

POUVOIRS

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU CNRS

1980

15

la négociation

théorie
négociateur
la négociation
internationale
sociale
commerciale
européenne
mai 68
l'innégociable
sémiotique
psychosociologie

marcel merle
michel jobert

dominique moïsi
jean-daniel reynaud
jean laurens delpech
edgar pisani
e. descamps / j.-p. murcier
pierre dabezies
yves delahaye
hubert touzard

COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant, Pierre Avril,
Pierre Dabezies, Olivier Duhamel,
Georges Dupuis, Jean Gicquel,
Jean-Luc Parodi, Hugues Portelli.

DIRECTION

Philippe Ardant, Olivier Duhamel.

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter,
Michel Bouissou,
Monique Chemillier-Gendreau,
Olivier Chevillon, Michèle Cotta,
Jean-Louis Cremieux-Brilhac,
Charles Debbasch,
Francine Demichel, Francis Doré,
Michel Durupt, Jacques Georgel,
Stanley Hoffmann, Benoît Jeanneau,
Catherine Lalumière, Alain Lancelot,
Jean Leca, Rémy Leveau,
Jean Raes, René Rémond,
Jacques Rigaud, Jacques Robert,
Jean-L. Samson,
Roger-Gérard Schwartzberg,
Dusan Sidjanski,
Jean-Marie Vincent.

VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France
Service des Périodiques
12, rue Jean-de-Beauvais
75005 Paris (354 48 03)
CCP 1302 69 C Paris

ABONNEMENTS

1980 (4 numéros de 200 pages)
France **160 F** Etranger **195 F**
1981 France **170 F** Etranger **200 F**

REVUE TRIMESTRIELLE
PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

P O U V O I R S

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

15

La négociation

Marcel MERLE. — De la négociation	5
Dominique MOÏSI. — La négociation internationale	31
Michel JOBERT. — Négociateur	43
Jean-Daniel REYNAUD. — La négociation et la règle	51
Jean Laurens DELPECH. — La négociation commerciale.....	61
Edgard PISANI. — Pratique de la négociation européenne.....	71
Eugène DESCAMPS et Jean-Paul MURCIER. — Mai 1968 et la Section syndicale d'entreprise	79
Pierre DABEZIES. — Réflexions sur l'innégociable	91
Yves DELAHAYE. — Sémiotique de la négociation internationale	99
Hubert TOUZARD. — Psychosociologie de la négociation (état des recherches).....	109

JOURNAL

Ezra N. SULEIMAN. — L'autorité présidentielle et le contrôle de l'administration aux Etats-Unis	121
Jacques-René RABIER, Ronald INGLEHART, Ian GORDON, Carsten Lehman SØRENSEN. — Quelle Europe : coopération ou intégration ? les préférences des candidats à l'élection de juin 1979 et des membres élus du Parlement européen.....	139
Pouvoirs-Biblio	152
Chronique de l'opinion publique : Profil de l'année (sept. 1979-août 1980), Jean-Luc PARODI.....	153
Chronique constitutionnelle française (mai-août 1980) : Pierre AVRIL et Jean GICQUEL.....	163
SUMMARY et RÉSUMÉS en fin d'articles ou fin de volume.....	185
INDEX 1980.....	187

ISSN 0152 0768

1^{re} édition : 4^e trimestre 1980© Presses Universitaires de France, 1980
108, Bd Saint-Germain, 75006 Paris

La négociation

Dès les premières lignes de Saint-Germain ou la négociation, ce petit livre qui lui valut le prix Goncourt en 1958, Francis Walder révèle son dessein : « Je l'avoue, certains souvenirs de comités, nationaux et internationaux, auxquels je pris part, ne sont pas étrangers à la composition de ce livre. A Londres, à Paris, en diverses langues, les réunions se sont succédé au cours de ces années qui me paraissent déjà lointaines. Les délégations se rencontraient autour des tables vertes, et leurs débats n'auraient pu aboutir si chacune n'était entrée en séance avec un plan et une tactique propres. Les tours et les finesses où les conduisaient ces tactiques m'ont souvent donné à penser « qu'un portrait du négociateur était à faire ». L'entreprise, bien entendu, le conduit — le talent de l'écrivain aidant — à dessiner une sorte de « modèle » littéraire de la négociation : les acteurs sont lancés « dans les procédures en usage depuis qu'on négocie » ce qui permet de « voir jouer les ressorts plus ostensiblement que dans le réel ».

La revue Pouvoirs, fascinée, à son tour et pour le temps d'un numéro, par la négociation, a voulu insister à la fois sur son universalité et sur sa diversité.

Marcel Merle explique d'abord comment, dans toutes les sociétés et dans tous les groupes, la négociation est présente — comme son contraire, la décision unilatérale — peut-on dire le compromis comme le diktat ? Puis une série d'articles évoque divers types de négociations : internationale, commerciale, européenne, sociale...

Encore fallait-il montrer comment les recherches actuelles peuvent mieux éclairer ces « débats ». Le témoignage des diplomates (Michel Jobert) ou des négociateurs (Jean-Laurens Delpech, Edgard Pisani, Eugène Descamps et Jean-Paul Murcier), la réflexion idéologique (Pierre Dabezies, Yves Delahaye et Dominique Moïsi) se doublent d'analyses plus institutionnelles ici, plus sociologiques ailleurs (Jean-Daniel Reynaud) et s'intègrent à toutes sortes de travaux dont l'état est dressé par Hubert Touzard et qui sont parfois porteurs de « modèles » singulièrement éloignés des brillantes esquisses de Francis Walder.

Philippe ARDANT Georges DUPUIS Jean-Luc PARODI.

LA NÉGOCIATION EST ÉTUDIÉE PAR

- Pierre DABEZIES (1926), professeur à Paris I où il enseigne le droit constitutionnel. Conseiller de Paris.
- Yves DELAHAYE (1921), ministre plénipotentiaire, chargé d'enseignement à Paris I. *La frontière et le texte. Pour une sémiotique des relations internationales* (Payot, 1977) ; *L'Europe sous les mots. Le texte et la déchirure* (Payot, 1979).
- Jean Laurens DELPECH (1913), ancien directeur général des Usines Schneider et de Renault International, ancien délégué ministériel pour l'armement. Président du groupe Nouvelles-Galeries, BHV, Uniprix.
- Eugène DESCAMPS, professeur associé à l'Université de Paris X - Nanterre. Ancien secrétaire général de la CFDT (1961-1971).
- Michel JOBERT (1921), conseiller-maître à la Cour des Comptes. En politique : théoricien et praticien de « l'Ailleurs », pour la libération et la responsabilité des citoyens.
- Mareel MERLE (1923), professeur au département de science politique de l'Université de Paris I et à l'IEP de Paris. *Sociologie des relations internationales* (2^e éd., 1976).
- Dominique MOÏSI, adjoint au directeur de l'Institut français de Relations internationales.
- Jean-Paul MURCIER, membre du Conseil économique et social. Responsable du Service juridique de la CFDT.
- Edgard PISANI (1918), résistant, préfet, ministre de l'agriculture et de l'équipement 1961-1967, sénateur socialiste de la Haute-Marne, membre du Parlement européen. *Utopie foncière* (Gallimard, 1977) ; *Défi du monde, Campagne d'Europe* (Ramsay, 1979).
- Jean-Daniel REYNAUD (1926), professeur au Conservatoire national des Arts et Métiers à Paris. *Les syndicats, les patrons et l'Etat* (1978).
- Hubert TOUZARD, professeur de psychologie sociale à Lille III et directeur de l'UEP de psychologie. *Enquête psychosociologique sur les rôles conjugués et la structure familiale* (CNRS, 1967) ; *La médiation et la résolution des conflits* (PUF, 1977).

MARCEL MERLE

De la négociation

Pour comprendre le régime et les caprices d'un fleuve, il est souvent utile de remonter son cours jusqu'à sa source. Il en va de même pour les concepts et, à plus forte raison, pour ceux d'entre eux qui désignent une pratique sociale. Ainsi en est-il de la « négociation ».

