qui reprenaient tout ce que disait le ministre ! C'est un peu frustrant ; et puis c'est idiot ; ce qu'on attend d'un diplomate, ce n'est pas qu'il dise amen à tout ce que dit son ministre, mais qu'il sache utiliser ses connaissances, son expérience. Et puis, on ne s'est pas contenté de lui dire qu'il avait tort et de lui expliquer pourquoi, on lui a aussi proposé d'autres idées, d'autres choses ! Deux choses notamment : impliquer un certain nombre d'acteurs pour chercher à avoir une unanimité sur le dossier Darfour. C'est ce qui a débouché sur l'organisation de la réunion du groupe de contact sur le Darfour à Paris le 25 juin dernier. Puis l'idée de chercher une régulation du conflit en lien avec les problèmes du Tchad et de la RCA, et donc de compléter le dispositif par des forces au Tchad et en RCA. » (sous-directrice)

De même, des initiatives peuvent être prises sur une question, sans qu'il y ait eu de mise sur agenda politique. Une sous-directrice nous explique :

« Pour la Somalie, qui était une catastrophe humanitaire d'une très grande ampleur, c'est nous qui avons monté l'opération d'accompagnement des deux navires d'aide humanitaire du PAM par la Marine nationale. Nous avons eu une réflexion au préalable sur le problème de la piraterie sur les côtes qui faisaient que les humanitaires étaient de plus en plus réticents à envoyer de l'aide. On savait que ce projet allait soulever des réticences, alors on a pris sur nous de prendre directement les contacts avec la direction juridique du Quai d'Orsay, avec le commandant des forces navales de la Réunion pour évaluer la faisabilité du projet. Tout ça sans s'embarrasser de consultations, parce qu'on savait qu'il pouvait y avoir des blocages. Une fois le projet ficelé, on a alors contacté les autres directions, dont NUOI. »

Le pouvoir des diplomates, au moment de la mise en œuvre, comme pour d'autres hauts fonctionnaires, est aussi largement un pouvoir de blocage ou d'inertie face à des initiatives qui leur sembleraient inappropriées.

« C'est plus une question de retenue des initiatives du cabinet. C'est plutôt le cabinet qui veut faire des choses et nous on doit essayer de les décourager. L'Élysée, la défense, tout le monde veut faire des trucs. Si on veut une politique qui ne soit pas aléatoire, il faut les décourager ! » (sous-directrice)

Ce que confirme un membre du cabinet :

« Le plus souvent, cela se fait en creux, par inertie, avec une stratégie de l'administration qui peut ne pas réagir et torpiller ainsi un projet. Le cas le plus typique d'inertie ou de mauvaise volonté administrative, c'est quand la décision implique des moyens financiers. Le ministre peut dire par exemple : "On va ouvrir un consulat à tel endroit" ou "on va mettre plus de personnel dans telle ambassade", on est certain que la décision ne sera pas appliquée ! Nous, on est là pour relancer, pour faire avancer la machine et dépasser cette inertie. Mais dans le contexte financier actuel, il est certain que toutes les décisions qui impliquent de nouveaux moyens sont très difficiles à faire appliquer. »

La thèse de la marginalisation des diplomates dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique étrangère repose, en outre, sur une approche réductrice de ce que sont les relations internationales et la politique étrangère, une définition qui limite le regard aux seuls « grands problèmes » en tête de l'agenda médiatique et politique. Les innombrables et multiformes échanges quotidiens qui ne sont pas sous les projecteurs de l'actualité ou qui n'auront jamais l'honneur des manuels de « Relations Internationales » offrent un terrain d'action possible aux diplomates qui ne peut pas être confisqué par les responsables politiques ou les émissaires spéciaux, dont l'attention et le temps ne sont pas extensibles. Mais le groupe professionnel reproduit cette sélectivité : traiter des grandes questions médiatiques étant plus prestigieux que prendre en charge le tout venant des relations³⁶. Du coup, plutôt que de se poser la question de l'éventuelle éviction des diplomates de la diplomatie, il serait intéressant de se demander pourquoi le métier a du mal à se définir et se construire autour de la gestion et de la prise en charge des problèmes

³⁶. Lors d'un stage d'accueil des agents de catégorie A, le DRH, après avoir présenté les contraintes du métier, en expliquait l'intérêt en signalant : « Dans votre travail, vous pourrez être amené à côtoyer Saddam Hussein, Georges Bush ou Ariel Sharon ».

qui sont délaissés par les décideurs politiques. Ces problèmes étant de loin les plus nombreux et pouvant d'ailleurs, un jour, à l'occasion d'une crise politique ou d'une catastrophe politique, faire la une des médias.

II — Ce que représenter veut dire

Contrairement aux relations consulaires qui dès leurs origines au XII^e siècle à Venise ont fait l'objet de codifications écrites bilatérales entre les États³⁷, les relations diplomatiques, dont la généalogie remonte à l'Antiquité, sont restées exclusivement guidées par des pratiques coutumières jusqu'au XIX^e siècle. En effet, le premier texte fixant des prescriptions normatives en la matière est le produit du Congrès de Vienne de 1815. La raison de cette dualité tient historiquement à la nature différente de leurs buts respectifs. Alors que les consuls avaient comme missions originelles, dans le contexte de l'essor des cités marchandes européennes, la protection des commerçants expatriés ou la réalisation d'actes notariés extra territoriaux, la diplomatie renvoyait directement aux relations politiques entre les souverains et demeurait donc leur apanage. Ainsi, soumise au « fait du Prince », la fonction de représentant était réduite uniquement à celle de légat ou d'émissaire chargé de transmettre in situ les messages du détenteur absolu du pouvoir.

L'accréditation progressive de représentations diplomatiques étrangères permanentes auprès des monarques à partir du XIV^e siècle, puis le double mouvement de développement des relations interétatiques et de diversification des régimes politiques, ont conduit à une évolution de la notion de représentation. De simple émissaire, le représentant diplomatique du pays accréditant est devenu un mandataire, agissant par délégation à la place du tenant de la souveraineté nationale, pour effectuer diverses missions. Parmi elles, on retrouve par exemple « la défense des intérêts de l'État d'origine dans le pays d'accréditation » ou encore « la promotion des relations amicales entre le pays accréditant et celui d'accueil ». Cependant, si ces prérogatives générales constituent des préoccupations de fond des diplomates, elles n'offrent pas un guide précis pour l'action au quotidien. De plus, à elle seule, la notion de représentation ne recouvre pas un sens univoque et la définition de son contenu renvoie à des fonctions particulières de l'activité diplomatique, qui ne sont pas que celles inhérentes au statut de représentant. Le diplomate, parce qu'il est le représentant officiel de son gouvernement dans son pays d'accréditation, n'est justement pas amené à n'y faire qu'œuvre de représentation. Son statut de représentant lui confère de facto d'autres rôles.

³⁷. Le régime du droit des relations consulaires a été fixé sur le plan international par la Convention de Vienne du 24 avril 1963.

Ainsi, le droit des relations diplomatiques, aujourd'hui organisé par la Convention de Vienne du 18 avril 1961, entrée en vigueur en 1964, reconnaît aux représentants des États, aux diplomates accrédités, cinq grandes fonctions qui se décomposent en cinq types d'action : représenter, protéger, négocier, informer et promouvoir. Une autre Convention de Vienne, signée en 1969 et entrée en vigueur en 1985, régit également les relations diplomatiques qui ont un caractère spécial et temporaire. Par conséquent, le statut de représentant accorde non seulement de manière légale au diplomate la possibilité d'effectuer son travail de représentation, mais il conditionne aussi ses autres tâches courantes. Et c'est notamment pour lui permettre de remplir sa mission, que son statut de représentant est protégé par des immunités et privilèges, héritages de l'ancien régime des capitulations, reconnus par le droit international.

Afin d'éviter les confusions sémantiques quant aux sens accordés aux termes de « représentant » et de « représentation », il convient de préciser qu'ils sont entendus ici comme évoquant une des missions singulières du diplomate ; ils ne sont pas assimilés à sa position dans son pays d'accréditation lui conférant la capacité de les effectuer toutes au regard du droit international. Même si les deux niveaux d'appréhension sont intimement liés, c'est une des dimensions de leur association qui est abordée à travers l'analyse de la fonction de représentation de l'État accréditant. Pour reprendre la nomenclature de la Convention de Vienne du 18 avril 1961, le représentant protège, négocie, informe, promeut, mais également, il représente. C'est cette dernière activité qui est donc décryptée dans les développements suivants. Elle renvoie par exemple à des tâches aussi diverses que celles d'entretenir des relations privilégiées avec les élites du pays, de choisir des personnes ressources à inviter lors des réceptions et événements organisés par l'ambassade, ou encore d'honorer des invitations à des manifestations officielles du pays d'accréditation.

Le travail de représentation, d'après les entretiens et les observations que nous avons menés, est lié au style personnel et à la personnalité du diplomate qui la met en œuvre, et au premier chef, à l'ambassadeur. Représenter les valeurs et les intérêts de la France sera compris et traduit en actes différemment d'un poste à l'autre, ce qui suppose des mécanismes de contrôle ou de régulation complexes. Agir selon son style propre en s'adaptant à des environnements variables tout en restant suffisamment dans la ligne déterminée par le ministère suppose une certaine expérience et la confrontation répétée à des situations diverses.

Comme l'a montré Robert Jackall³⁸ à propos des dirigeants d'entreprise, un parcours de postes successifs qui conduit à se confronter régulièrement à des cas de prises de décision délicates et complexes dans le sens voulu par les dirigeants et conformes au but de l'organisation favorise une intériorisation des positions officielles et garantit une certaine loyauté. La négociation multilatérale et l'expérience en cabinet offrent, pour la diplomatie, une formation de ce type. En ambassade bilatérale, il faudra passer par plus de postes et par des situations difficiles et politisées pour faire ses preuves. C'est à ce prix que peut être garantie une certaine « politisation fonctionnelle ».

³⁸. Robert Jackall, *Moral maze : The World of Corporate Managers*, New York, Oxford University Press, 1988.

L'existence de normes protocolaires précises, bien qu'en constante évolution, est un moyen de limiter les incertitudes et les risques d'interprétations divergentes. Le protocole permet de réguler les aléas de la préséance, de marquer les grandeurs différentes, tout en respectant la prescription de l'égalité formelle des pays. Il souligne la solennité des événements, autant qu'il met en scène symboliquement le pouvoir et l'ordre international³⁹.

Le travail de représentation fait l'objet d'une répartition calculée, différenciée, mais parfois conflictuelle, entre les divers membres d'une mission diplomatique selon les actes à effectuer. Il s'agit d'une opération délicate, car tout choix est évalué au regard, de sa portée symbolique. Par exemple, lors des obsèques officielles d'un chef d'État étranger, la présence du président de la République n'a pas la même signification politique que sa représentation par l'ambassadeur dans le pays d'accréditation. De même, rencontrer certains leaders de l'opposition locale peut être problématique pour l'ambassadeur, mais acceptable pour le conseiller de presse ; ou encore, le remplacement d'un membre de la chancellerie politique par l'attaché de Défense, lors d'une parade officielle des forces armées d'un gouvernement issu d'un coup d'État militaire dénoncé par le ministère des Affaires étrangères permet d'honorer l'invitation du pays d'accueil tout en marquant une certaine défiance, sans aller jusqu'à créer un incident diplomatique.

Le travail de représentation, enfin, est caractérisé par une absence d'unité. Il s'effectue en de multiples endroits et selon des modalités particulièrement changeantes. Les nombreuses situations de représentation auxquelles sont confrontés les diplomates appellent donc systématiquement l'adaptation à des configurations différentes, mais également à des enjeux distincts. Pourtant, c'est l'addition de ces investissements protéiformes répétés et d'importance variable qui fonde sur une échelle de temps long la cohérence du travail de représentation. L'acte singulier ou isolé n'a en soi que peu d'intérêt.

