

Préface / POUR UNE SOCIOLOGIE HISTORIQUE DE LA NÉGOCIATION

Bertrand Badie

La négociation, dans son art et ses techniques, suit le rythme et les transformations des relations internationales. Dès ses origines, fort lointaines, la sémantique la rapproche de l'idée de transaction, de marchandage, de « négoce » : autant dire que sa définition est intimement liée au projet de réduire les conflits en s'efforçant de concilier les intérêts des protagonistes. Pourtant, dans l'histoire, cette mécanique de l'adaptation a inévitablement changé : les acteurs ont eux-mêmes évolué, leur souhait de réduire les conflits n'a pas toujours connu la même intensité ni les mêmes modalités, les objectifs visés ont pu varier, la grammaire de leurs rapports et la nature de leurs confrontations ont pu se complexifier. Entre la vieille idée d'arrêter – ou même de suspendre – la guerre et celle, plus récente, de construire une gouvernance mondiale, un large fossé s'impose que le négociateur n'a pas toujours su combler.

Une négociation classique existe néanmoins : celle installée peu à peu par l'histoire de la compétition multimillénaire entre États. On notera qu'elle s'est précisée avec l'histoire européenne, à mesure que s'accomplissait l'invention de l'État-nation : la guerre devenait westphalienne, puisque portée par la construction de l'État-nation moderne. On ne négociait alors que pour suspendre, arrêter ou – mais encore rarement – prévenir la guerre. Cette dernière étant le mode naturel des relations interétatiques en formation, il ne s'agissait pas de l'abolir mais de moduler son rythme. Pour les mêmes raisons, la négociation n'était pas l'antonyme de la guerre mais en quelque sorte sa pleine réalisation : elle était donc faite de bilatéralisme, de puissance et d'égoïsme.

Ce lien intime entre négociation et politique de puissance (*power politics*) a le plus grand mal à disparaître. Cela explique notamment la difficulté d'asseoir aujourd'hui la négociation multilatérale, et en particulier celle qui est animée par la recherche du bien commun de l'humanité. C'est tout le contraire de ce à quoi était attachée la négociation

à l'époque fondatrice des relations internationales modernes : il s'agissait de négocier pour construire sa propre puissance ou pour contenir, autant que possible, la réduction de puissance que le vainqueur entendait infliger. La négociation n'était qu'une traduction du rapport de force fixé par la guerre en avantages matériels ou symboliques les plus grands possibles.

Dès lors, la négociation ne visait pas à fixer un ordre international mais à retirer ou à ajouter des territoires. Prenons l'exemple de la guerre de Sept Ans (1756-1763) : elle trouve ses origines dans la volonté franco-autrichienne de contenir la puissance montante de Frédéric II de Prusse, comme dans celle de l'Angleterre de Pitt de contrer la France. Elle fera plus de 500 000 morts en Europe et la négociation qui vient la conclure, avec le traité de Paris (1763), se traduit par la perte du Canada français qui revient à l'Angleterre, le gain de la Louisiane par l'Espagne en échange de la Floride abandonnée aux Anglais, tandis que la France perd Saint-Louis du Sénégal et Minorque et gagne Gorée, Belle-Île et Saint-Pierre-et-Miquelon. On est loin, avec cette vaste transaction, d'un projet de gouvernance européenne. Pire encore, cinquante ans plus tôt, les traités d'Utrecht et de Rastatt mettaient fin à la guerre de Succession d'Espagne en reconnaissant certes le petit-fils de Louis XIV comme nouveau roi d'Espagne, mais en accompagnant cette disposition d'un incroyable écheveau de transferts de territoires, dont un aspect parmi d'autres était de remettre la Sicile à la Maison de Savoie, pour que celle-ci l'échange aussitôt contre la Sardaigne et le titre royal qui lui était associé...