Ce terme envahit aujourd'hui le langage quotidien et s'applique, sans le moindre effort de discernement, à toutes sortes de transactions entre n'importe quelles forces sociales, économiques ou politiques — alors que son emploi paraît se raréfier ou être entouré de suspicion dans le domaine des relations internationales. Pourtant, c'est bien là qu'il est né et qu'il a pris consistance, au point qu'on a pu et qu'on peut encore assimiler la négociation à la diplomatie. Le *Dictionnaire politique* de Garnier-Pagès (1842) nous dit que « les négociations embrassent presque tout le champ de la diplomatie » ; le *Dictionnaire diplomatique*, édité entre les deux guerres mondiales, confirme : « La négociation est la raison d'être non seulement de l'agent diplomatique en tant que chef de mission, mais encore de la diplomatie tout entière, et toutes les autres formes, tous les autres aspects de l'action officielle d'un diplomate lui sont subordonnés » (1).

(1) Cette définition extensive conduit à récuser la distinction établie par le Président Giscard d'Estaing, dans son allocution télévisée du 24 mai 1980, entre les « conversations » et les « négociations » : « Dans la vie internationale, il y a deux actions différentes : les négociations qui ont pour objet d'aboutir à des résultats, et des conversations, qui ont pour objet d'échanger des points de vue et des réflexions. » S'il est vrai que toutes les « conversations » qui se déroulent à tout instant et à tous les niveaux entre les représentants des Etats n'ont ni pour objet ni pour effet d'aboutir à des accords en bonne et due forme, les « négociations » ne sauraient être réduites à la phase opérationnelle et rédactionnelle des discussions

Plus près de nous, Henry Kissinger, à l'époque où il était encore universitaire, écrit que « dans son acception classique la diplomatie consiste à rapprocher des points de vue divergents par le biais de la négociation » (2).

Rien n'autorise à penser, à première vue, que ce lien entre la diplomatie et la négociation ait été rompu ; mais le fait nouveau réside dans le transfert du concept et de la pratique de la négociation du domaine des relations internationales où ils étaient jusqu'ici cantonnés à celui de l'existence quotidienne à l'intérieur des États. S'agit-il là, comme il arrive souvent, d'un simple abus de langage, ou d'une transformation des mœurs, ou d'une mutation dans le fonctionnement sinon dans la nature des sociétés politiques ?

Avant d'en décider, et pour mieux en décider, il convient d'abord de revenir sur le passé. Seule une incursion dans la théorie et dans la pratique des relations internationales permettra de dégager la signification et les règles de la négociation, considérée comme un mode original de solution des problèmes ; c'est seulement à partir de cette expérience qu'il deviendra possible d'analyser les raisons et la signification de la faveur dont semble jouir le mécanisme de la négociation dans une partie des sociétés contemporaines, puis de s'interroger sur la portée de ces transformations.

I. — LES LEÇONS DU PASSÉ

Nul ne peut ignorer la parenté, clairement établie par la terminologie, entre la négociation et le négoce. Sans même remonter jusqu'à l'étymologie première (« du latin *negotium*, de *nec*, ni, ne, faisant fonction de préfixe négatif, et *otium*, loisir », nous dit *Littré*), le négoce se réfère à une activité qui met aux prises deux ou plusieurs partenaires en vue du règlement d'une affaire. La discussion peut porter sur l'échange de produits ou l'acquisition d'un bien : on parlera alors de transaction commerciale. Mais le concept de négoce peut s'étendre, par hypothèse, à n'importe quel type de transaction portant sur

diplomatiques. Si la conclusion d'un accord ou la rédaction d'un communiqué peuvent constituer l'issue d'une entrevue, il n'en va pas toujours ainsi ; et les conversations qui ne sont pas matérialisées par la confection d'un document écrit n'en comportent pas moins des « résultats » (ceux-ci fussent-ils négatifs). Sans préjuger en rien des « résultats » de l'entrevue de Varsovie, celle-ci s'inscrit, par la force des choses, dans une « négociation » très complexe dont l'enjeu est le rééquilibrage des rapports Est-Ouest à la suite de l'invasion de l'Afghanistan. Les « conversations », surtout quand elles ont lieu au sommet, ne sont qu'un des aspects de la « négociation ».

(2) *Le chemin de la paix*, Denoël, 1972, p. 12.

n'importe quel objet. Comment se fait-il donc que l'action de négocier, la négociation, ait été considérée, pendant des siècles, comme un attribut spécifique sinon comme un privilège des agents des Etats dans leurs rapports mutuels ?

1. *Un outil nécessaire.* — Par un phénomène curieux, mais qui n'est pas exceptionnel, l'adéquation entre négociation et diplomatie s'impose avec une telle évidence aux acteurs et aux observateurs des relations internationales que bien peu s'interrogent sur son fondement. Très rares sont en effet, parmi les auteurs, ceux qui ont pris la peine d'explicitier cette relation. Une telle lacune pourrait étonner, quand on songe à la liste des mérites reconnus, par la plupart des commentateurs, à la technique des négociations. Au chapitre VI (deuxième partie) de son *Testament politique*, Richelieu nous dit qu'« une négociation continuelle ne contribue pas peu au bon succès des affaires... Les Etats reçoivent tant d'avantages des négociations continuelles lorsqu'elles sont conduites avec prudence qu'il n'est pas possible de croire si on ne le sait par expérience... Négocier sans cesse ouvertement en tous lieux, encore même qu'on n'en reçoive pas un fruit présent et que celui qu'on peut attendre à l'avenir ne soit pas apparent est chose tout à fait nécessaire pour le bien des Etats ». Pourquoi ces vertus si précieuses seraient-elles réservées au commerce entre les Etats ? Richelieu ne le dit point, pas plus que Mably et tant d'autres qui ont pourtant consacré leurs soins à l'étude de la négociation. A dire vrai, la perspicacité de nos auteurs n'est pas en cause ; on peut supposer qu'ils n'ont pas songé, même un instant, à réaffirmer l'évidence. Si la négociation est l'âme de la diplomatie, c'est parce que les procédés qu'elle met en œuvre sont les seuls à pouvoir s'adapter au type de relations qui prévaut entre les Etats, à la différence des relations d'un tout autre ordre qui s'établissent, à l'intérieur des Etats, entre le Prince et ses sujets : on négocie un traité ou une alliance, parce qu'aucune autre autorité que les Etats eux-mêmes n'a qualité pour trancher de ces questions ; mais on ne négocie pas l'élaboration ou l'interprétation d'une loi, pas plus qu'on ne peut négocier l'intervention de la police ou l'énoncé du droit par le juge. Là où existe une autorité compétente pour régler les affaires, il n'y a pas place pour une libre discussion entre des parties rivales — si ce n'est dans le domaine tout à fait secondaire des transactions matérielles.

La vieille distinction hobbesienne entre l'état de nature et l'état de société inspire et sous-tend tout le débat sur le champ ouvert et réservé à la négociation. De Martens aura, tardivement, le mérite de

le reconnaître : « Comme entre des peuples libres et souverains il n'y a point de juge supérieur sur la terre devant lequel ils puissent comparaître pour attendre de lui la décision de leurs disputes, *il ne leur reste d'autre voie pour les terminer* que les négociations à l'amiable, ou, à leur défaut, les voies de fait » (3). Si les théoriciens de la négociation se sont pour la plupart abstenus d'en établir le fondement, c'est tout simplement parce que la distinction entre l'ordre régissant les sociétés et l'anarchie subsistant dans les rapports entre les sociétés souveraines leur était tellement familière qu'elle n'avait pas plus besoin d'être affirmée que la différence entre la terre et l'eau ou l'alternance du jour et de la nuit.