Ce travail est une activité segmentée. Le diplomate n'est pas en représentation permanente. De même, sa fonction de représentant n'est pas uniforme et n'est presque jamais effectuée seule. Elle est souvent associée à au moins une autre de ses grandes fonctions. Selon les contextes où il est placé, il endosse de manière discontinue et conjointe des rôles distincts. Lorsque l'ambassadeur reçoit un intellectuel local de renom à l'intérieur de sa mission diplomatique, il est à la fois l'invitant, le représentant qui doit faire passer des messages ou une image auprès d'un personnage influent et l'analyste politique qui doit retirer de l'entretien des informations sur divers sujets. Il peut être amené ensuite à assister à une réunion avec des chefs d'entreprises expatriés au siège social de l'un d'entre eux, où il est alors simultanément l'hôte de marque, le représentant des services de l'État et le promoteur des intérêts nationaux dans le pays d'accréditation. De retour dans son ambassade, il redevient le chef de l'organisation pour un point de situation avec son numéro deux, avant de partir pour une réception officielle des ambassadeurs de l'Union européenne au ministère des Affaires étrangères du pays d'accueil, où il sera en représentation partagée avec ses autres collègues du point de vue européen, tout en relayant les positions singulières de son gouvernement sur certains sujets abordés. L'exemple de ces séquences successives, reproduites quotidiennement

³⁹. Denis Fleurdorge, 2005, *op. cit.*

selon des modalités différentes, met donc l'accent sur la segmentation de l'activité diplomatique, et notamment de sa dimension de représentation.

Pour analyser le contenu du travail de représentation, on peut revenir sur la définition fonctionnelle des métiers diplomatiques. D'après le Livre Blanc, une des principales spécificités du diplomate serait de savoir « replacer les négociations sectorielles dans un cadre politique d'ensemble ». Il serait donc capable d'incarner, en quelque sorte, l'intérêt général. Plusieurs lectures sont possibles pour évaluer cette singularité et comprendre les éléments concourant à la formation de cette position.

— L'hypothèse professionnelle : les normes et les attitudes des diplomates seraient, dans ce cadre, dictées par les valeurs de leur groupe professionnel. Ces valeurs seraient guidées par un idéal de la paix, de la négociation politique, comme solutions aux conflits. À l'instar du médecin dont l'action devrait être guidée par la seule préoccupation de la santé de ses patients⁴⁰, cette mission serait renforcée par une forme de sacralisation. En grec et en hébreux, l'étymologie du terme définit le diplomate comme un messager, à la fois envoyé et ange, représentant de Dieu sur terre. Dans cette optique, les diplomates auraient pour fonction de modérer les passions des décideurs politiques et des citoyens, de leur faire comprendre les marges de manœuvre limitées que chaque pays possède s'il ne veut pas remettre en cause les équilibres internationaux fragiles. Réciprocité, courtoisie, prudence, compréhension de l'autre constituent dans ce cadre les normes principales que le diplomate professionnel aurait pour mission de défendre, parfois à l'encontre de l'intérêt immédiat de l'État qui l'emploie. Mais la paix étant vue comme profitable à tous à long terme, il servirait in fine les intérêts de son pays. Dans cette optique, une diplomatie professionnelle influente et écoutée serait le garant d'une politique internationale « idéaliste ». Cette approche ancienne est aujourd'hui défendue notamment par les diplomates travaillant dans les grandes organisations internationales⁴¹.

— L'hypothèse politique envisage la diplomatie comme un outil parmi d'autres (avec les forces armées, les structures économiques et financières ou les appareils culturels et médiatiques) de la puissance d'un pays. L'analyse est celle de l'approche « réaliste » des relations internationales. Le diplomate est guidé en permanence par la recherche de l'intérêt de son pays et serait prêt à utiliser toutes les stratégies ou tous les leviers à sa disposition pour agir en ce sens (y compris le chantage, la menace ou le mensonge). D'après les diplomates rencontrés, une telle stratégie comporterait toutefois le risque de décrédibiliser celui qui s'y risquerait trop ouvertement.

— Selon l'hypothèse anthropologique, le diplomate s'identifie à la fonction de représentation qui est la sienne. Ses actions, postures, paroles sont avant tout dictées par le fait qu'il incarne, d'une certaine façon, la continuité et la position de son pays. Porteur d'une longue tradition, de tout un ensemble d'accords, de traités, d'actes de langage, mais aussi d'une image symbolique, il a d'abord pour fonction

⁴⁰. Talcott Parsons (1949), « The professions and social structure », *Essays in Sociological Theory, Pure and Applied*, Glencoe, Free Press, 1954.

⁴¹. Voir : Issa ben Yacine Diallo, « *Diplomate à l'ONU* ». *Introduction à l'étude et à la pratique de la négociation*, Pédone, 1998.

de faire exister son pays comme une entité bien définie dans le concert des Nations⁴². Les problèmes de préséance, de défense de l'identité nationale ou de la culture du pays sont alors centraux dans l'activité diplomatique. Sous l'Ancien Régime, la théorie des équivalences (l'ambassadeur représente son souverain comme celui-ci représente Dieu sur terre) rendait la personnification plus aisée à comprendre et à assumer.

— L'hypothèse organisationnelle s'appuie sur les recherches en sociologie des organisations, pour expliquer comment le diplomate serait d'abord influencé et motivé par les objectifs de l'organisation ou du service auquel il appartient. C'est ce qui explique pourquoi, face à un même problème, un agent en poste dans une ambassade ne percevra pas de la même façon la situation, que son collègue de la direction politique, qui, lui-même, aura une vision différente du diplomate en charge de la question des « Droits de l'Homme ». Chaque service aura en effet à cœur de défendre sa mission, son mandat, face aux actions et aux stratégies des autres. Il ne s'agit pas seulement d'une volonté de gagner ou de préserver du pouvoir et de l'importance au sein du ministère, mais aussi de la conséquence d'une socialisation secondaire à un certain nombre d'objectifs et de valeurs qui, à force de structurer le travail quotidien, seraient petit à petit intériorisées. C'est ainsi qu'un diplomate national détaché dans une organisation internationale en viendrait, au bout de quelques années, à jouer davantage le jeu de cette dernière que celui de son pays d'origine⁴³.

— L'hypothèse individualiste : elle définit l'idée selon laquelle le diplomate chercherait, en chaque circonstance, à maximiser son intérêt personnel. Cela le conduirait à privilégier dans sa communication et ses actions ce qui peut lui attirer la reconnaissance de ses supérieurs, lui valoir une promotion ou toutes sortes d'avantages matériels ou symboliques. Rester près des puissants dans un jeu de cour perpétuel, s'attribuer les réussites collectives ou des collègues, mettre en avant ce qui valorise son action et ses mérites seraient, à l'image de l'Adrien Deume croqué par Albert Cohen dans *Belle du Seigneur*, le fil de conduite principal du diplomate.

La mobilisation de ces multiples hypothèses fournit une grille d'analyse formelle en termes de significations, conscientes ou inconscientes, pour comprendre le travail de représentation. Pourtant, cet angle d'approche de type fonctionnaliste (le diplomate réduit à une seule fonction simple, programmé à agir toujours de la même façon) est partiellement satisfaisant pour saisir les enjeux en présence et les ressources investies. Tout d'abord, sauf à en donner une interprétation exagérée, les actions individuelles ou collectives ne peuvent pas être réduites à une seule hypothèse explicative. Elles sont toutes plus ou moins mises en œuvre, selon les situations, dans la genèse des séquences de travail. De plus, cette posture accorde une trop grande importance au conditionnement des processus de travail à leur résultat, en ignorant les incertitudes, les contradictions ou l'influence du contexte qui se retrouvent dans la manière dont ils se construisent.

⁴². Paul Sharp, « Who Needs Diplomats ? The Problem of Diplomatic Representation », *International Journal*, n° 52, 1997, pp. 610-634.

⁴³. Michael Barnett, Martha Finnemore, *Rules For The World : International Organizations in Global Politics*, Cornell University, 2004.

Plutôt qu'une démarche fonctionnaliste en termes de sens accordés a posteriori au travail de représentation selon ses effets, il convient davantage de décomposer a priori les interactions dont il est le produit pour en montrer la complexité. Pour cela, on peut adopter un cadre d'analyse à travers deux grandes configurations dans lesquelles se structurent ces interactions multiples et différenciées. Elles sont identifiables selon la nature spécifique de leurs objets et permettent de replacer la définition du travail de représentation du diplomate, ainsi que ses modalités, en perspective par rapport aux missions qui lui sont attribuées.

Le travail de représentation recouvre en effet deux grandes dimensions, deux significations⁴⁴. Dans la première, le représentant est vu comme faisant quelque chose pour le représenté (chef d'état, gouvernement), soit que celui-ci n'ait pas la compétence technique ou professionnelle (on peut penser à l'avocat qui représente son client), soit que le représenté ne puisse pas être partout à la fois. Dans la deuxième, le représentant agit et est présent comme s'il était le représenté ; il tient lieu, l'incorpore symboliquement (s'attaquer à l'ambassadeur, c'est s'attaquer au monarque ou au pays qui l'a envoyé). Cependant, ces deux dimensions ne sont pas disjointes. Elles se superposent souvent en partie, rendant complexe l'appréhension de la nature du travail de représentation.

1) REPRESENTER, C'EST AGIR PAR DELEGATION

Dans cette première configuration, la question centrale est la nature du mandat, la légitimité à représenter et la marge de manœuvre laissée au diplomate pour négocier, prendre position, agir à la place de son gouvernement. Par le passé, la difficulté des déplacements internationaux et l'absence de moyens de communication rapides et fiables, aussi bien que le caractère limité des échanges diplomatiques (réduits essentiellement aux relations entre les souverains⁴⁵), rendaient cette question à la fois centrale et critique. Donner une certaine autonomie au négociateur, c'était perdre le contrôle sur la négociation, ce qui était d'autant plus craint que les diplomates pouvaient parfois changer de maîtres. En effet, ils n'étaient pas forcément ressortissants du pays qu'ils représentaient et pouvaient, durant leur carrière, représenter successivement plusieurs États différents⁴⁶.

Aujourd'hui, les moyens de communication instantanés (Internet, téléphone, visioconférence) et la complexité des systèmes politiques nationaux — le diplomate est-il le représentant de la nation française, du parlement, de l'opinion publique, du président de la République, de toutes ces instances de souveraineté à la fois ? — changent la donne de la représentation. Ces moyens peuvent à la fois brider le négociateur, à cause de la multiplicité des instructions précises reçues en

⁴⁴. Martin Hall, Christer Jonsson, *Essence of Diplomacy*, Palgrave Macmillan, 2005.

⁴⁵. Voir Lucien Bely, *L'art de la paix en Europe : naissance de la diplomatie moderne XVI^e-XVIII^e siècles*, PUF, 2007.

⁴⁶. *Ibid.*

continu déterminant tout dans les moindres détails ou lui ouvrir de nouvelles marges de manœuvre en composant avec ces instructions et des intérêts contradictoires. Le diplomate peut aussi le cas échéant utiliser les comptes rendus d'une situation pour orienter la politique et les instructions définies par la centrale. L'habileté et la prise d'initiative du diplomate dans la relation dynamique entre le représentant et le représenté sont alors à l'origine de la conquête d'une autonomie d'action plus ou moins grande.