Si le marchandage territorial s'imposait ainsi comme le principal marqueur de puissance, le réglage du jeu interdynastique faisait fonction d'accompagnement symbolique : les mêmes traités d'Utrecht et de Rastatt sanctionnent le renoncement du nouveau Philippe V à la couronne de France, tandis que les Habsbourg et les Orléans, ainsi que les collatéraux de Philippe, abandonnaient leurs droits sur la couronne d'Espagne ; Louis XIV, de son côté, acceptait de ne plus soutenir les Stuart en Angleterre. Par le traité de Ryswick (1697), qui mettait fin à la guerre de la Ligue d'Augsbourg, le monarque français s'engageait à reconnaître Guillaume d'Orange-Nassau comme roi d'Angleterre. Au moins se rapprochait-on, avec ces dernières dispositions, du modèle

de l'État souverain institutionnel, ainsi peu à peu émancipé de ses attributs patrimoniaux, dynastiques et familiaux. Mais on n'en était qu'aux préliminaires empiriques, loin de tout modèle constitué et de toute fin avouée. L'essentiel tenait à l'art d'affirmer sa puissance, par la terre ou par les stratégies d'alliances familiales.

De ce fait même, la négociation était longue, subissant, de surcroît, l'effet des difficultés de communication. Le temps était alors l'allié de la puissance : il fallut trois ans pour conclure le traité des Pyrénées (1659). De même, des négociations préliminaires aboutirent en 1641 à amorcer le processus conduisant à la paix de Westphalie qui ne fut conclue que sept ans plus tard. Pour bien marquer cette logique de puissance, les négociations se faisaient dans le cadre strict du bilatéralisme où souveraineté et rapport de forces s'exprimaient plus aisément : la paix de Westphalie se négocia à Münster entre la France et le Saint-Empire romain germanique, et à Osnabrück entre la Suède et l'Empire. À Ryswick, la France dut signer trois traités distincts. Dans sa temporalité, comme dans ses modalités, la négociation restait donc un espace de confrontation.

Le premier vrai tournant fut pris avec le congrès de Vienne (1814-1815) : avec le choc des guerres de la Révolution et de l'Empire, les monarques vainqueurs comprirent aisément que la guerre aurait pu les priver de leur couronne et mettre profondément en cause la stabilité du Continent, autrement dit du monde. Dès lors il ne fut plus seulement question de marquer sa puissance mais d'amorcer une gouvernance : il s'agissait certes de négocier la répartition des attributs de puissance mais de convenir aussi des conditions d'un ordre international suffisamment stable. Fort de tels postulats, on se rapprocha du multilatéralisme, sans pour autant disposer de ses institutions, de ses règles ni de ses pratiques. On décida de conférences régulières, d'initiatives concertées, de finalités nouvelles, comme le « bonheur commun » ou le « maintien de la paix en Europe ». Mais ce nouveau langage de la gouvernance se mêlait encore intimement à une grammaire de la puissance. De cette hybridation naquit la diplomatie de club qui gardait d'autrefois la même propension à exclure. Tout comme Golovkine fut laissé à la porte de la négociation d'Aix-la-Chapelle en 1748, pour bien montrer à la Russie qu'elle ne faisait pas partie de l'oligarchie

mondiale, l'Empire ottoman, à l'instar des petites et moyennes puissances européennes, ne fut pas invité à la table des concertations du XIX^e siècle, même lorsque le sujet le concernait. On ne négociait pas vraiment le nouvel ordre : on mettait la puissance des plus grands au service d'une stabilité conforme à leurs attentes. On ne négociait qu'entre soi, qu'entre gens du même monde et de même force.

C'était là une manière d'aporie dont la Grande Guerre eut vite fait de montrer les effets catastrophiques. Le président Wilson sut en théoriser les faiblesses, avec d'autant plus d'aisance que les États-Unis ne montrèrent jamais le moindre enthousiasme pour la négociation de club. Le multilatéralisme se dessinait alors comme remède logique, mais déjà critiqué. On sait d'ailleurs qu'il ne parvint pas, ni avec la SDN, ni avec l'ONU, à abolir la « négociation de puissance » qui demeure aujourd'hui, plus que jamais, une strate distincte, séparée de la « négociation globale » : à travers le P5¹, puis le condominium soviéto-américain qui reconduisit une forme de « super-bilatéralisme », le G8, le G20 et cet incroyable foisonnement de « groupes de contact » ou de « groupes d'amis »...