Explicite ou implicite, la relation entre la négociation et la nature particulière de la société à laquelle elle s'applique n'en comporte pas moins une leçon à ne pas oublier. C'est l'absence d'un modèle intégré d'état de droit qui justifie le recours à la négociation ; c'est au contraire l'émergence d'une structure de pouvoir légitime et centralisée qui l'exclut ou qui la cantonne dans le règlement des affaires subalternes. La multiplication des procédures de négociation traduit donc l'existence d'une société moins intégrée et moins perfectionnée, du point de vue de l'efficacité de la solution des conflits, que ne l'était, à la même époque, la société bien organisée des Etats modernes. La meilleure preuve en est que la guerre reste, comme le souligne de Martens, la seule issue en cas d'échec des négociations. Mais en même temps qu'elle constitue un symptôme d'un certain état, plutôt anarchique, de la société, la négociation peut également fournir le remède au désordre dont son usage témoigne : là où la procédure autoritaire, la décision unilatéralement imposée échouent ou sont inapplicables, la négociation peut introduire des méthodes plus « douces » de règlement, plus respectueuses en tout cas de la susceptibilité des parties en présence. Entre l'infirmité qu'elle révèle et les avantages qu'elle procure, les théoriciens peuvent hésiter à marquer leur choix.

Les internationalistes, quant à eux, n'avaient pas le choix — si du moins l'on exclut le point de vue de tous les utopistes qui rêvaient d'établir au sein de la société internationale des institutions et des règles empruntées au modèle étatique. Face à la juxtaposition des Etats souverains, ils ne pouvaient préconiser d'autre solution pour éviter le déchaînement permanent et aveugle de la violence que le recours à la négociation. Mais celle-ci n'était-elle, dans l'esprit de ses partisans, qu'un substitut à l'usage de la force ?

(3) *Précis du droit des gens moderne de l'Europe* (1831), t. II, p. 19.

2. *Un procédé ambigu.* — La réponse est malaisée, tant les défenseurs de la négociation sont nombreux et divers.

Machiavel a fondé la tradition selon laquelle l'art de négocier n'est qu'un des moyens par lesquels le Prince est en droit et en mesure d'imposer sa volonté à l'adversaire. Certes le Florentin n'est pas un partisan inconditionnel du recours à la force. Mais il est peu question des vertus de la négociation dans les conseils qu'il prodigue à son élève ; et si la prudence est parfois nécessaire, c'est pour mieux servir à masquer les ambitions sans lesquelles le Prince renonce à sa mission. En témoignent ces recommandations extraites, entre beaucoup d'autres, du *Discours sur la première Décade de Tite-Live* :

« On voit bien des fois la patience être plus nuisible qu'utile, surtout à l'égard des hommes insolents qui, ou par jalousie ou pour tout autre motif, vous ont voué de la haine... Un prince ne doit jamais déchoir ; il ne doit jamais céder de bon gré la moindre chose, sinon quand il peut ou croit pouvoir le faire honorablement ; en est-il réduit au point de ne pouvoir le faire sans déshonneur, il vaudra mieux ne céder qu'à la force plutôt qu'à la peur de la force. Si vous cédez à la force, c'est pour écarter la guerre et vous ne l'écarterez pas : l'ennemi à qui vous avez, en cédant ainsi, déclaré votre lâcheté, loin de se tenir coi, en voudra davantage, avec d'autant plus d'ardeur qu'il vous méprisera plus ; et vous verrez aussi se refroidir vos défenseurs, à la vue de votre faiblesse et de votre lâcheté.

« Mais si de votre côté, dès que vous avez percé le dessein de votre adversaire, vous préparez pour lui faire tête des forces même inférieures, aussitôt il commence à vous estimer, les autres alentour vous estiment plus encore ; et tel se porte de lui-même à vous secourir, vous voyant vous armer, qui n'en eût jamais été tenté, s'il vous eût vu abandonner vous-même. Je suppose dans ce raisonnement que vous n'avez qu'un ennemi sur les bras ; mais quand vous en avez plusieurs, c'est toujours un parti fort sage que d'abandonner quelque chose à l'un d'eux, même en pleine guerre, pour le détacher de la coalition de vos ennemis » (4).

Trois siècles plus tard, Clausewitz donnera une définition de la guerre qui fait éclater les catégories traditionnelles posées par la morale et qui réunit en une seule visée la violence et la négociation :

« La guerre n'est pas seulement un acte politique, mais un véritable instrument politique, une poursuite des relations politiques, une réalisation de celles-ci par d'autres moyens... L'intention politique est la fin, tandis que la guerre est le moyen, et l'on ne peut concevoir

(4) *Discours sur la première Décade de Tite-Live*, livre II, XIV.

le moyen indépendamment de la fin... La guerre n'appartient pas au domaine des arts et des sciences mais à celui de l'existence sociale. Elle est un conflit de grands intérêts réglé par le sang, et c'est seulement en cela qu'elle diffère des autres conflits. Il vaudrait mieux la comparer, plutôt qu'à un art quelconque, au commerce, qui est aussi un conflit d'intérêts et d'activités humaines ; elle ressemble *encore plus* à la politique, qui peut être considérée à son tour, du moins en partie, comme une sorte de commerce sur une grande échelle » (5).

S'il fallait s'en tenir à cette première perspective, la négociation ne serait qu'un outil, parmi beaucoup d'autres, de la puissance. Le seul trait qui la différencierait de la force serait l'absence de recours à la violence. Mais elle demeurerait ordonnée, aussi bien que la violence elle-même, à l'objectif suprême que constitue l'exercice de la domination d'un pays sur un autre.

A l'autre bout de la chaîne, la négociation apparaît tout au contraire comme la seule alternative correcte à la violence. Quand l'aventure napoléonienne prend fin, l'abbé de Pradt salue le retour à la diplomatie, momentanément (du moins le croyait-il) supplantée par la force : « Ici l'Europe retrouvera ce qu'elle a perdu depuis longtemps : la diplomatie va renaître.

« Pendant des siècles elle avait fait partager à ceux qui se sont distingués dans cette carrière les hauts honneurs réservés en tout pays aux personnages les plus éminents. Les noms des négociateurs célèbres sont consignés dans l'histoire et dans les archives des nations à côté de ceux qui les ont le plus illustrées. Les hommes qui ont défendu les intérêts des Etats par l'étendue, par la force, par la souplesse de leur génie s'assoient, sans crainte du parallèle, à côté de ceux qui leur ont prêté la force de leurs bras ; et leurs savantes combinaisons, pour avoir moins d'éclat que les brillantes ou les rapides expéditions des guerriers, n'en ont pas moins d'honneur, ou moins de droits à l'admiration des hommes. Souvent, même presque toujours, le guerrier ne fut que l'instrument du diplomate, l'agent de l'homme d'Etat... Le Congrès de Vienne... rétablira les habitudes plus humaines qui régissaient l'Europe ; et, dans le silence des armes, il fera taire le fer et donnera la parole à la raison » (6).

N'en déplaise à l'abbé de Pradt, le choix entre le fer et la raison n'est peut-être pas aussi clair et aussi simple qu'il veut bien le dire. Que serait un négociateur désarmé ou ayant renoncé d'avance à faire usage de ses armes, sinon la victime désignée de ses protago-

(5) *De la guerre*, Ed. de Minuit, 1955, p. 67 et p. 145.

(6) *Du Congrès de Vienne* (1815), p. 6-9.

nistes ? Aussi bien les théoriciens de la négociation, comme Mably, se contentent-ils de prêcher la modération mais non point le désarmement ou le pacifisme intégral.