Dans ce premier sens, représenter signifie « avoir reçu une “délégation” » pour parler au nom du mandant et accomplir un certain nombre d'actes à sa place. Si on se réfère à Pierre Bourdieu, représenter consiste alors à imposer silence à celui que l'on représente. Le risque de l'autonomie du mandataire est bien réel et même si les moyens de communication permettent la quasi-instantanéité des échanges, la distance physique n'est pas abolie et le regard du mandant est lointain. Les missions d'inspection et de contrôle, mais aussi celles de visiteurs, peuvent donc ici être lues comme des moyens de recréer de la proximité avec l'administration centrale⁴⁷.

La relation entre le mandant et le mandataire est une thématique qui a été beaucoup abordée dans la littérature scientifique, notamment par les économistes dans le cadre de la théorie de l'agence. Il est d'ailleurs significatif qu'un auteur comme Kishan Rana⁴⁸ considère les ambassades comme des « agences » et développe la totalité de son analyse à partir de cet angle de vue. Mais « la théorie de l'agence »⁴⁹ conçoit la notion de mandat de manière trop mécanique et instrumentale, alors qu'elle est le produit d'interactions plus ou moins discutées.

⁴⁷. Dans le même sens, il faut noter la création en 2007 d'un comité d'éthique : « Dans un contexte où la vie administrative change, où les carrières sont moins linéaires qu'autrefois, où la séparation entre secteur privé et secteur public est moins nette, il faut que nos agents connaissent et comprennent les règles de déontologie auxquelles ils doivent se conformer », souligne Philippe Douste-Blazy. Sa mission sera de rendre des avis, à la demande de l'administration et, dans un premier temps, de rédiger un vade-mecum de bonnes pratiques. « *Il y a des choses qui ne sont pas illégales mais qui sont immorales et c'est dans cette zone grise que nous pouvons avoir besoin de repères* », relève un diplomate. Quelle sera la portée effective de cette « voix morale » ? « Sa force réside dans son rôle de conseil et d'avis, rendus en totale indépendance », répond Philippe Douste-Blazy. » (*Le Figaro*, 15/10/2007).

⁴⁸. Kishan S. Rana, 2002, *op. cit.*

⁴⁹. La théorie de l'agence se base sur une opposition entre deux agents : le détenteur des moyens de production, alors appelé « actionnaire », ou de manière générale, « le principal, et l'agent qui exploite les moyens de production du premier à sa demande. Mais cette situation peut être transposée à d'autres cas : syndicaliste et syndiqués, élu et électeurs, MAEE et ambassades... Le principal va mettre en place un système qui poussera l'agent à réaliser l'action tout en dévoilant la totalité des informations ; tandis que l'agent voudra garder le pouvoir décisionnel qu'il peut tirer, notamment, de ses informations. Voir : Armen Alchian, Harold Demsetz, « The property rights paradigm », *Journal of Economic History*, vol 33, n° 1, 1973, pp. 16-27.

Selon John Hendry⁵⁰, le « principal » peut être dans l'incapacité de définir un mandat clair du fait de la complexité du contexte, de la mission ou des tâches requises. Cette complexité fait que le mandat est difficile à concevoir, et encore plus difficile à communiquer à l'agent. Le principal doit alors choisir entre deux maux : un mandat imprécis (« sous-spécifié ») risque de produire des malentendus, alors qu'un mandat trop précis (« sur-spécifié ») peut limiter la mobilisation des ressources et de l'initiative de l'agent et ainsi réduire son efficacité.

Dans la gestion des relations bilatérales, le mandat est plutôt « sous-spécifié ». L'ambassadeur, six mois après son arrivée en poste et après en avoir pris la mesure ou évaluer le bilan de son successeur, envoie un plan d'actions de nature assez large à l'administration centrale, amendé ou non par la suite, fixant les grands axes de ce qu'il compte développer pendant la durée de son mandat. Il est aussi construit en fonction des consignes, conseils ou recommandations qui sont fournis à l'ambassadeur avant son départ en poste au cours de nombreux entretiens préparatoires (direction géographique, cabinet, Élysée, DGSE). En fin de mandat, il rend compte de la réalisation de ce plan et en justifie, le cas échéant, les infléchissements.

Ce mandat a pour caractéristique de ne pas être imposé, mais élaboré de manière très concertée. Il est plus indicatif que contraignant. Il marque aussi, d'une certaine manière, la reconnaissance de l'autonomie laissée au chef de poste et de sa capacité à prendre la mesure des situations locales. Il fonde localement l'autorité de l'ambassadeur quant aux priorités qu'il fixe au travail collectif. Par exemple, dans deux postes visités durant l'enquête de terrain, la priorité donnée à la dynamisation de l'action culturelle était évidente. Le personnel de l'ambassade est ainsi soumis aux orientations données par l'ambassadeur. Avant son départ du poste, il rend compte de l'exécution de ce mandat à travers un rapport de fin de mission, mais l'administration centrale ne met pas en place de suivi individualisé des plans d'actions. D'ailleurs, chaque chef de poste interprète, pour beaucoup subjectivement, la réussite ou non de son mandat, au-delà de quelques critères objectifs. Ces critères ont surtout une valeur indicative, de même que leur non réalisation n'a que des conséquences limitées sur la carrière de l'ambassadeur, qui se détermine selon bien d'autres critères.

À côté de ce mandat spécifique, qui permet de distinguer l'ambassadeur en signifiant à tous les membres de l'ambassade son leadership sur les orientations et en reconnaissant à chaque ambassade une relative autonomie liée au contexte, il y a une série de missions standards qui doivent être accomplies partout et qui constituent la partie la plus visible de l'activité de l'ambassade, une des plus chronophages aussi. C'est le cas des « démarches globales » : par exemple, demander de soutenir la candidature d'une personnalité française pour un poste de responsabilité dans une organisation internationale. Les « démarches » nécessitent un important travail : faire le siège de personnalités officielles peu pressées de vous recevoir, subir les foudres d'un pays peu content de la politique de la France, etc. Par ailleurs, les demandes de l'administration centrale de réaliser telle ou telle

⁵⁰. John Hendry, « The principal's other problems : Honest incompetence and the specification of objectives », *The Academy of Management review*, 2002, vol. 27, n° 1, pp. 98-113.

« démarche » sont faites à tous les postes de manière identique, quels que soient leur taille et l'état de leurs relations avec la France. Or, suivant l'état de la relation bilatérale, le poids de la France dans le pays concerné, les moyens humains disponibles dans l'ambassade, la tâche sera plus ou moins difficile. S'ajoutant aux « démarches » globales, demandées de la même façon à tous les postes, il existe également tout un ensemble de « démarches » spécifiques à chaque poste, comme par exemple signifier aux autorités locales la préoccupation de la France au sujet de la disparition de tel opposant politique dans le pays. L'ambassadeur doit s'y plier et rendre compte des actions entreprises, des entretiens réalisés et éventuellement des résultats obtenus.

Ce mandat doit se réaliser indépendamment de toutes les autres contraintes, notamment celles liées au fait que certaines ambassades sont des lieux de passage constants de personnalités variées. L'ambassade est au service de tous les nationaux présents ou de passage, via les consulats, mais aussi de tous les politiques et missionnaires divers en représentation. Il s'agit alors d'aider à la réalisation des mandats de tous les représentants de la nation en visite dans le pays d'accréditation. Elle se présente pour cela en terme de support logistique à la réalisation de mandats très hétérogènes qui peuvent être par exemple des négociations économiques, la présence à une conférence internationale, des projets de coopération scientifique ou des entretiens bilatéraux avec des personnalités politiques locales. À cet égard, ce qui caractérise les ambassades bilatérales est une large disponibilité de ses membres et une grande réactivité à l'événement.

Outre les deux types de mandats différents déjà identifiés, un mandat ancré dans un contexte local et un mandat beaucoup plus imprécis associé aux missions d'accueil de l'ambassade, il existe une troisième dimension. Elle est plus ou moins prégnante selon la taille des ambassades considérées, selon qu'elles sont bilatérales ou multilatérales et selon l'importance accordée au pays tiers dans les relations internationales. Elle recouvre le mandat de dire et d'exprimer les positions du gouvernement. Dans ce cas, et selon l'importance des sujets, le mandat est beaucoup plus précis, cadré par des « éléments de langage » et conditionné par le fruit d'une intense concertation entre l'ambassade, l'administration centrale, les cabinets de la présidence de la République et du Premier ministre au fur et à mesure de l'évolution de la situation.

Ces différents types de mandats produisent des activités de nature très différentes qui coexistent dans le temps plus souvent qu'elles ne se succèdent.

La définition très large et générique du mandat de l'ambassadeur, notamment dans les postes bilatéraux, laisse une marge d'interprétation, certes contrôlée, dans ce que doit être la défense du pays. La plupart des théories des relations internationales considèrent que chaque pays, par le biais de sa diplomatie et de ses différents outils de puissance (moyens militaires, économiques, culturels, etc.) agit pour la défense et la promotion de ses « intérêts ». Mais la façon dont ces intérêts sont définis, négociés au sein de chaque société est rarement abordée. Il est courant d'évoquer la recherche de la puissance, de la sécurité ou de la richesse sans que ne soient déclinés de façon précise les éléments qui composeraient ces grandes

catégories. La littérature sur le sujet et certains témoignages de diplomates⁵¹ montrent cependant que les différentes composantes de « l'intérêt national » ne sont pas définies clairement et a priori. Il existe en effet des conflits d'intérêt internes aux sociétés, des objectifs multiples et parfois contradictoires, un processus continu de définition et de redéfinition des « intérêts français » dans le cadre des négociations en cours. Certains politistes⁵² parlent de « construction sociale » des intérêts nationaux dans le contexte des normes internationalement reconnues, évoquent un jeu de confrontation entre pays dans les différentes instances supranationales (alliance, convention, etc.) ou encore des pressions de groupes d'intérêt domestiques. Le jeu politique et bureaucratique interne (concurrence entre ministères, services, etc.) entre également en ligne de compte. Le diplomate, à Paris et plus encore en poste à l'étranger, est donc partie prenante de ce processus de construction, négociation et/ou redéfinition de l'intérêt national. Il l'est en premier lieu par ses analyses et ses conseils, puis par le jeu relationnel, les discussions, la co-construction et la validation de normes d'action avec ses homologues étrangers, et enfin, en se positionnant dans les conflits entre différentes visions de l'action diplomatique.

Par exemple, un ambassadeur britannique en poste en Ouzbékistan⁵³, très impliqué sur la question des Droits de l'Homme largement bafoués dans ce pays, pensait que couvrir les exactions du régime post-communiste local risquait de renforcer le mécontentement et le manque de confiance de la population à l'égard de la communauté internationale ; de ce fait, cela pouvait, à ses yeux, favoriser la montée de l'islamisme comme force de contestation politique. Dénoncer les exactions du pouvoir et soutenir les militants des Droits de l'Homme apparaissent donc comme un moyen de défendre les intérêts et les valeurs de la Grande-Bretagne. Mais cette vision n'était pas partagée par une partie de sa hiérarchie. La direction politique d'Asie du FCO estimait notamment qu'une attitude trop dénonciatrice et « discourtoise » finirait par isoler l'ambassade des élites politiques du pays et lui faire perdre toute capacité d'influence. De son côté, le Premier ministre de l'époque, Tony Blair, refusait de voir sa politique d'engagement inconditionnel auprès des Américains — qui soutenaient le régime de Karimov, celui-ci s'étant positionné en 1991 contre le système soviétique déclinant, puis, après le 11 septembre 2001 aux côtés de la coalition dans la lutte contre le régime des Talibans — remise en cause par une lecture différente. Par contre, la direction des Droits de l'Homme du FCO soutenait largement les initiatives de l'ambassadeur. Ce dernier, pour réaliser certaines de ses initiatives, comme la lecture d'un discours très critique, avait donc pris l'habitude de demander plutôt ses instructions à cette direction, plutôt qu'à sa hiérarchie habituelle. Cette stratégie lui donnera une certaine marge de manœuvre, jusqu'à ce que les directions et décideurs opposés à son action parviennent, après un rude combat, à obtenir son rappel et sa démission.