De nos jours, les impératifs de la mondialisation viennent cependant relayer, et d'un triple point de vue, un important besoin de changement dans la conduite des négociations internationales. Par essence inclusive, la mondialisation bouscule en effet d'abord le sens même de la puissance : la force des interdépendances, alliée à l'acuité des communications, donne au maillon faible une capacité que jadis le petit n'avait pas. Il s'agit d'une faculté de créer de l'instabilité, soit du fait de sa pauvreté ou de sa précarité, soit encore sous l'effet d'une nuisance potentielle que toute diplomatie contestataire ou déviante sait produire à moindre coût. En outre, étant par destination « inter-sociale », la mondialisation dépasse le seul jeu des États, affaiblis dans leur souveraineté et mal assurés dans leurs frontières : elle fait ainsi surgir quantité d'acteurs transnationaux qui ne pensent plus être exclus de la négociation : le risque est grand en effet, s'ils sont tenus à l'écart, que l'information de ceux qui décident, tout comme leur

1. Le « P5 », ou Permanent Five, qui rassemble les membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, constitue un club informel, reconnu comme tel depuis 1986.

capacité d'exécution, s'en ressentent gravement. Étant enfin dominée par d'énormes contrastes sociaux, la mondialisation reconstruit la problématique de la sécurité mondiale autour des questions sociales, telles que distinguées par la notion de sécurité humaine. Dans cette perspective, la négociation tend à modifier ses agendas, le bilatéralisme perd de sa pertinence, tandis que le besoin d'un multilatéralisme social se fait sentir, se rapprochant évidemment de l'idée de bien commun de l'humanité.

Si la nouvelle négociation doit se faire ainsi mondiale, inclusive, ouverte aux acteurs non étatiques, si elle doit désormais s'intéresser à l'aménagement interne de chaque société, on comprend aisément qu'elle suscite crispations chez les petits qui craignent pour leur souveraineté, et rage, protectionnisme et scepticisme chez les grands qui y perdent leur ancien monopole. Plusieurs postures ont pu être tenues pour y échapper. Les grandes conférences mondiales qui jalonnèrent le dernier quart du xx^e siècle donnèrent d'abord le change : associant les ONG, tout en les tenant en lisière, elles discutèrent d'environnement, de démographie, de condition féminine ou d'habitat sur une base souveraine, concédant cependant quelques points aux acteurs non étatiques les mieux organisés. Parallèlement, la tenue de forums sociaux transnationaux entretenait l'idée – parfois l'illusion – d'une extension sinon de la négociation, du moins du débat public international...

La question environnementale fut probablement la première à démontrer les limites de l'exercice. On découvrit bel et bien, à Copenhague (2009) ou à Rio (2012), qu'en définitive, la « négociation de puissance » n'était pas morte et qu'elle ne pouvait en aucun cas se substituer à la « négociation globale ». Le même effet se dégage des transmutations de la négociation de club, incapable de servir les besoins de la gouvernance globale, campant sous forme d'ersatz de la négociation de puissance, à l'instar, bien sûr, du Conseil de sécurité des Nations unies dans le domaine politique.

Cette tension permanente entre « négociation de puissance » et « négociation globale » donne une idée inquiétante des impasses actuelles. La première vient du fond des âges, péniblement amendée au fil du temps par une progressive, mais toujours timide, référence à l'impératif de gouvernance. Elle vient aussi d'une mémoire européenne, suivie par

une diplomatie américaine constamment dubitative, elle qui traîna les pieds pour rejoindre le concert européen, qui marqua sa distance à Versailles (1919), Genève (1954) ou dans l'ordinaire des G8 et G20. Cette forme de négociation reste de même en grande partie étrangère à l'histoire des puissances du Sud, de la Chine, de l'Inde ou du Brésil qui ne l'ont expérimentée que récemment et dans un rapport de forces rarement favorable... Quant à la seconde, on doit bien admettre qu'elle est souvent dépourvue de droit, et qu'on en maîtrise mal les règles et les pratiques. Force est aussi de concéder que le multilatéralisme qui devrait en être le support n'est que peu armé pour la servir.

Est-ce que, pour autant, la « négociation globale » risque de disparaître derrière une résurrection périodique de la « négociation de puissance » ? Outre que cette dernière ne cesse d'accumuler les échecs, ne retrouvant jamais l'efficacité – d'ailleurs partielle – qu'elle eut au XIX^e siècle, le besoin fonctionnel de gouvernance globale n'est évidemment pas près de s'éteindre. Cependant, la pression sociale en vue d'obtenir des formes renouvelées de négociation ne peut pas rester sans effets. Négocier aujourd'hui hors du contexte de la mondialisation contribue à bloquer le jeu international à des coûts inévitablement très élevés.