La modération consiste à réduire ses ambitions, à tempérer ses passions, mais non pas à abdiquer devant ses rivaux. « On n'est puissant, écrit Mably, qu'autant qu'on est supérieur à ses entreprises » (7), ou encore : « Une puissance ne négociera utilement qu'autant qu'elle aura la sagesse de ne former que des entreprises au-dessous de ses forces » (8). Mais Mably prend bien soin d'ajouter : « Je l'avoue ; la vertu, dénuée de force, ne passe que pour faiblesse ; et un Etat qui ne se défendrait contre ses voisins puissants que par sa justice et par sa modération serait tôt ou tard opprimé... La puissance dominante ne conservera donc sa supériorité qu'autant qu'elle aimera sincèrement la paix. Mais comme il est certain que, malgré sa modération, elle n'étoufferait jamais toutes les semences de guerre, son amour pour la paix ne doit point dégénérer en un engourdissement de ses forces. Si elle n'était pas continuellement en état de se défendre et de faire la guerre, ce serait un nouveau motif pour sa rivale d'être injuste et entreprenante, et elle ne tirerait aucun secours de ses négociations » (9). La négociation ne peut donc pas être détachée de la force, sous peine de priver celle-là de toute efficacité. C'est également ce que reconnaissent les praticiens aux prises avec les difficultés concrètes. Quand Tocqueville accède aux responsabilités de ministre des affaires étrangères, il s'adresse en termes nuancés mais fermes au personnel diplomatique : « La France, dans les pays qui la touchent et dans les questions qui ont un rapport direct avec elle-même, a le droit d'exercer une influence non seulement grande, mais prépondérante. Nous ne nous mêlons point de ce qui se passe à l'autre bout de l'Europe, dans les Principautés, en Pologne ou en Hongrie. Mais en Belgique, en Suisse, en Piémont, vous ne ferez rien, je vous en avertis, qu'avec notre avis et notre concours. Sur ce terrain extérieur, nous exercerons notre droit non seulement par les négociations mais au besoin par la guerre, nous risquerons tout pour le maintenir » (10).

De ces remarques, on peut déjà tirer une seconde leçon : la négociation est un mode de relation bénéfique en lui-même à raison de son caractère pacifique ; pour cette raison, il convient de lui accorder

(7) *Principes des négociations pour servir d'introduction au droit public de l'Europe fondé sur les traités*, 1757, p. 22.

(8) *Ibid.*, p. 20.

(9) *Ibid.*, p. 42, 52.

(10) *Souvenirs*, Gallimard, 1942, p. 222.

la préférence sur le recours à la force. Mais la négociation ne constitue ni une fin en soi, ni un procédé magique ; elle ne tire ses vertus que de la stratégie globale dans laquelle elle s'inscrit. C'est pourquoi son succès dépend souvent de la force contenue et tenue en réserve, tandis que son échec rend, presque toujours, l'usage de la force inévitable. A en juger par l'expérience du passé, il y aurait donc quelque candeur à tabler exclusivement sur la bonne volonté des protagonistes pour régler leurs querelles à l'amiable. En l'absence d'une autorité supérieure, la négociation ne peut s'engager ni, à plus forte raison, aboutir si l'on prétend faire abstraction des rapports de forces qu'elle a pour objet de neutraliser ou de modifier.

Mais la négociation ne peut se définir uniquement par son rapport, très ambigu comme on vient de le voir, avec la force. Sans l'existence d'un contrepoids, la tentation du recours à la violence risquerait, le plus souvent, de l'emporter sur les charmes discrets de la modération. Ce contrepoids ne peut provenir, tous les auteurs en conviennent explicitement ou implicitement, que de l'existence d'un minimum d'accord entre les partenaires. Henry Kissinger, explorant le fonctionnement du concert européen, a fort bien argumenté là-dessus en distinguant la recherche (illusoire sinon dangereuse) de « la paix » et la quête (indispensable) d'une « légitimité reconnue telle par tous » :

« Dans le sens que nous lui donnons ici, « légitimité » n'est pas synonyme de justice. Il s'agit uniquement d'un consensus international portant sur la définition d'accords fonctionnels et aussi sur les règles du jeu diplomatique, qu'il s'agisse des moyens ou des fins. Ceci implique que l'ensemble des grandes puissances acceptent les structures internationales existantes... S'il n'exclut pas l'éventualité d'un conflit, un ordre international reconnu légitime en limite l'ampleur, et la paix qui suivra sera reconnue comme une formulation meilleure du consensus général sur la « légitimité »... La diplomatie... ne peut s'exercer que dans le contexte d'un ordre international reconnu « légitime » » (11).

Telle est la raison de l'admiration que l'auteur voue à la politique d'un Metternich, dont il nous dit qu'elle « est conduite non pas en mobilisant une force supérieure à celle de l'adversaire, mais en créant un consensus sur la légitimité qu'elle propose » (12).

Cet ensemble d'assertions soulève un double problème.

Le premier est celui de savoir quel doit être l'objet de la légitimité requise. L'idéal serait évidemment d'obtenir un accord sur les fina-

(11) *Le chemin de la paix*, Denoël, 1972, p. 12.

(12) *Ibid.*, p. 397.

lités de l'action commune ; à défaut, il faut bien se contenter d'un accord portant sur les « règles du jeu », c'est-à-dire sur les moyens de résoudre pacifiquement les litiges (13). Cette seconde forme de consensus est évidemment plus facile à obtenir que la première, mais elle est aussi plus fragile, car elle laisse subsister, à l'arrière-plan, la menace permanente d'un rebondissement du conflit entre des finalités contradictoires. L'histoire est précisément faite de l'alternance entre ces deux types de situations : c'est pourquoi l'homme d'Etat doit prendre garde à ne pas se tromper de période et à contrôler, s'il y a lieu, le passage de l'une à l'autre, sous peine de subir l'action des événements.

L'autre problème est celui de la stabilité et du changement. En termes de rapports de forces, le principe de légitimité se traduit par le maintien du *statu quo* ou, si l'on préfère, de l'équilibre. La négociation est précisément le moyen idéal pour entretenir l'équilibre existant ou pour en modifier très lentement et très subtilement les termes. Elle a donc pour effet, sinon pour objet, de freiner les tendances au changement et constitue, de ce fait, un obstacle à l'émergence ou à la propagation de situations révolutionnaires. Malgré les concessions de détail auxquelles elle oblige ses adeptes, elle a donc une fonction essentiellement stabilisatrice.

Du même coup, elle se trouve inadaptée au traitement des crises

(13) Cette distinction est esquissée, en d'autres termes, par Kissinger dans le même ouvrage, p. 402. Un diagnostic plus radical a été formulé récemment par le pape Jean-Paul II. Après avoir évoqué la « dimension éthique et religieuse qui est une composante fondamentale de la réalité humaine », il affirme qu'« aucune solution n'est possible par des négociations au niveau politique, économique ou technique — aussi nécessaires qu'elles soient — si elle ne s'inspire pas de ces dimensions fondamentales » (Homélie à l'occasion de la rencontre de prière avec les Organisations internationales catholiques auprès de l'Unesco, le 2 juin 1980). Dans cette perspective, destinée il est vrai à un public de militants, le consensus fondé sur la tolérance mutuelle ne suffit plus à établir la validité des négociations. Celles-ci doivent avoir pour fondement et pour objectif un code de valeurs préétabli. Toute la question est alors de savoir comment négocier avec un interlocuteur qui, par hypothèse, récuserait le système de valeurs en question : une interprétation rigide conduirait à exclure, dans un tel cas, le recours aux négociations ; une interprétation souple conduirait plutôt à tenter de faire prévaloir, au sein même de la négociation, les principes fondamentaux auxquels on tient fermement. En faveur de cette interprétation souple, on peut rappeler que le délégué du Saint-Siège a signé l'Acte final de la Conférence d'Helsinki et que le pape Jean-Paul II, à l'occasion de sa visite en France, a fait connaître (ou, si l'on préfère, n'a pas démenti) qu'il approuvait la rencontre Giscard d'Estaing - Brejnev à Varsovie. En dernière analyse, on peut se demander si tout le problème n'est pas de savoir qui décide, du point de vue des autorités religieuses de l'Eglise catholique, du respect ou de la violation des valeurs fondamentales engagées dans une négociation internationale. Le partage de responsabilité entre la hiérarchie et les militants qui travaillent quotidiennement dans les organisations internationales est ici en cause : qui a qualité pour juger, *hic et nunc*, de la dose d'inspiration (éthique et religieuse) dont les solutions à débattre sont porteuses ?