⁵¹. Carne Ross, 2007, *op. cit.*

⁵². Martha Finnemore, *National Interests in International Society*, Ithaca, Cornell University Press, 1996.

⁵³. Craig Murray, *Dirty diplomacy : The Rough-and-Tumble Adventures of a Scotch-Drinking, Skirt-Chasing, Dictator-Busting and Thoroughly Unrepentant Ambassador*, Scribner, 2007.

Dans le cas français, les entretiens et observations réalisés montrent une situation assez complexe. Lors des interventions officielles et dans les entretiens formels, la position de la France est souvent déduite des discours du président de la République ou, à défaut, du ministre des Affaires étrangères qui servent de points de références pour définir la politique étrangère et ses différents objectifs. Le diplomate peut parfois dégager, dans l'exégèse des discours présidentiels, une certaine marge de manœuvre, toutefois d'autant plus étroite que le dossier traité comporte des enjeux problématiques. Ainsi, par exemple, à propos du dossier israélo-palestinien, Alain Pierret, ambassadeur de France en Israël en 1986, évoque les relations de la France avec l'OLP, présentée comme une des parties dans le dialogue pour la paix. Il se fait alors rappeler à l'ordre par sa hiérarchie. « À Bruxelles, le 25 juillet, Jean-Bernard Raimond avait déclaré que le dialogue, lorsqu'il est fait par des hommes ouverts et compétents, avec des responsabilités, est une bonne chose. Dans l'interprétation de la parole ministérielle, je suis apparemment allé trop loin. Si selon notre consul général à Jérusalem, la presse palestinienne apprécie, on juge à Paris que je me suis écarté de la ligne officielle⁵⁴. »

En poste, l'ambassadeur et les conseillers politiques possèdent aussi une certaine latitude pour définir le plan d'actions de l'ambassade. C'est ainsi qu'un objectif pourtant largement annoncé tel que « promouvoir les intérêts commerciaux de la France » peut apparaître comme secondaire pour certaines chancelleries diplomatiques, plus spontanément tournées vers le travail considéré comme plus « noble », c'est-à-dire l'analyse politique. Comme le souligne Laurence Badel, « incontestablement, la force des représentations a empêché l'établissement d'une relation équilibrée entre la sphère diplomatique et la sphère entrepreneuriale »⁵⁵. Les relations économiques, culturelles et scientifiques sont donc plutôt gérées par les services culturels, l'AFD et les missions économiques. La question de la coopération économique est éminemment politique et l'ambassadeur suit naturellement cet aspect-là des dossiers, mais la promotion commerciale et le développement ne sont pas des sujets traités en priorité par les chancelleries. Dans les ambassades étudiées, les chefs de poste ont volontairement fait le choix de laisser la grande part de ces actions aux services annexes ou spécialisés, préférant concentrer leur action sur les domaines politiques, et dans une moindre mesure, culturels.

Dans les grands postes multilatéraux (UE, OTAN, ONU, etc.), au contraire, le mandat est généralement plus impératif, ce qui pose le problème de l'adaptation permanente des instructions aux évolutions de la situation sur place.

« Donc, ce que vous faites, c'est : vous essayez d'avoir les instructions pour négocier et souvent les instructions se font en temps réel, c'est des choses extrêmement compliquées comme ce que j'ai fait lundi dernier où vous êtes tout le temps avec Paris au téléphone, il faut que vous ayez un compromis, il faut appeler pour dire 'voilà la situation maintenant'. Et ensuite, après tout le temps que vous avez passé à négocier, vous devez rendre compte. Et le problème, c'est que si vous

⁵⁴. Alain Pierret, 1999, *op. cit.*, pp. 31-32.

⁵⁵. Laurence Badel, « Pour une histoire de la diplomatie économique de la France », *XX^e Siècle*, n° 90, 2006/2.

avez une négociation qui a duré un peu longtemps, eh bien votre compte rendu il prend votre soirée. » (conseiller politique)

Ce n'est pas un hasard si la technologie de la visioconférence est utilisée de façon privilégiée dans l'élaboration et la discussion des instructions envoyées à la Représentation permanente auprès de l'UE.

Cette situation de dépendance vis-à-vis de Paris est parfois jugée négativement, notamment par les experts extérieurs au MAEE, dont l'intérêt pour la « négociation pure », « le jeu », n'est pas assez important pour accepter de s'en tenir aux seules instructions de Paris :

« Le B.A. BA c'est d'être proactif et réactif, les deux à la fois, pour s'adapter à tout changement, et si possible, les anticiper au maximum, d'où l'importance des contacts bilatéraux qu'on peut avoir par téléphone ou autre, sans arrêt rester en éveil, et essayer d'aller puiser l'information en amont pour informer Paris, alimenter Paris, en disant : "attention, la situation est en train de changer", enfin, là je peux bien vous en parler, car j'ai un dossier, c'est exactement ça en ce moment, donc "attention, telle délégation est susceptible de changer sa position, l'équilibre est susceptible d'être modifié" boum il faut réagir, "donc, donnez-moi vos instructions ou est ce que vous êtes d'accord si on fait ci, ou si on fait ça", bon après, c'est en bonne intelligence avec le SGAE, avec le ministère en disant bon "donnez-moi votre feu vert informel, ou autre", parce qu'on n'a pas besoin forcément d'un télégramme d'instructions en bonne et due forme, mais c'est vrai que là, on est les seuls à pouvoir leur donner ce signal, parce que vu depuis Paris, c'est vrai que ça fait loin Bruxelles, et parfois, selon les sujets la définition d'une position inter ministérielle est très difficile à élaborer, donc une fois qu'elle a été élaborée, c'est quasiment gravé dans le marbre, et donc eux, ils considèrent que ça y est, le travail est fait, on a notre position française, et après tout va bien. Or ici, le temps que la position française soit définie, je veux dire le sujet peut avoir évolué de une, deux ou trois phases déjà, d'où l'importance de les alimenter en temps et en heure, si possible de façon anticipée et, en bonne intelligence, de définir ou d'arriver à adapter ou à moduler la position, pour s'adapter, en fait, à l'évolution de la discussion. » (conseiller spécialisé)

Dans les petits postes multilatéraux, enfin, le manque d'attention de l'administration centrale pour ce qui est considéré comme des enjeux secondaires peut donner une marge de manœuvre importante, mais aussi le sentiment d'un manque de reconnaissance. Comme l'explique un représentant permanent :

« Ça fait deux ans et demi que je suis en poste ici, je n'ai jamais vu mon ministre. Il y a quatre comités des ministres chaque année, à chaque fois, c'est moi qui le remplace ! Bon, c'est normal que je le remplace s'il ne peut pas venir, c'est ce que font aussi mes collègues des autres délégations. Mais, là, ni Monsieur Kouchner ni son prédécesseur n'ont eu la curiosité de venir, ne serait-ce qu'une fois voir ce que l'on fait. De même, pour les instructions, on n'a pratiquement rien de notre ministère. On travaille beaucoup plus avec les experts des autres ministères qu'avec le ministère des Affaires étrangères. Déjà, notre direction de rattachement au MAEE, le service qui est officiellement chargé de préparer nos instructions et de nous évaluer, c'est la sous direction du désarmement et de la non-prolifération de la direction des Affaires stratégiques. Ça n'a pas beaucoup de sens ! C'est

justement un des rares sujets dont on ne s'occupe pas ici. Donc, la personne qui nous envoie les TD d'instruction a beau être tout à fait sympathique et pleine de bonne volonté, notre travail n'est pas vraiment au cœur de ses préoccupations. [...] C'est un peu décourageant de ne pas avoir de retour de notre propre ministère ! De ne pas avoir de reconnaissance ! J'ai un numéro 2 qui est formidable, qui se dépense sans compter, comme toute mon équipe d'ailleurs. Elle reste souvent jusqu'à 11 heures le soir pour terminer les dossiers ! Elle prend vraiment son travail à cœur, mais j'ai peur qu'un jour elle craque, parce qu'il n'y a pas de reconnaissance au bout ! Le travail qu'elle abat ici, est-ce que ça va la conduire à avoir un beau poste après ? Non, pas du tout ! »

Malgré les nouveaux moyens de communication, les déplacements croissants des responsables politiques, la gestion du mandat risque donc d'être toujours coincée entre le « trop » et le « trop peu » !

2) REPRESENTER, C'EST INCARNER UNE PRESENCE ET UN STATUT

Dans cette seconde configuration, le travail de représentation implique en premier lieu la défense du statut et du prestige du représenté (souverain ou État) dans le pays d'accréditation. Cela se traduit concrètement par le témoignage de l'intérêt de la France envers tel événement, tel pays ou telle personnalité et se manifeste par l'envoi d'un représentant, souvent de haut niveau, dans différentes soirées, réceptions mondaines ou manifestations à caractère politique. Cet aspect du métier est parfois dénigré par le grand public qui ne le perçoit pas comme un véritable travail. Outre le fait que, bien souvent, ces obligations sociales viennent s'ajouter à une longue journée de travail, marquant l'adéquation forte entre les sphères privée et professionnelle pour les diplomates, elles nécessitent pourtant un réel savoir-faire. Repérer et aborder les bons interlocuteurs, nouer des liens et échanger des informations, parfois faire passer des messages sans froisser les hôtes, est une grammaire d'initiés qui s'acquiert par l'expérience.

Dans le cadre de cette activité symbolique, chaque détail peut prendre une importance considérable, être perçu comme un signe ou porteur d'un message. Le respect des règles de préséance, du protocole, des plans de table, trouve donc ici un sens important. Chaque acte est codifié et tout manquement à la règle entraîne une sanction ou peut être jugé comme un acte malveillant. En juin 2007, par exemple, la Garde des sceaux a provoqué un esclandre, car elle avait été accueillie initialement lors de son déplacement officiel en Allemagne par le consul général ; l'ambassadeur avait alors été contraint de venir sur-le-champ à l'aéroport pour réparer la « faute » protocolaire.

Cette dimension de la représentation implique une certaine rigidité dans les relations avec les différents interlocuteurs. Il est parfois nécessaire de faire recevoir tel visiteur par un agent de rang élevé, même si un autre plus bas dans la hiérarchie, mais plus spécialisé et au fait du sujet traité, aurait pu être mobilisé de manière plus

utile. Une sous-directrice, qui cherche pourtant à déléguer au maximum des responsabilités à ses rédacteurs, constate ainsi :

« J'essaye d'envoyer un maximum d'interlocuteurs vers les rédacteurs concernés. Mais le tri, pour les visiteurs, ça dépend du titre de la personne. J'ai pour politique de déléguer pas mal de responsabilités aux rédacteurs, sauf les personnes importantes, que je suis obligée de recevoir. Par exemple, les ambassadeurs de ma zone, c'est moi qui les reçois. »

Pour tenir le rang exigé et avoir les relations ou réseaux nécessaires, il a longtemps été jugé indispensable de recruter des diplomates d'origine sociale élevée, ne serait-ce que pour montrer l'importance accordée au pays d'accueil par l'État accréditant un diplomate.