où la légitimité du système se trouve mise en question. « Dans une situation révolutionnaire, les systèmes antagonistes se préoccupent moins de régler leurs litiges par voie de compromis que de déplacer à leur profit le loyalisme de la masse, la diplomatie traditionnelle fait alors place soit à la guerre, soit à la course aux armements » (14). Mais on peut se demander si l'inadéquation de la technique de la négociation aux situations explosives ne contribue pas, dans une certaine mesure, à rendre ces situations inévitables. La lucidité dont H. Kissinger fait preuve à l'égard du rôle de Metternich souligne les inconvénients d'une sagesse à la vue trop courte :

« Metternich manœuvre avec une telle prestesse qu'on en oublie qu'il laisse sans solutions les problèmes fondamentaux, que son génie n'est pas d'un créateur, mais d'un manipulateur. Si, en effet, la diplomatie peut beaucoup en sachant évaluer exactement les divers facteurs d'une situation et en les utilisant adroitement, elle ne peut se substituer à une pensée créatrice. Ses succès sont finalement fonction de ses objectifs, et ceux-ci sont définis en dehors de sa sphère propre. Elle doit les traiter comme des données... Metternich a trop bien retenu les enseignements de la diplomatie secrète en faveur au XVIII^e siècle. Celle-ci a pour critère la mesure, ce qui est parfaitement approprié à une époque dont les valeurs ne sont pas contestées, dont les composants tirent leur dynamisme du fait qu'ils ne se sentent pas menacés. Elle devient stérile dès que l'Histoire s'accélère et emporte tout dans son flux. Lorsque le contexte est donné, qu'il s'agisse d'organiser une alliance ou de négocier un accord, Metternich est imbattable. Est-il obligé, par contre, de définir lui-même ses objectifs, son personnage frôle alors la futilité... L'œuvre du ministre autrichien débouche finalement sur le dérisoire » (15).

Cette observation, d'une importance capitale, montre que la négociation peut fonctionner comme un piège dont se retrouvent parfois prisonniers les plus habiles tacticiens. Prise, de façon permanente, entre la tentation du retour à la force et celle de l'abandon au laxisme, elle doit aussi concilier la défense du *statu quo* avec la nécessité de prévoir et de préparer le changement. Elle n'offre donc qu'une voie étroite à ses partisans, en raison des conditions très strictes qui entourent sa mise en œuvre et commandent son efficacité.

3. *Un art subtil.* — Quelles que soient ses conditions d'exercice, la négociation demeure un procédé spécifique de relation sociale,

(14) H. KISSINGER, *op. cit.*, p. 14.

(15) *Op. cit.*, p. 398-399.

dont il faut essayer de cerner les contours et de préciser les règles. Ce n'est pas là une tâche aisée. De Martens nous en prévient avec une pointe d'humour : « L'art de négocier, peu susceptible d'être traité systématiquement, est le fruit des talents, de l'usage du monde et en partie de la lecture réfléchie des négociations du temps passé » (16). Il serait en effet assez vain de prétendre codifier une activité qui repose à la fois sur l'expérience collective et sur l'habileté des personnes en présence. Seuls les règles du protocole et les détails de l'étiquette (largement inspirés par le cérémonial en usage dans les cours d'Ancien Régime) se prêtent à cette codification qui concerne plutôt les formes que la substance de la négociation. Encore que les formes ne doivent jamais être négligées, car il arrive qu'elles commandent la solution des problèmes de fond, c'est à la substance qu'il convient de s'attacher pour découvrir les secrets de l'art de négocier.

Celui-ci peut être considéré, au sens étroit, comme l'ensemble des moyens propres à séduire ou à convaincre le partenaire, au point de l'amener à se rallier à ses propres vues. A ce niveau, ce sont les talents individuels qui entrent en jeu et les ressorts de la psychologie qui sont mis à l'épreuve. Mably fait, en termes éloquents, l'éloge de la persuasion, mais il se garde bien de nous en fournir la recette :

« Quels que soient les principes qui font agir un ambassadeur, son principal objet est de réussir dans la commission dont il est chargé. Il doit savoir présenter les affaires, de la manière la plus propre à gagner les ministres avec lesquels il traite. Qu'il y a de l'art à conduire pas à pas son adversaire ! de sorte que, préparé à recevoir les propositions qu'il aurait rejetées du premier abord, il ne les regarde plus que comme une conséquence nécessaire de tout ce qui a précédé » (17).

Tocqueville, de son côté, note au passage avec une pointe de cynisme :

« C'est avec la vanité des hommes qu'on peut entretenir le négoce le plus avantageux, car on obtient souvent d'elle des choses très substantielles, en donnant en retour fort peu de substance ; on fera toujours de moins bonnes affaires avec leur ambition ou leur cupidité ; mais il est vrai que, pour traiter avantageusement avec la vanité des autres, il faut mettre entièrement de côté la sienne propre, et ne s'occuper que du succès de ses desseins ; c'est ce qui rendra toujours ce commerce difficile » (18).

(16) *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, op. cit., p. 113.

(17) *Principes des négociations...*, op. cit., p. 232-233.

(18) *Souvenirs*, op. cit., p. 215-216.

Mais la diplomatie ne saurait se réduire à ces manœuvres subalternes, même si elle en rend parfois l'usage nécessaire. Considérée dans son sens le plus large, la négociation se rapproche de la stratégie et elle implique le respect d'un certain nombre de principes susceptibles de faciliter le dialogue entre les parties. Sans prétendre épuiser la liste de ces préceptes ni en extraire un système trop rigide, il est possible de dégager quelques traits spécifiques du jeu diplomatique, tel qu'il a été conçu par les théoriciens et par les praticiens de la négociation.

La première recommandation consiste à ajuster les moyens à la fin poursuivie et, notamment, à rester fidèle à son génie propre aussi bien qu'à savoir s'adapter à celui de son interlocuteur. « Si je ne me suis point trompé dans mes réflexions, chaque puissance de l'Europe doit donc, suivant la différence de ses forces, de ses lois politiques et de la position de ses provinces, se faire une manière différente de négocier ou de traiter avec les étrangers. L'une échouerait en suivant les principes qui feront la prospérité de l'autre », nous dit Mably (19). Voilà un conseil de prudence trop souvent oublié, peut-être, de nos jours. Et en voici un autre qui, malgré son ancienneté, n'a pas perdu non plus de son actualité :

« Il ne faut point de gens qui se laissent dominer par leur naturel ; une humeur trop vive ferait ici d'étranges ravages. Le génie du pays demande qu'on soit maître de ses passions, et surtout d'une activité turbulente, qui veut tout faire et tout emporter d'assaut. Les Chinois ne sont pas capables d'écouter en un mois ce qu'un Français est capable de leur dire en une heure. Il faut souffrir, sans prendre feu et s'impatiser, cette lenteur et cette indolence naturelle... » (20).

A ce relativisme dans l'espace vient s'ajouter le relativisme dans le temps : « En temps de paix les affaires se traitent autrement qu'en temps de guerre, parce que les circonstances sont différentes ; et tel est leur pouvoir que la conduite qui réussirait dans une négociation particulière échouerait dans les conférences d'un Congrès » (21). La sagesse qui s'exprime dans ses propos montre qu'il y a finalement peu de règles générales à appliquer pour bien conduire les négociations. Celles qui résistent à la diversité des systèmes en présence ou aux contraintes conjoncturelles n'en sont que plus importantes.

L'une d'entre elles est la règle du secret qu'un vieil historien,

(19) *Principes des négociations...*, *op. cit.*, p. 24.

(20) Lettre du P. de Chavagnac au P. Le Gobien (30 déc. 1701) extrait des *Lettres édifiantes et curieuses de Chine par des missionnaires jésuites*, Garnier-Flammarion, 1979, p. 112.

(21) *Principes des négociations...*, *op. cit.*, p. 60.

M. O. d'Haussonville, justifie en des termes dont l'élégance renforce la pertinence :

« Un gouvernement qui a de la dignité et du bon sens ne met pas le public dans la confiance de tous les obstacles cachés qu'il rencontre, de tous les mauvais vouloirs qu'il est obligé de surmonter, de tous les coups détournés qu'il doit parer. Il ne se vante pas non plus de tous les avantages qu'il remporte dans ses démêlés avec les gouvernements étrangers. Il sait qu'à crier bien haut ses mérites sur les toits, à enregistrer bruyamment les bulletins de ses victoires, il risquerait de ne pas triompher longtemps. De tels éclats effarouchent ceux avec lesquels il faut continuer à traiter, et les mettent sur leurs gardes. La dignité des nations étrangères, grandes ou petites, alliées ou rivales, a droit à des égards infinis. En diplomatie, il n'est ni convenable ni prudent de blesser jamais ; les longs ménagements font seuls les succès durables » (22).

On sait quels assauts a subis cette recommandation depuis le premier des Quatorze points du Président Wilson (« la diplomatie procédera toujours franchement et publiquement ») jusqu'à nos jours : mais les négociations les plus fructueuses ne sont-elles pas, aujourd'hui encore, celles qui se déroulent dans l'ombre ou dans les coulisses, à l'abri des projecteurs et des caméras de télévision ? Pourtant, Mably semblait redouter les effets pervers des négociations verbales, et son souci de faire prévaloir les négociations écrites peut se rattacher à la nécessité de leur assurer une certaine publicité en même temps qu'au désir de favoriser l'élaboration progressive d'un code de bonne conduite entre les gouvernements :

« La raison secrète pour laquelle on refuse ordinairement de négocier par écrit, c'est qu'on craint de se compromettre : on trouve commode de se faire des principes suivant chaque affaire et chaque circonstance : on veut, en un mot, pouvoir se dédire, avancer ou reculer à son gré. Cette manière frauduleuse de négocier peut être utile aux puissances de second ordre, dont toute la politique consiste à profiter d'une conjoncture favorable pour s'agrandir ; mais les puissances dominantes ont un autre intérêt. Il leur importe qu'il s'établisse des principes fixes entre les nations ; et la méthode de négocier par écrit contribuerait à les établir, et même à perfectionner notre droit des gens, où l'on trouve encore des restes de notre ancienne barbarie » (23).

(22) *Histoire de la politique extérieure du gouvernement français, 1830-1848*, Paris, Michel Lévy, 1850, p. iv.

(23) *Principes des négociations...*, op. cit., p. 187.

La négociation, telle qu'elle est conçue par Mably, ne se réduit donc pas à une série d'opérations « ponctuelles » ; elle est, pour reprendre une autre expression du vocabulaire sociologique contemporain, le lieu d'un « apprentissage », au cours duquel pourraient se consolider et se perfectionner les règles du jeu, indispensables à l'amélioration de la compréhension internationale.

La même vision constructive de la négociation s'impose à Mably quand il considère celle-ci dans l'ensemble de la stratégie politique d'un Etat. Si Henry Kissinger a pu s'illustrer en défendant la théorie du *linkage* (24), on va voir qu'il a d'illustres prédécesseurs. Mably avait déjà parfaitement compris l'interdépendance de la politique intérieure et de la politique extérieure :

« C'est le ministre ou le conseil, chargés dans un Etat des affaires étrangères, qui donnent des instructions aux ambassadeurs, et qui négocient, à proprement parler, avec les étrangers ; mais leurs succès ne dépendent point de leur seule capacité, ni du talent seul des personnes qu'ils emploient au-dehors. Tous les autres ministres, quelle que soit la partie de leur administration, doivent préparer les négociations. Dans un royaume chargé d'impôts, rempli de mécontents, dont les finances sont épuisées, où le commerce languit, où la discipline militaire est négligée, où l'intrigue étouffe l'émulation en récompensant les talents inutiles et même pernicieux, que pourrait faire un ministre des affaires étrangères, fût-il doué du plus vaste génie ? » (25).

Mably ne croyait pas si bien dire. Dès le début du XIX^e siècle, Chateaubriand, qui fut ministre et négociateur, notait avec sa lucidité coutumière l'invasion (sans doute inexorable et irréversible) du champ de la diplomatie par des considérations qui lui étaient jusqu'alors étrangères ou lointaines :

« Les transactions se trouvent aujourd'hui retardées par des entraves dont elles étaient libres autrefois. Jadis, il ne s'agissait que d'intérêts matériels, d'un accroissement de territoire ou de commerce ; maintenant on traite des intérêts moraux ; les principes de l'ordre social ont leur part dans les dépêches ; on mêle les doctrines aux affaires et la civilisation croissante, devançant les lenteurs des cabinets, vient jeter son influence à travers la petite diplomatie qui, cinquante ans passés, suffisait à des peuples stationnaires » (26).

Quant à Tocqueville, il s'en prend à la médiocrité du personnel

(24) *A la Maison-Blanche*, Fayard, 1979, p. 134-136.

(25) *Principes des négociations...*, *op. cit.*, p. 56-57.

(26) *Le Congrès de Vérone*, 2^e éd., 1838, t. II, p. 246.

diplomatique (« Au-dehors comme au-dedans, nos plus grands obstacles venaient moins de la difficulté des affaires que de ceux qui devaient les conduire avec nous ») (27) et il tire de son bref passage aux affaires une conclusion désabusée sur les vertus des régimes démocratiques : « Les démocraties n'ont le plus souvent que des idées très confuses ou très erronées sur leurs affaires extérieures... et ne résolvent guère les questions du dehors que par les raisons du dedans » (28). Nous voilà aux antipodes d'une conception étroite de la diplomatie, art ésotérique dont l'exercice serait réservé à quelques initiés, et au cœur d'une conception moderne des relations internationales qui fait intervenir dans la négociation l'ensemble des forces sociales et politiques.

Mais le *linkage* ne concerne pas seulement les rapports de la politique intérieure avec la politique extérieure ; il s'impose aussi dans l'appréciation des rapports qui doivent être établis entre les différents aspects d'une même politique étrangère. Mably énonce avec une force singulière ce précepte que les hommes d'Etat ont tant de mal à faire prévaloir dans la stratégie des pays qui se réclament encore du libéralisme économique et politique :

« Si on regarde l'art de négocier comme un moyen de faire réussir telle ou telle affaire en particulier, la politique n'a aucune règle à prescrire aux négociateurs... Que le conseil qui gouverne les affaires étrangères d'une nation ne lie pas par un fil systématique toutes ses opérations les unes aux autres pour les diriger au même but, il sera bientôt obligé d'obéir aux événements. Chacun de ses agents pourrait réussir en particulier dans la négociation dont il est chargé, et il ne résulterait de tous ces succès qu'un chaos d'affaires impossible à débrouiller. L'avantage qu'on aurait obtenu hier nuirait à celui qu'on veut obtenir aujourd'hui. Toutes les vues se contrarieraient ; et ce conseil, toujours occupé à se repentir de ce qu'il aura fait, n'agira encore que pour multiplier ses embarras » (29).

Peut-on, à partir de ces recommandations, parler d'un art ou d'une science de la négociation ? Qui prétendrait en énoncer toutes les règles et, surtout, les ériger en code universel éprouverait bien des déboires. Car les préceptes varient souvent d'un auteur à l'autre, en fonction de l'idéal ou de l'expérience de chacun. Mais il se dégage tout de même de ces multiples observations quelques traits qui permettent de mieux situer la négociation. Celle-ci apparaît, tout

(27) *Souvenirs, op. cit.*, p. 215.

(28) *Ibid.*, p. 225.

(29) *Principes des négociations..., op. cit.*, p. 18-20.

d'abord, comme l'instrument privilégié des relations entre des collectivités qui se veulent indépendantes et souveraines. Son origine comme son épanouissement semblent donc liés à un type déterminé de structure sociale. En second lieu, la négociation ne se réduit pas à une vague discussion et, encore moins, à une sorte de consultation octroyée par une autorité supérieure ; c'est un débat dont l'enjeu consiste dans la recherche d'un compromis entre des prétentions contraires. Enfin, la négociation n'est pas une technique isolée, qui trouverait sa justification et sa fin en elle-même ; elle ne peut produire d'effets bénéfiques, surtout à terme, que si elle s'inscrit dans un projet global ou dans une stratégie cohérente. Les exercices de haute voltige seraient aussi vains que les jeux du cirque s'ils ne parvenaient à frayer la voie entre la menace permanente de la force et la recherche de la concorde. Il faut, pour cela, plus que de l'habileté.