Aujourd'hui encore, un ambassadeur qui sera jugé trop peu prestigieux peut poser problème comme le relate Le Quotidien⁵⁶ de Dakar : « Pour remplacer le très expérimenté Doudou Salla Diop au poste prestigieux d'ambassadeur du Sénégal à Paris, le président de la République a porté son choix sur Maïmouna Sourang Ndir. La nomination a été officialisée dans le communiqué du Conseil des ministres tenu jeudi dernier. Une décision souveraine qui renvoie naturellement à l'indépendance politique et diplomatique de notre pays, comme le lui reconnaissent, et vice-versa, tous les États ayant accepté d'établir des relations avec lui. Mais les Français ont une autre perception de ce que doivent être les échanges diplomatiques entre deux États. Selon des sources diplomatiques interrogées par Le Quotidien à Dakar, si l'officialisation, par Dakar, de la nomination de l'ancienne ministre a accusé environ deux mois de retard, c'est dû à la volonté de Paris, dans un premier temps, de ne pas accepter Mme Ndir comme ambassadeur. Évidemment, ce type de refus, très... diplomatique du reste, n'a jamais été notifié aux autorités sénégalaises compétentes. Et pour cause, l'usage dans ce milieu très policé dans ses us et coutumes est qu'un pays ne peut refuser l'accréditation d'un ambassadeur sur son territoire, sauf en cas de considérations négatives liées au parcours du préposé. L'attentisme manifesté par le Quai d'Orsay avant de donner son agrément à la nouvelle ambassadrice n'a, apparemment, pas été décodé par les services du Président Wade. À moins que ceux-ci aient préféré ne rien voir ou entendre. En réalité, la France avait un vœu : que le Sénégal nomme un ambassadeur à l'étoffe plus relevée que celle de l'assistance sociale qu'est Maïmouna Sourang Ndir, un vrai diplomate de haut niveau. Son représentant à Dakar n'est certes pas un diplomate de carrière, mais Jean-Christophe Ruffin est d'un profil intellectuel relevé que l'Académie française a rendu Immortel il y a quelques mois. C'est donc une sorte de réciprocité par le haut, qu'elle attendait du Sénégal. Par ailleurs, la mission diplomatique sénégalaise dans la capitale française est la plus prestigieuse au monde pour notre pays, rappellent les interlocuteurs du journal Le Quotidien. Son importance dans le dispositif des relations bilatérales est significative. Ce qui explique l'existence des quatre Consulats généraux sénégalais à Toulouse et Bordeaux (dans le Sud-Ouest), à Marseille (dans le Sud) et à Paris, ainsi que sept consulats honoraires. Finalement, Paris aurait aimé que se poursuive la tradition d'excellence dans la nomination des ambassadeurs entre les deux pays. »

⁵⁶. Édition du 17/11/08.

La fonction d'incarnation du pays d'origine est parfois exigeante. En tant que symboles, les diplomates peuvent aussi être pris pour ce qu'ils représentent et servir de cible physique pour des représailles contre leur pays d'origine. Dans les cas d'enlèvements ou d'assassinats de diplomates, c'est la fonction d'incarnation de la présence de la puissance étrangère, plus que le membre d'une élite sociale, qui est visée.

Pour s'adapter aux évolutions de la société représentée, plus égalitaire, plus mixte, il est parfois suggéré que le corps diplomatique se diversifie dans sa composition, notamment en s'ouvrant aux femmes, aux minorités visibles et aux postulants issus de différentes filières d'étude afin d'être plus à l'image de la société qu'il représente.

La féminisation, notamment des postes les plus élevés, reste problématique. Les ambassadrices, en effet, sont généralement en poste dans des « petits » pays, dont l'importance sur la scène internationale ou pour la France n'est pas primordiale. La première femme ambassadeur, Marcelle Campana en 1972, est nommée au Panama. Aucune femme n'a été ambassadeur en Allemagne, Grande-Bretagne, Espagne, Italie, Russie (ou URSS), États-Unis, Israël, Japon, Inde ou Chine ! De même, il n'y a jamais eu aucune femme ministre des Affaires étrangères ni secrétaire général, du Quai d'Orsay.

Comment comprendre la prégnance de ce « plafond de verre » ? Au MAEE, l'argument selon lequel la plus grande difficulté ou réticence pour les femmes à assumer des postes à l'étranger expliquerait leur moindre réussite doit être relativisé. En effet, les « belles carrières » des énarques, encore moins féminisées que celles des « Orient » se font avec une moyenne de postes à l'étranger plus faible que celle des « Orient », plus féminisées. On trouve d'ailleurs des femmes ambassadrices ou numéro deux dans des pays en guerre ou dangereux. Ce sont plutôt les postes prestigieux et non les postes périlleux qui leur sont pour l'instant fermés !

Une autre explication peut aussi être trouvée dans les formes d'organisation du travail et du temps. Face à la difficulté de faire reconnaître son travail, un des indicateurs de l'engagement personnel au MAEE semble être les longues journées de travail : « *Si je reste tard le soir, cela montre que je travaille bien* ». De plus, la soirée est souvent perçue par les diplomates comme un moment privilégié pour la réflexion collective, le contact avec les supérieurs, pour leur soumettre idées et projets (donc faire reconnaître ses mérites). Ces habitudes peuvent exclure pour une part les jeunes mères de familles, donc pénaliser les femmes. Dans nos observations, nous avons vu plusieurs sous-directrices tenter de lutter avec difficulté contre les réunions trop tardives (qui de plus impliquent souvent la rédaction d'une note de synthèse ou d'un télégramme dans la foulée).

En ce qui concerne les agents issus de l'immigration, le très faible nombre de personnes que nous avons pu rencontrer, notamment parmi les agents de catégorie A, témoigne de l'existence d'un problème à ce sujet, mais rend également très délicate toute analyse. Les rares entretiens collectés évoquent toutefois le sentiment, de la part de ses personnes, de ne pas être reconnues à leur juste valeur du fait de leur origine.

Comment encourager l'ouverture des recrutements, des expériences et des origines, tout en conservant la cohérence des métiers diplomatiques et des représentations et valeurs partagées ?

L'origine comme « argument » :

Dans les années 1960, l'ambassadeur d'Israël aux Etats-Unis, Habraham Harman, estimait qu'être un juif originaire de Grande Bretagne pouvait être un handicap pour bien représenter son pays dans lequel les juifs Sépharades devenaient de plus en plus nombreux. Il note ainsi à propos d'un débat télévisé avec un diplomate arabe qui lui disait qu'il n'avait rien à faire en Israël : « *A un ambassadeur israélien d'origine d'Irak, par exemple, cela ne pourrait arriver, car il pourrait dire : Moi aussi, je suis du Moyen-Orient, je suis en Israël parce que c'est ma patrie. C'est la terre de mes ancêtres, j'ai sur elle un droit historique, même si bien sûr j'aurais pu rester chez vous et attendre que vous me pendiez sur la place publique. Et alors, cet ambassadeur arabe, dans son studio de télévision, n'aurait plus qu'à fermer sa bouche* »

(cité dans Segev, 2007, p.75)

Avec la démocratisation et la pluralisation des sociétés, certains pays (comme la Suède notamment) cherchent à favoriser le recrutement de diplomates reflétant la diversité de leur société⁵⁷. Ils sont aussi incités à s'ouvrir plus largement à la société du pays d'accréditation, notamment à travers les médias (diplomatie publique ou d'influence). Une des difficultés de la diplomatie actuelle est qu'avec la médiatisation, il devient plus difficile de segmenter les publics pour délivrer une communication adaptée à chaque auditoire. Par exemple, dire à la fois à ses concitoyens que l'on a obtenu une grande victoire et à ses interlocuteurs étrangers qu'on a fait une grosse concession est devenu très difficile. Dans les sociétés démocratiques contemporaines, les processus de décisions sont complexes ou multiformes et le diplomate qui veut défendre les intérêts de son pays est amené à devoir détecter les différents leviers et pôles de décision en présence (ministères, conseillers présidentiels, parlementaires, partis politiques, partenaires sociaux, grands intérêts économiques, associations et ONG, etc.). Il est toutefois contraint d'agir avec tact et discrétion, afin de ne pas donner le sentiment au pays hôte de manipulations indues pour favoriser les seuls intérêts de son pays d'origine, ce qui serait contre-productif, car contraire aux usages du milieu diplomatique⁵⁸.

Plus généralement, le problème de la représentativité, notamment dans sa dimension d'incarnation d'une présence, pose la question de la notion de représentation. Soit, on représente un pays conçu dans sa diversité « morphologique », pour citer Maurice Halbwachs⁵⁹, soit, on représente une

⁵⁷. À Bruxelles, nous avons vu la première intervention au sein d'un COREPER (d'après l'attachée de presse de la Représentation française), d'un diplomate Noir. Il était britannique.

⁵⁸. Chass W. Freeman, *Arts of Power*, USIP Press, 1997.

⁵⁹. Maurice Halbwachs, *La morphologie sociale* (1938), Armand Colin, 1970.

représentation. Par exemple, la représentation véhiculée par la Suède est celle d'une démocratie beaucoup plus « participative » que la France, où il existe le moins d'intermédiaires possibles entre l'État et le citoyen. Dans ce cas, sa représentation, notamment à l'étranger, doit être « isomorphique » à sa population, à l'instar de ce qui se passe au Parlement. Ou il s'agit d'une démocratie représentative plus classique et sa diplomatie représente alors une représentation. Les ambassades françaises représentent avant tout la représentation de la France, avec quelques nuances et fantaisies admises chez les ambassadeurs, mais dans un registre convenu. Il y a des ambassadeurs de sensibilité de droite ou de gauche, mariés ou séparés, d'un certain âge, plutôt de sexe masculin, représentatif de la haute fonction publique, grands serviteurs de l'État et de la République, mais sans doute peu représentatifs de la population.

Il est donc nécessaire de questionner ce que signifie une « représentation de la France » et la concurrence des représentations possibles qu'elle recouvre. La délimitation de l'image à incarner fait sans cesse l'objet d'arbitrages dont les contours sont mouvants selon les contextes et les objectifs attendus. Elle se noue avec les représentations que se fait le pays d'accueil de la France et de ses attentes, mais aussi avec le message que le MAEE veut donner de la France en fonction des résultats plus ou moins escomptés selon l'intérêt de l'État d'accréditation. Ainsi, le travail de représentation qui se joue par une présence permanente est conditionné par une donnée majeure qui est celle du public visé par l'acte de représentation. Et l'adéquation entre les actions mises en place et leurs effets n'est pas le ressort d'une présence qui ne serait que passive — être présent dans le seul but d'être visible — mais au contraire, en recompositions constantes ; des recompositions permanentes qui ne sont pas sans créer à l'intérieur des missions diplomatiques des tensions, des interactions conflictuelles, des affirmations de pouvoir, car elles sont une source d'enjeux déterminants dans le travail quotidien.

En ce qui concerne cette seconde configuration du travail de représentation, il faut étendre la réflexion au-delà de la seule personnalité de l'ambassadeur. Dans les représentations permanentes auprès d'organisations internationales, comme celle auprès de l'OTAN, le fait qu'elle soit située au sein même de l'organisation, que le personnel soit amené à croiser quotidiennement des membres des autres représentations, induit pour chaque membre de l'ambassade une attitude de représentant. Tout le personnel y est vêtu par exemple, en permanence, de manière particulièrement soignée. Dans les postes bilatéraux, c'est le cas à la chancellerie, mais la pression sociale est moins perceptible dans d'autres services, comme le service culturel ou la mission économique, a fortiori lorsqu'ils sont installés dans des locaux séparés.