Dans quelle mesure les acteurs qui évoluent sur la scène contemporaine ont-ils retenu la leçon du passé ?

II. — PROBLÈMES D'AUJOURD'HUI

L'expérience acquise depuis des siècles dans le domaine des relations internationales peut être doublement utile. Elle peut d'abord servir à analyser, par comparaison, l'état de développement que connaît, de nos jours, la société internationale. Elle peut ensuite nous permettre de mieux comprendre les transformations survenues dans les sociétés qui font désormais une large place à la négociation dans le règlement de leurs affaires.

1. *La négociation dans les relations internationales.* — La négociation est-elle en progrès ou en recul dans la société internationale ? Une réponse simple est bien difficile à donner, en l'absence d'instruments de mesure appropriés. Les circonstances ne manquent pas, de nos jours, dans lesquelles les forts ont imposé leur volonté aux plus faibles ; mais ce n'est pas là un fait nouveau. D'un autre côté, on n'a sans doute jamais autant « discuté » sur la scène internationale : si l'on tient compte de la multiplication du nombre des Etats et de celui des organisations internationales, dont la permanence se traduit par d'innombrables sessions, il ne se passe pas de jours dans l'année où l'on ne puisse relever plusieurs négociations simultanées sur divers points du globe. Même si la violence continue à se donner libre cours, les discussions internationales ne cessent pratiquement jamais.

Les apparences sont donc en faveur de la continuité, sinon de

l'extension, du mécanisme de la négociation dans les relations internationales. Mais cette progression quantitative ne comporte-t-elle pas, en contrepartie, une mutation dans les formes sinon dans la nature de la négociation ?

La première transformation affecte, bien entendu, le déroulement des négociations : bien que les négociations de type traditionnel, bilatérales et secrètes, n'aient pas disparu (cf. les SALT), c'est surtout la négociation collective qui s'impose aujourd'hui dans le cadre des sessions organisées par les organisations internationales ou des conférences du type de celles qui ont conduit à l'Acte final d'Helsinki. Ce dédoublement du processus, qui ne date pas d'hier mais qui s'est beaucoup accentué récemment, soulève toute une série de questions sur lesquelles les chercheurs auraient intérêt à se pencher : la « diplomatie parlementaire » est-elle comparable à la diplomatie traditionnelle ? Y a-t-il une distribution des rôles entre les questions qui sont traitées par les négociations secrètes et celles qui sont justiciables de la discussion publique ? L'efficacité de la seconde n'est-elle pas conditionnée par le maintien de la première qui permet de régler, en sous-main, les questions litigieuses sur lesquelles la discussion collective dégagera, par la suite, un accord ? Dans d'autres cas, n'est-ce pas la menace du recours à la négociation collective qui contribue à relancer la diplomatie secrète (cf. le rôle joué par la fantomatique « Conférence de Genève » dans les négociations israélo-égyptiennes depuis 1973) ? Une étude minutieuse et systématique de la pratique permettrait seule de répondre à ces questions trop souvent négligées.

Mais on peut aussi se demander si ce n'est pas la nature même des négociations qui se trouve affectée par l'état des relations internationales. Le simulacre ne l'emporte-t-il pas, dans la majorité des cas, sur la réalité ? La pratique du « consensus » qui remplace de plus en plus souvent celle du vote dans les grandes assemblées internationales masque les désaccords et couvre les ambiguïtés dont on verra resurgir inévitablement les traces lorsque le texte de la résolution adoptée se trouvera, plus tard, confronté avec les faits (cf. le désenchantement qui a suivi la Conférence d'Helsinki). La littérature abondante qui émane de l'activité des organisations internationales constitue d'ailleurs un recueil de bonnes intentions autour desquelles un semblant d'accord est toujours possible : énumérer et décrire les problèmes demandent moins d'efforts que de découvrir des solutions ; établir la liste des objectifs est une activité moins contraignante que celle qui consisterait à choisir les moyens propres à les atteindre. Une grande partie de l'activité internationale consiste

ainsi à entretenir des mythes ou à projeter des fantasmes plutôt qu'à rechercher des compromis entre des intérêts divergents ou des revendications concrètes ; cette activité n'est pas, pour autant, inutile ou nocive ; mais elle ne contribue qu'indirectement au règlement des affaires, et dans la mesure seulement où elle focalise l'attention des protagonistes sur des objectifs hors d'atteinte pour mieux les détourner de leurs querelles immédiates.

Si l'on quitte le domaine des organisations internationales pour aborder le terrain où les rapports de puissance s'exercent directement, la négociation authentique n'intervient, là aussi, que de façon exceptionnelle. Dans les relations entre les « grands » et les « petits », la discussion reste constamment faussée par les inégalités qui subsistent en matière d'armements, de ressources ou de moyens financiers : la signature d'accords, quand elle intervient, reflète plus souvent le rapport des forces en présence que la volonté de chercher un compromis. Dans certains cas, les pseudo-négociations ne sont même qu'un camouflage grossier, illustrant le système désastreux dénoncé par l'abbé de Pradt :

« On a vu des stipulations, des actes signés, des trêves revêtues du nom et des apparences trompeuses de la paix, mais il n'y a pas eu de négociations telles qu'elles avaient passé dans les habitudes de l'Europe. La force était trop grande d'un côté, la faiblesse trop marquée de l'autre ; les dangers trop imminents, trop graves pour cette espèce de discussions qui constituent la diplomatie véritable. On ne discute qu'entre pairs : or, quelle parité peut se rencontrer entre celui qui a la faculté de tout prendre et celui qui n'a pas la force nécessaire pour rien retenir ; entre celui qui défend péniblement quelques débris et celui qui commande dans la capitale de celui-même avec lequel il traite, qui occupe ses États, et use de leurs ressources, d'après le seul instinct de ses besoins propres, sans ménagement comme sans crainte ? » (30).

Il en va de même dans les relations entre les blocs de puissances. Le dialogue Nord-Sud n'a jamais abouti à une véritable négociation, pas plus que les discussions orageuses entre fournisseurs et consommateurs de pétrole. Les seuls domaines dans lesquels la négociation ait débouché sur des résultats positifs sont ceux des accords régionaux et des relations Est-Ouest au sommet. Dans un cas comme dans l'autre, il y avait à la base une égalité de puissance entre les protagonistes — égalité qui semble bien être la condition fondamentale de la négociation. Dans le cas des organismes régionaux, il y avait

(30) *Du Congrès de Vienne, op. cit.*, p. 6-7.

en outre un minimum de bonne foi et de confiance mutuelle ; dans le cas des relations américano-soviétiques, il y avait le poids des armes qui constituait à la fois l'objet et l'enjeu de la négociation. Encore faut-il ne pas oublier que les accords conclus n'ont jamais garanti la stabilité des relations au-delà d'une certaine durée : une fois épuisées les vertus, souvent fugitives, de la bonne entente, chacun tend à reprendre sa liberté d'action et fonde ses espoirs sur la désuétude des accords passés ou sur la réouverture de nouvelles négociations. Si le débat classique sur la clause *rebus sic stantibus* est aujourd'hui éteint, c'est parce que personne ne se fait plus d'illusion sur la pérennité des engagements pris.

Mais il est vrai que, même dans l'hypothèse la plus favorable, la négociation ne peut mettre un terme définitif aux débats internationaux. Un succès total et absolu de la négociation marquerait le changement de nature du système international, puisqu'il supposerait les problèmes résolus par d'autres procédés. Pénélope défait chaque nuit ce qu'elle a tissé le jour. Si Ulysse revient, c'est la fin de l'angoisse, mais c'est aussi la fin de l'histoire. Entre le risque de la guerre et l'utopie du gouvernement mondial, le maintien de la négociation comme procédure de règlement des conflits internationaux représente une voie moyenne qui, pour être le plus souvent un pis-aller, n'en constitue pas moins celle de la sagesse. Peut-on en dire autant de l'irruption de la négociation dans les sociétés étatiques ?