Pour beaucoup de personnes rencontrées dans les services, il s'agit, au quotidien, d'un travail comme un autre, sans dimension symbolique forte à l'exception de moments privilégiés. Ainsi, lorsqu'on interroge les agents de MAEE, même les plus modestes, ils racontent leur activité comme le ferait n'importe quel agent dans un quelconque service public. Pour les agents à l'étranger cependant, à l'occasion de certaines questions posées au cours de l'entretien (par exemple « quand vous rentrez en France pour vos vacances, ça se passe comment ? » ; « Comment racontez-vous votre travail à votre famille ? », l'expérience d'une relative étrangeté du métier — pas toujours aisée à partager avec des non diplomates — peut être

exprimée. Il est révélateur, notamment, de constater combien le fait de travailler dans une ambassade revêt une dimension symbolique très forte, qui ne manque pas de rejaillir sur la représentation de l'emploi exercé. C'est à la fois travailler pour le maintien du prestige de la France à l'étranger, sa présence, mais c'est aussi être appelé à croiser parfois des gens prestigieux. La question se pose en termes différents dans les ambassades pour les recrutés locaux, en nombre croissant pour la tenue de tous les emplois techniques. Outre le fait que les ambassades ont souvent été de « mauvais » employeurs (non-respect du droit du travail local par exemple), pour les personnes interrogées, l'ambassade est un employeur comme un autre et le travail souvent aussi contraignant, sinon plus, qu'ailleurs.

Dans la mesure où ils « représentent » la France, les diplomates et tous les agents de l'ambassade doivent, dans leur travail, préserver et entretenir le prestige de leur pays, l'aider à « maintenir son rang », celui d'un pays qui veut rester au niveau des grandes nations internationales. De par l'importance de son réseau d'ambassades et de consulats, sa présence dans les organisations internationales, sa participation aux grands enjeux mondiaux, la France entend conserver une place qui lui est parfois contestée. Il est donc attendu des diplomates que leurs actions — par le respect de rituels de représentations, de mises en scène du pouvoir, d'actes symboliques de différentes natures — contribuent à préserver le prestige et le rang de la France. Mais au-delà de positions objectives ou d'actions symboliques, parce que le diplomate est autant un être observé qu'un observateur, les représentations sociales qu'il véhicule dans le milieu où il évolue sont particulièrement importantes. Il incarne certes une présence abstraite, néanmoins cette incarnation se matérialise aussi à travers son propre comportement. Son travail de représentation incorpore donc une forte variable « réputationnelle », qui s'ajoute au statut social le définissant, comme le décrit notamment Lloyd Warner dans ses travaux de stratification sociale⁶⁰. Il est donc placé dans une situation où le contrôle social, qui se manifeste jusque dans sa gestion du corps ou encore dans l'exigence d'une moralité irréprochable au regard des référentiels du pays d'accréditation, est très contraignant. Qu'ils le veuillent ou non, les conjoints, à partir d'un certain niveau, sont également soumis à des contraintes fortes de représentation. Plusieurs diplomates d'âge moyen nous ont raconté comment ils avaient pu être rappelés à l'ordre par l'ambassadeur ou son épouse pour le comportement de leur épouse : tenue vestimentaire trop décontractée ; contact jugé trop proche avec le personnel de maison local, etc.

Les résidences et les ambassades richement décorées et meublées, les voitures avec chauffeur, les rituels et les cérémonies (comme celle autour de la remise des lettres de créances), le protocole, sont également autant d'outils qui peuvent soutenir le travail de maintien d'une présence prestigieuse. Toutefois, la volonté de réaliser des économies budgétaires et le souci contemporain de faire montre de plus de simplicité, voire de modestie, remettent en cause la légitimité de certaines de ces pratiques tournées vers la préservation d'une image de prestige. Inventer de nouveaux rituels, démocratiser le travail de représentation n'est pourtant pas une chose aisée. Pour que le travail de mise en scène, de représentation, fasse sens, produise bien la reconnaissance et l'image attendues, il est nécessaire qu'il trouve

⁶⁰. Lloyd W. Warner, *Yankee City*, New Haven, Yale University Press, 1963.

un écho dans des représentations partagées du pouvoir et du prestige, dans une réminiscence de traditions issues des sociétés de cours, des liturgies religieuses ou des grandes cérémonies laïques du passé⁶¹. Il n'est pas possible de créer ex nihilo une pratique dont le sens sera compris par tous par la seule force de l'imagination ou de l'habileté en communication.

3) DEFENDRE L'IMAGE DE LA FRANCE A L'ETRANGER

Les deux figures de la représentation (agir « à la place de » et « en tant que ») se combinent dans la défense de la bonne image du pays, qui est à la fois un axe central du mandat donné à l'ambassadeur et une conséquence de son rôle d'incarner son pays. Le travail de représentation, trop souvent associé de façon restrictive à « l'exercice de la coupe de champagne » lors des cocktails et autres événements mondains, passe aussi par un investissement important pour promouvoir, par différents types de manifestations (salons, expositions, conférences, etc.), la culture, les valeurs et les produits français avec une finalité politique. Il permet de favoriser la diffusion des idées et de la langue française, mais aussi de défendre les intérêts des ressortissants et des entreprises nationales quand ceux-ci ne sont pas traités avec équité par les autorités locales. Plus généralement, il s'agit d'entretenir la réputation de la France à l'étranger. De ce point de vue, le travail consulaire et le travail politique sont liés. Le traitement rapide des visas dans les meilleures conditions possibles revêt ainsi une grande importance pour l'image de la France et permet de faciliter la venue d'étudiants et de touristes, contribuant in fine à la diffusion de la culture française. Dans un pays africain très lié à la France, le consul général s'employait par exemple à communiquer auprès des médias locaux sur les efforts effectués avec son équipe pour tenter de réduire les délais d'attente pour les demandeurs de visas.

« Constat » dressé dans un ensemble de télégrammes rédigés à la demande du Quai d'Orsay à l'automne 2007 par 42 ambassadeurs en poste en Afrique :

« L'image de la France "oscille entre attirance et répulsion dans nos anciennes colonies, au gré du soutien politique ou des interventions, militaires notamment, dont ont fait l'objet ces pays", constate un télégramme de synthèse. "La France n'est plus la référence unique ni même primordiale en Afrique. Les Français ont du mal à l'admettre", ajoute un diplomate qui a participé à ce travail. A l'entendre, tout se passe comme si le temps s'était arrêté : les Africains "jugent la France à l'aune des travers du passé alors que Elf, c'est fini".

De leur côté, les Français ignorent que les Africains entrent dans la mondialisation "plus vite qu'on ne le croit" et sont désormais courtisés par tous les pays émergents (Chine, Inde, Brésil) et par les Etats-Unis. "Loin de la pensée misérabiliste, (...) les progrès accomplis par l'Afrique sont importants et largement sous-estimés par

⁶¹. Denis Fleurdorge, 2005, *op. cit.*

l'opinion et les observateurs", estime le document, élaboré pour tenter de remédier à l'effet désastreux produit par le discours de Nicolas Sarkozy à Dakar en juillet 2007.

Le soutien apporté par Paris à des potentats africains est l'une des composantes de ce désamour. La présence de bases militaires "alimente le fantasme d'une France qui n'agit qu'au profit de gouvernements iniques et pour des causes opaques", alors que la situation dans les pays en question (Gabon, Cameroun, Tchad et Congo) est plutôt meilleure que dans d'anciennes colonies britanniques, estiment les responsables français, qui citent le Zimbabwe. "On nous reproche à la fois de trop intervenir et de lâcher l'Afrique. Quoi qu'on fasse, on a tort", résume l'un d'eux. La voracité prêtée à la France en matière d'exploitation des ressources naturelles pèse aussi. Là encore, l'idée selon laquelle Paris tire toutes les ficelles dans ses ex-colonies relève du leurre, assurent les diplomates, puisque les principaux intérêts français se situent en Afrique anglophone. Le Nigeria et l'Afrique du Sud concentrent la moitié des échanges français avec le continent. L'Afrique ne pèse d'ailleurs que pour 0,5 % dans le commerce extérieur de la France, contre 40 % en 1957.

Les Africains francophones ont "l'impression d'être délaissés, voire de ne pas être payés en retour par une France en repli (immigration, visas, réduction de l'aide, traitement des anciens combattants)", assènent encore les télégrammes, pointant "le risque réel que les jeunes générations se détournent de la France". L'ennui est que la France n'a plus les moyens de ses ambitions. Son immense réseau de coopérants a presque disparu et elle ne maîtrise qu'un tiers du volume de son aide, le reste se partageant entre la réduction de la dette et l'aide distribuée via l'Union européenne. En conséquence, les réalisations françaises sont mal identifiées et moins visibles que les immenses stades ou palais des congrès construits par les Chinois. Certaines ambassades vont jusqu'à plaider pour une dé-communautarisation des budgets.

Le dépit africain se nourrit aussi du rejet d'une France "donneuse de leçons", insistent les diplomates, qui constatent aujourd'hui les "dégâts durables" produits par l'affaire de L'Arche de Zoé.

Un fossé s'est ainsi creusé entre Français et Africains. Les premiers voient les seconds comme "des gens pauvres parce que corrompus, à qui la France doit dire ce qu'ils doivent faire". En miroir, domine en Afrique la vision d'"une France frileuse, doutant de ses intérêts, méfiante à l'égard de la jeunesse africaine". Ce décalage se double d'une identification nouvelle facilitée par Internet, le portable et le satellite : "Quand les banlieues françaises flambent, la jeunesse d'Afrique se sent maltraitée."

Confrontée à cet inquiétant tableau, la France dispose d'atouts, notamment de sa langue, qui fait l'objet d'une "terrible demande", et d'une "connaissance irremplaçable du terrain". Paris doit "avouer ses intérêts en Afrique", liés aux enjeux du développement, de la sécurité et de l'économie, et négocier avec "des partenaires à part entière". "Nous devons cesser de traiter les pays francophones comme "nos Africains"", résume un diplomate. »

Philippe Bernard, Le Monde - Edition du 27.04.08

Ce dernier exemple illustre la difficulté et les limites de ce travail de défense de l'image : toute action de l'ambassade ou du consulat peut potentiellement agir sur l'image que se font de la France les ressortissants du pays d'accréditation, mais, dans le même temps, cette image est le résultat de dynamiques historiques, économiques, culturelles qui échappent totalement à l'ambassade. La France bénéficie d'un certain capital d'image et de sympathie, mais pâtie également de nombreux stéréotypes qu'il n'est pas facile de faire changer.

C'est en cas de crise que le travail de défense de l'image de la France sera le plus visible et pourra être relaté par les médias. C'est le cas, par exemple, au moment des attaques lancées contre les intérêts français en Chine, suite aux manifestations lors du passage de la flamme olympique à Paris en avril 2008 : « Une cellule de veille a été mise en place à l'ambassade de France à Pékin : tous les diplomates en place sont invités à surveiller ce qui se dit à la télévision et sur l'Internet chinois. Avec la moitié du personnel diplomatique qui parle correctement la langue de Lao-Tseu, les informations remontent rapidement et sont envoyées au Quai d'Orsay. Pour la première fois, l'ambassadeur français, Hervé Ladsous, a répondu mardi soir aux questions de la chaîne hongkongaise Phoenix TV. « Une chaîne d'influence, au ton assez libre et très regardée par l'élite chinoise », fait-on valoir à l'ambassade. D'autres interventions médiatiques du représentant de la France « pourraient être prévues » dans les jours qui viennent pour peser dans l'opinion publique. Parallèlement, d'autres personnes de l'équipe diplomatique sont en contact avec la presse chinoise, même pour parler de sujets annexes au boycott. « Notre objectif, c'est de montrer qu'on ne se fout pas de leur gueule. Il faut donner aux Chinois le sentiment d'être entendus », indique-t-on de même source. Avec un souci : officiellement, les appels au boycott n'émanent pas des autorités chinoises mais de la société civile. Pékin entretient en effet le flou sur ses propres positions, appelant les consommateurs de l'Empire du Milieu à des actions « légales et raisonnables ». « Il nous est difficile de donner des leçons de Droits de l'Homme tout en demandant au gouvernement chinois de mieux maîtriser son opinion publique », explique-t-on du côté français. Ce qui n'empêche pas chaque diplomate de « faire jouer ses contacts pour agir sur la partie du mouvement de boycott télécommandée par les autorités ». Bref, selon la formule consacrée, la diplomatie française est en phase « d'échanges et d'attentes ». »⁶²

En parallèle de ce travail mené par le poste, une action politique a été entreprise par deux envoyés extraordinaires : « Alors que les initiatives antifrancophones se multiplient en Chine, l'Élysée a décidé d'adresser plusieurs messages aux autorités chinoises à l'occasion de la visite en Chine, cette semaine, de l'ancien Premier ministre Jean-Pierre Raffarin et du président du Sénat Christian Poncelet. M. Raffarin, coutumier des visites à Pékin et dont le voyage était prévu de longue date, s'est vu confier, dans le contexte diplomatique agité actuel, la mission d'apaiser les tensions avant l'arrivée plus officielle du conseiller diplomatique du Président, Jean-David Levitte, ce week-end. Premier à arriver sur place, lundi, Christian Poncelet doit notamment rencontrer l'escrimeuse handicapée Jin Jing, une des porteuses de la flamme olympique chahutée lors de l'étape de parisienne, pour lui présenter des excuses officielles de la part de Nicolas Sarkozy et une invitation à

⁶². Quotidien *20 minutes*, dimanche 20/04/08.

venir à Paris. “Je veux vous dire que j’ai été choqué par les attaques dont vous avez été l’objet le 7 avril à Paris et, pour le courage que vous avez montré, j’ai un profond respect envers vous et le peuple dont vous venez. Il est compréhensible que le peuple chinois ait été blessé et je condamne fermement”, écrit notamment le Président français dans ce document rendu public. Jean-Pierre Raffarin est quant à lui attendu mercredi. Si l’entrevue du vice-président de l’UMP avec le Premier ministre chinois Wen Jiabao a été confirmée avant le début des tensions franco-chinoises, l’Élysée a profité de son voyage pour lui donner une lettre à transmettre aux autorités chinoises. M. Raffarin emmènera aussi avec lui une lettre de l’ancien Président Jacques Chirac, qui devait se rendre à Pékin dans le cadre de sa fondation pour le dialogue des cultures avant d’en être empêché par une intervention chirurgicale. Ces initiatives françaises témoignent d’une volonté de calmer le jeu avec la Chine après le passage catastrophique de la flamme olympique à Paris et les menaces de bouder la cérémonie d’ouverture des Jeux olympiques. Les manifestations contre la France et ses symboles économiques se sont multipliées au cours des derniers jours.»⁶³ La gravité de la crise est apparue telle que des émissaires spéciaux, porteurs de messages issus directement de l’ancien et de l’actuel Président français ont été jugés nécessaires.

En temps normal, le travail de protection et d’amélioration de l’image de la France, de diffusion et de valorisation de ses valeurs et de ses productions est plus difficile à caractériser. Nos observations ont montré une grande diversité dans la conception des meilleures façons de promouvoir l’image de la France. Néanmoins, comme le soulignent certains auteurs⁶⁴, la puissance se mesure dorénavant de plus en plus en termes de projection d’image, de transmission de messages à destination des opinions publiques, de promotion d’un modèle de société, de capacité à être présent médiatiquement, de communication d’influence, etc. Et ce Soft Power relève, dans de nombreux États, de la mobilisation des moyens relatifs aux domaines de compétences des services culturels et de presse, dont les actions prennent dans cette démarche un sens singulièrement politique.

Le travail de représentation diplomatique est étroitement associé à la mission de promotion de l’image du pays d’origine dans celui d’accréditation. La construction d’une image se nourrit de multiples éléments. Une décision de politique étrangère peut susciter de fortes réprobations dans certains États tiers, alors qu’elle peut être interprétée favorablement par d’autres partenaires. Par exemple, le refus de la France de participer en 2003 à la coalition devant renverser le régime de Saddam Hussein a engendré un large mouvement de sympathie parmi les populations du monde arabe, mais a provoqué des tensions dans les relations bilatérales avec les États-Unis et d’autres États occidentaux. Néanmoins, si certaines composantes de la détermination de l’image nationale échappent à l’action des postes, ces derniers possèdent divers outils pouvant la modifier, la renforcer ou la soutenir. Parmi eux, les domaines de compétences relevant des SCAC sont une ressource importante, et d’autant plus qu’ils se trouvent au centre des principaux leviers identifiés de la diplomatie d’influence. En amont, ils font l’objet d’un travail éminemment

⁶³. *Le Monde*, 21/04/08.

⁶⁴. Bertrand Badie, *L’impuissance de la puissance. Essai sur les nouvelles relations internationales*, Paris, Fayard, 2004.

politique d'arbitrages, de choix divers, sur la faisabilité, l'efficacité et l'opportunité de l'organisation de telle manifestation ou de telle action. En aval, ils mobilisent les capacités d'entrisme ou les réseaux du service de presse pour en assurer la publicité. La couverture médiatique des événements créés par les postes est rarement spontanée. Elle nécessite l'entretien de contacts renouvelés avec les journalistes autochtones pour générer des relais. En effet, outre les problèmes de censure dans certains pays, la multiplicité des informations possibles à traiter occasionne une concurrence entre elles. Sauf pour de rares manifestations dont l'ampleur justifie de facto un intérêt, et pour lesquelles les messages à faire passer sont plus aisés à formater, c'est donc la qualité des relations avec les médias locaux qui permet souvent d'imposer un large traitement du travail de promotion de l'image effectué par les postes.

Pour la France, ce travail s'appuie sur de nombreux vecteurs, mais trois sont particulièrement privilégiés. Ils renvoient à des domaines dans lesquels le pays jouit à l'étranger d'une réputation relativement consensuelle, à savoir les arts et la gastronomie, le patrimoine (écologique, architectural, historique) et la puissance économique. Dans chacun de ces trois domaines, à partir desquels sont déclinés des actions variées, des objectifs sont in fine poursuivis, assignant à la fonction de représentation des enjeux importants.

Concernant le premier, la singularité d'un modèle français défendant son exception culturelle est par exemple mise en avant par l'organisation en de nombreux endroits de festivals de films français, francophones, voire européens où les productions nationales y occupent une place majeure. Pour le second, l'impact sur le tourisme est escompté, notamment au regard du fait que le pays reste la principale destination touristique mondiale. Concernant le troisième, c'est davantage l'attractivité scientifique et universitaire qui est recherchée, par l'affirmation de certains attributs technologiques ou d'excellence.

Dans les pays gouvernés par des régimes oppressifs, certaines manifestations de type culturel organisées ou sponsorisées par les services du poste bilatéral peuvent avoir une très forte dimension politique. De même que la présence de diplomates à des événements nationaux, peu encouragés par le pouvoir en place, sont parfois assimilables à des postures politiquement signifiantes. L'acte de représentation s'avère, dans ces cas, utilisé comme un moyen, parmi d'autres du répertoire de l'action diplomatique, d'affirmer des prises de position sans user d'une démarche de défiance frontale. Ainsi, le recours au détour par l'objet culturel s'avère commode pour promouvoir un discours d'émancipation à destination de la population, apporter un soutien implicite à des opposants ou renouveler des messages de désapprobation aux autorités locales tout en évitant de les porter dans les cadres formels du dialogue institutionnel. Cette utilisation particulière de la mission de représentant du diplomate fait appel à un savoir-faire singulièrement rôdé, car toute improvisation en la matière comporte des risques importants de dérapages et peut générer des tensions très préjudiciables à la relation bilatérale. En effet, la frontière est mouvante entre la volonté de marquer une indépendance et la possibilité d'apparaître comme faisant de l'ingérence dans les affaires intérieures du pays d'accréditation. Loin de se résumer à une activité passive, le travail de représentation est directement lié, dans cette configuration, aux compétences du diplomate en termes d'évaluation du contexte, de prise en compte de données

contradictaires, de gestion d'arbitrages complexes ou encore de mise en perspective des enjeux d'une situation.

Dans le cadre du développement du Soft Power, le travail de représentation du diplomate peut également intervenir sous la forme d'un soutien à des actes d'affichage de types lucratifs ou commerciaux renvoyant aux images, presque subliminales, associées spontanément par les populations étrangères à l'évocation du nom de l'État considéré.

Certains, comme les États-Unis ou les pays scandinaves, mobilisent beaucoup, dans leur diplomatie d'influence, ce ressort dérivé de l'industrie publicitaire consistant à jouer la carte des clichés ou des référents inconscients véhiculés par leur nation pour défendre leurs intérêts. Il s'agit ici de rechercher une visibilité médiatique, des retombées économiques ou divers avantages en assurant l'extraversion du pays sur le mode de la promotion d'une marque. À cet égard, la multiplication des agences parapubliques sectorielles s'inscrit dans cette démarche.

Pour la France, la création de CampusFrance ou encore d'UbiFrance est, dans une certaine mesure, significative d'une stratégie tournée vers une capitalisation sur l'existence d'un label Made in France identifiable. Dans de nombreux cas, l'association entre les composantes publique et privée de l'État est forte sur ce segment où elles font figure d'alliés circonstanciels. De plus, leurs espaces d'intervention sont réciproquement poreux à leurs objectifs respectifs. Certaines entreprises centrent ainsi leurs campagnes publicitaires sur des éléments renvoyant à des traits positifs incarnés par leur pays d'origine, qui parallèlement les entretient et les conforte en les incorporant dans des actions ciblées de son appareil diplomatique. S'agissant de la France, les entreprises des secteurs de l'automobile ou du luxe, comme celles se distinguant dans des domaines à forte valeur ajoutée technologique, sont les principaux acteurs de ce créneau : il sera souvent demandé aux ambassadeurs de venir inaugurer le lancement de telle nouvelle collection ou de telle opération marketing devant un parterre de personnalités locales. En retour, les filiales des entreprises concernées participent financièrement à des manifestations, souvent culturelles, initiées ou soutenues par le poste. Contrairement à ceux d'autres pays décomplexés à l'égard de la perméabilité entre les intérêts publics et privés, beaucoup de diplomates français hésitent encore à solliciter massivement ou à cautionner ces partenariats, trouvant qu'ils relèvent d'une « confusion des genres » peu compatible avec les vocations premières de la diplomatie bilatérale. Pourtant, progressivement, la fonction de représentation diplomatique est amenée à déborder de plus en plus sur les champs du fund raising ou du montage d'opérations avec des partenaires privés, soulignant ses recompositions permanentes face à l'évolution de multiples contraintes endogènes et exogènes.

Dans la relation bilatérale, défendre l'image de la France, c'est aussi parfois s'employer à déminer les sources de conflits qui peuvent empêcher de bonnes relations et être une occasion de critiques dans les médias du pays.

Une action pour améliorer l'image de la France aux Pays-Bas :

Claude de Kémoullaria, ambassadeur aux Pays-Bas de 1982 à 1984 en donne un exemple éclairant⁶⁵. « Un grave litige nous opposait : les Hollandais reprochaient aux potasses d'Alsace de polluer les polders qu'ils avaient gagnés sur la mer. Ils faisaient le même reproche aux Allemands au motif de leur mine de charbon, et aux Suisses en raison de l'industrie chimique de Bâle. La convention ad hoc signée en 1976 entre Paris, La Haye, Bonn et Berne n'avait toujours pas été ratifiée par le Parlement français, alors que les autres parties l'avaient fait. Les Hollandais voyaient dans ce retard la preuve de notre mauvaise volonté. Je fus nommé ambassadeur à La Haye en Conseil des ministres à la fin décembre 1981. [...] Quelques jours plus tard, je présentai mes lettres de créance à la reine Béatrix. [...] La souveraine nous reçut fort gracieusement.

— Mme, lui dis-je quand elle me donna congé, je me dois d'informer Votre Majesté que je repars demain matin pour la France.

— Comment cela, Monsieur l'ambassadeur ? Vous nous quittez déjà ? Dit Béatrix.

— Oui, car je ne veux pas perdre une seule journée pour plaider la cause de la dépollution du Rhin, qui sera mon premier souci à ce poste. [...].

Pour tenir la promesse faite à la reine, je m'employai à obtenir la ratification de la convention de Bonn «relative à la protection du Rhin contre la pollution par les chlorures», que Raymond Barre, alors Premier ministre, avait signé le 3 décembre 1976. Chaque année, 8 millions de tonnes de sel des potasses d'Alsace étaient déversés dans le fleuve. À Colmar, je parlai au conseil général réuni au grand complet sous la présidence du sénateur Daniel Hoeffel, car cette assemblée n'avait pas l'habitude de voir un ambassadeur en exercice demander à être entendu. J'expliquai que l'amélioration des relations entre la France et les Pays-Bas dépendait pour beaucoup du règlement de cet irritant litige au sein de l'Europe des neufs. Je fis appel aux sentiments nationaux des conseillers et leur demandai leur aide. «Je comprends très bien leur dis-je, que les mines de potasse d'Alsace ont ici une importance économique considérable, mais il convient aussi de prendre en compte le fait que la situation actuelle est extrêmement coûteuse pour la nation sur le plan bilatéral et européen». Dans toute l'affaire, le conseil général et son président ont montré un sens remarquable de l'intérêt national. De même, j'alertai Pierre Mauroy, Premier ministre, qui fit convoquer des conférences interministérielles auxquelles je demandais à Cheysson de ne pas paraître, car sa qualité d'ancien président de potasse d'Alsace le rendait peu objectif sur le sujet. Je fis un actif lobbying auprès de tous les groupes parlementaires des deux chambres. Le Premier ministre néerlandais suivait mes efforts avec intérêt. La ratification de la Convention de Bonn, mise à l'ordre du jour, fut largement votée par l'assemblée, puis le sénat, avant la fin de 1982. Dès le lendemain de la ratification par la haute assemblée, le Palais me fit savoir que la reine invitait le président de la République française à rendre une visite d'État aux Pays-Bas — autant que je sache, pour la première fois depuis près d'un siècle. Aidé par mon brillant et fidèle Premier conseiller, je voulais donner à l'événement un éclat qui marquerait l'importance de ce rapprochement. J'avais pu nouer des relations amicales avec la presse

⁶⁵. Claude de Kémoullaria, *Une vie à tire d'aile*, Fayard, 2007.

néerlandaise : l'un de ses principaux journalistes m'avait pris en sympathie et multipliait les articles pour me faciliter la tâche. »

Cet exemple illustre, en outre, l'importance de l'entretien de réseaux relationnels et de contacts nombreux, puissants, pour trouver une solution qui peut sembler bloquée au départ. Mais plus généralement, la promotion de l'intérêt national, davantage encore que les autres dimensions de la fonction de représentation, requiert de la part des diplomates, et en premier lieu des chefs de poste, la mobilisation de qualités de coordinateur ou d'animateur. Au-delà de la question de leur choix, la réalisation d'actions diverses pour améliorer, consolider ou renforcer l'image du pays d'origine dans celui d'accréditation, nécessite souvent, en amont comme en aval, le travail collectif de plusieurs services. Ainsi, répartir les objectifs de chacun, susciter des initiatives, valoriser les compétences en présence, assurer la cohérence de la mise en adéquation des actes individuels, voire sanctionner aux différents stades des projets les erreurs commises pour les corriger, sont autant de tâches que le diplomate est également amené à effectuer dans le cadre de sa mission de représentation. Néanmoins, ces dernières renvoient directement à une autre de ses grandes fonctions, qui est celle d'organiser, soulignant la récurrence de leur extrême interdépendance.

C'est la raison pour laquelle le travail de représentation, dans sa dimension d'incarnation d'une présence, est une entreprise de long terme dont les effets immédiats sont souvent peu visibles. Pourtant, lors de moments importants, de crises ou de démarches singulières, la mobilisation des contacts patiemment cultivés dans le pays d'accréditation peut s'avérer déterminante. Cette « démarche réflexe » d'entretenir des réseaux de proximité divers et variés, prenant des formes multiples en termes d'investissements de ressources, est une dimension singulière de l'activité diplomatique, notamment en ambassade bilatérale.

III – La négociation dans le travail diplomatique

Si la négociation représente, pour certains, l'élément le plus noble et le plus central du travail des diplomates⁶⁶, il s'agit toutefois d'une activité encore plus difficile à isoler et à observer que les deux précédentes. Non seulement la négociation peut prendre des formes très différentes suivant les situations, mais, de plus, des phases de négociations sont souvent imbriquées dans les activités d'information (qui préparent la production de la position, des « lignes rouges ») et de représentation, phases qui peuvent parfois être des occasions de poursuite sur un mode plus informel des négociations en cours.

Dans les Représentations permanentes auprès d'organisations multilatérales, les négociations officielles, très formalisées, structurent et organisent la plus grande part de l'activité. Les négociateurs sont souvent encadrés par des instructions assez précises discutées en interministériel à Paris. Malgré cela, les diplomates dans les postes multilatéraux se disent généralement satisfaits de participer à des négociations tangibles, dont le résultat se manifesterait dans des réglementations immédiatement applicables, des décisions complexes et concrètes.

« On a l'impression à un moment d'avoir contribué, même à une très modeste échelle, à quelque chose de très important pour le monde, donc ce sont des choses qui sont tous les jours à la une du Monde, on participe très activement à des décisions qui ont vraiment une prise sur la vie des gens, et sur le plan intellectuel, c'est sur très enrichissant. » (représentant permanent)

Les négociations formelles, en commission ou comité, s'accompagnent toutefois d'autres formes de négociations plus informelles dans les couloirs, lors de petits conciliabules avant ou après les séances ou encore parfois lors de réceptions publiques ou de déjeuners en tête-à-tête. De plus, elles renvoient à d'autres lieux et niveaux de négociation, souvent en bilatérale, visant à convaincre ou convertir, un à un, les partenaires clés de la négociation multilatérale. Enfin, quand un dossier semble bloqué, un coup de pouce ou une intervention du politique peuvent être nécessaires. Les choses ne se limitent pas à ce qui est visible à « la table des négociations »⁶⁷.

⁶⁶. Voir : Harold Nicholson, *Diplomacy : a Basic Guide to the Conduct of Contemporary Foreign Affairs*, 1939.

⁶⁷. À titre d'illustration, voici comment Jean Ziegler, sociologue et haut fonctionnaire aux Nations Unies, présente les négociations à l'OMC : « C'est un processus de négociation

Dans les relations bilatérales, en poste ou à Paris avec les diplomates des autres pays, la négociation semble moins visible, plus diffuse, comme perdue dans d'autres séquences d'activité plus explicites. Elle se mêle aux activités d'information, de représentation ou d'organisation, sans qu'il soit toujours possible de poser des frontières nettes entre ces différentes tâches. La pratique de l'envoi d'émissaires spéciaux, les déplacements de plus en plus fréquents des responsables politiques, les visioconférences auraient réduit le rôle des ambassadeurs comme intermédiaires exclusifs entre les pays. Le mouvement de présidentialisation déjà évoqué pour la France ou les États-Unis serait notamment responsable de cette situation. Kissinger avait par exemple l'habitude de négocier directement avec l'ambassadeur d'Union soviétique à Washington, Anatoly Dobrynin⁶⁸, et aurait géré personnellement la reprise des négociations avec la Chine ou la fin de la guerre du Kippour, sans utiliser les services du département d'État, ni même en référer aux ambassadeurs américains sur place. Moins écoutés, moins sollicités comme négociateurs, les diplomates américains se plaignent d'être considérés comme de simple relais, porte-parole et infanterie d'une politique étrangère qui se déciderait de plus en plus en dehors d'eux⁶⁹. Cela donnerait à la diplomatie américaine l'apparence d'un « rouleau-compresseur »⁷⁰ où dans le monde entier, les diplomates ne sont mobilisés que pour faire passer telle ou telle directive présidentielle.

Dans tous les cas, la négociation apparaît comme un processus long et multiforme, toujours en évolution et se déroulant sur plusieurs scènes, à plusieurs niveaux hiérarchiques et sous des formats très variables⁷¹. Une négociation se résume rarement à un événement précis respectant, comme au théâtre classique, une unité de temps et de lieu. Cela explique pourquoi il est si difficile de concevoir une formation académique à la négociation. Lors d'un stage pour les agents de catégorie A recrutés au MAEE, un exercice de négociation budgétaire européenne

perpétuelle. Même pour un observateur qui se trouve sur place et qui entretient des rapports de confiance avec certains fonctionnaires de l'OMC, il est difficile de dire à chaque instant où en est l'évolution de tel ou tel rapport de force, de telle ou telle négociation sur tel ou tel produit précis. Les négociations sont pratiquement permanentes ». De plus, les discussions à Genève ne sont que l'aboutissement de négociations en amont, dans les pays, ou les unions de pays, entre fonctionnaires et représentants des différents intérêts économiques. Voir : Jean Ziegler, 2002, *op. cit.*, p. 183.

⁶⁸. Le paradoxe intéressant, dans cet exemple, est qu'il démontre une méfiance du conseiller de sécurité nationale pour ses propres diplomates, mais pas envers ceux de l'Union soviétique !

⁶⁹. L'ancien ambassadeur Monteagle Stearns s'est fait largement l'écho de cette plainte. Voir : Monteagle Stearns, 1996, *op. cit.*

⁷⁰. L'expression est utilisée à la fois par Monteagle Stearns et par Boutros Boutros-Ghali. Voir : Boutros Boutros-Ghali, *Mes années à la maison de verre*, Fayard, 1999.

⁷¹. Notre conception de la négociation se rapproche de celle développée dans un autre contexte (celui des relations professionnelles) par Jean-Daniel Reynaud : « Une part des règles est explicitement négociée. Une part résulte de quasi-négociations, de consultations ou d'ajustements par anticipation. Une part enfin est le résultat involontaire des uns et des autres. [...] Les différents niveaux de négociation ou de consultation ont une autonomie, c'est-à-dire une part d'initiative réelle ». Voir : Jean-Daniel Reynaud, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Armand Colin (deuxième édition), 1998, p. 157.

avait été proposé aux stagiaires. Les formateurs, diplomates expérimentés ayant pratiqué des années la négociation multilatérale, n'avaient pourtant pas pu obtenir autre chose qu'une sorte de parodie de marchandage de marchands de tapis à coup de milliards d'Euros virtuels et désincarnés, à mille lieues des situations réelles de négociation dans les institutions européennes. La référence à une notion abstraite, décontextualisée et générique de négociation, telle que le font parfois les manuels sur le sujet, risque de brouiller la compréhension de ce que font réellement les diplomates quand ils « négocient ».

Daniel Druckman, spécialiste des négociations internationales, déplore l'écart entre les études globales en relation internationale, qui font des facteurs politiques et historiques la variable explicative principale du résultat d'une négociation, délaissant le rôle des diplomates, et les études micro-psychologiques au niveau interpersonnel, souvent simulées en laboratoire, qui expliquent la négociation par les démarches, les paroles et les actes des participants⁷². En replaçant la négociation dans le travail plus large de construction et de traduction des cadres de politique publique il semble possible de dépasser cette opposition entre deux définitions finalement très abstraites et théoriques de la négociation.

⁷². Daniel Druckman, « Relier le micro et le macro : un défi conceptuel et méthodologique pour nos recherches sur la négociation ». Entretien avec Daniel Druckman, *Négociations*, vol. 10, n° 2, 2008, pp. 107-128.