2. *La négociation dans les sociétés étatiques.* — A en juger par le vocabulaire utilisé par les mass media, la diplomatie déborde aujourd'hui le cadre étroit des chancelleries et des ambassades pour envahir, au moins dans les pays qui restent fidèles aux principes du libéralisme politique et économique, la quasi-totalité du champ social. Le mimétisme du langage et des rites ne laisse pas d'être impressionnant : ce ne sont partout que « négociations » entre partenaires sociaux ou politiques (syndicats, Gouvernement, partis) en vue d'aboutir à des « accords » (accords Matignon, accords de Grenelle) ou à des « conventions ». Ces documents signés par des « délégations » dûment mandatées à cet effet sont parfois soumis à la « ratification » de la base ; ils sont également sujets à « révision » au terme de « renégociations » non moins périlleuses, parfois, que celles des traités. Les procédures de « concertation » ou de « participation » remplacent, dans une large mesure, les injonctions d'autrefois. Quand les négociations sont bloquées, on recourt aux « conférences au sommet » entre les plus hauts responsables. Si l'échec survient malgré tout, on nomme un « médiateur » ou un « Monsieur bons offices », qui aura pour tâche de

rapprocher le point de vue des parties en présence. Tout semble donc se passer comme si les sociétés politiques avaient choisi d'emprunter, pour résoudre leurs problèmes, la panoplie des moyens dont les relations internationales avaient eu jusqu'ici le monopole.

Bien entendu, il convient de ne pas exagérer la portée du changement : la vieille distinction hobbesienne entre l'état de nature et l'état de société n'avait jamais correspondu entièrement à la réalité. De même que les relations internationales n'ont pas toujours été régies, fort heureusement, par la force, de même les relations « internes » n'ont jamais obéi exclusivement au règne de la loi ni à l'autorité souveraine du pouvoir. L'analyse marxiste aussi bien que l'observation sociologique ont fait ressortir depuis longtemps que la vie sociale, politique, économique était animée en permanence par la compétition entre des groupes plus ou moins organisés. Les théoriciens marxistes ont mis systématiquement l'accent sur l'aspect conflictuel de ces rapports ; mais la lutte des classes comporte elle-même des pauses, des armistices ou des manœuvres qui laissent une certaine marge à des négociations. A plus forte raison en va-t-il ainsi dans la vision polyarchique de la société (vision chère à une partie de l'École sociologique américaine) qui met l'accent sur la permanence du dialogue et du compromis comme élément déterminant de la dynamique sociale. La négociation, dans le fonctionnement des sociétés internes, n'est donc pas une innovation radicale.

Le changement vient plutôt de la légitimation et de la systématisation d'une pratique déjà connue. L'une et l'autre impliquent une mutation significative dans l'échelle des valeurs qui régissent le fonctionnement de nos sociétés. L'inspiration de ce nouveau courant est bien connue : contre le centralisme et l'autoritarisme, on cherche à valoriser les procédures qui font appel à la libre discussion et qui recherchent l'assentiment des destinataires de la décision. La démocratie, rapprochée du public, peut s'épanouir plus aisément que dans un système où la représentation monopolise l'exercice de la souveraineté ; mais l'efficacité peut s'en trouver accrue, dans la mesure où le consentement des partenaires a été sollicité et obtenu librement sur les affaires qui les concernent. C'est pourquoi la substitution de la procédure contractuelle à celle de la décision unilatérale représente, à première vue, un progrès vers une forme de société plus douce et plus humaine.

L'expérience acquise depuis plusieurs siècles dans le champ des relations internationales incline toutefois à se demander si un tel optimisme n'est pas empreint de quelque naïveté.

La première question qui se pose, à cet égard, est celle de savoir

si le recours à la négociation procède d'un libre choix ou se trouve imposé par les circonstances. Historiquement, la négociation apparaît comme un palliatif destiné à compenser la défaillance de l'autorité chargée de dire le droit et de le faire appliquer ; la faveur dont la négociation jouit à l'heure actuelle n'est-elle pas le reflet du déclin de l'autorité et le signe de la montée de nouvelles puissances qui revendiquent leur souveraineté et n'acceptent de se plier à des règles qu'après en avoir débattu et les avoir acceptées ? La réponse, affirmative, peut être aisément trouvée dans la distribution des forces qui s'affrontent sur le terrain. Ce ne sont ni les faibles, ni les déshérités, ni les marginaux qui sont admis à négocier, mais bien ceux qui disposent déjà, par leur puissance ou par la position stratégique qu'ils occupent dans le circuit de production ou sur l'échiquier social, de ce qu'il faut bien appeler (faute d'expression française adéquate) le *bargaining power*. Le droit de négocier n'est reconnu qu'à ceux qui disposent déjà de la force et qui sont capables de s'en servir : on négocie avec les syndicats, mais pas avec les chômeurs, les retraités, les handicapés ou les travailleurs immigrés. Le Président de la République, soucieux de « décriper » la vie politique, se dit prêt à engager le dialogue avec l'opposition, les partis de gauche négocient entre eux l'élaboration ou la révision d'un Programme commun ; mais le débat politique se réduit aux rivalités et aux tractations entre un petit nombre de tendances qui n'hésitent pas à exclure de la compétition, sous prétexte de leur faible représentativité, les mouvements dont la popularité naissante pourrait faire ombre à la leur. Le choix d'un « interlocuteur valable », préalable à l'ouverture de toute négociation, relève de la stratégie plutôt que de la morale ou de la justice.

Si le fonctionnement de la société devait obéir réellement à de nouveaux principes, la négociation devrait s'étendre à tous les secteurs de la vie sociale, politique, économique et culturelle. Ce serait le triomphe généralisé de l'idée proudhonienne, selon laquelle « le contrat social doit être librement débattu, individuellement consenti, signé *manu propria* par tous ceux qui y participent » (31). Il faut bien constater, à l'inverse, que la topographie de la négociation, telle qu'elle est actuellement pratiquée, épouse les contours des rapports de force préétablis et tend à les consolider et à les pérenniser. En d'autres termes, la substitution de la négociation à l'injonction marque le plus souvent un recul de l'idée d'intégration au profit de la reconstitution, dans une société prétendument libérale, de féodalités politiques et de corporations socio-économiques. Le volontarisme

(31) *Idee générale de la révolution*, Ed. Rivière, p. 189.

a peu de part dans cette évolution qui semble plutôt procéder d'un alignement sur le modèle, anarchique, des relations internationales.

La référence au modèle international soulève aussitôt une autre question. L'expérience des rapports entre les Etats, dans une société dépourvue de pouvoir central régulateur, montre que la négociation ne fonctionne correctement que dans une marge comprise entre la menace du recours à la force et la nécessité d'un consensus sur les règles du jeu. A écouter les avocats de la procédure de la négociation dans la société étatique, on a trop souvent l'impression que la négociation se suffit à elle-même, sans qu'on ait à se soucier de ses conditions d'exercice.

C'est pourtant une illusion de penser, nous le savons maintenant, que la négociation peut faire l'économie de la force : soit de l'intervention d'un arbitre susceptible de départager les prétentions rivales, soit, en l'absence d'un arbitre, de la menace de la force pour amener l'adversaire à composition. Les négociations « internes » n'échappent pas à ces contraintes. Beaucoup de tractations au cours desquelles les protagonistes font mine de s'affronter sans merci se déroulent en fait sous l'aile protectrice d'un pouvoir régulateur qui attend patiemment son heure pour rendre son arbitrage (32). Si l'on s'obstine (comme le font généralement les partisans inconditionnels de l'auto-gestion) à considérer comme négligeables les avantages que procure la permanence de l'encadrement institutionnel, toute évaluation des mérites de la négociation se trouve faussée d'avance. Mais la force qui n'émane pas d'une autorité supérieure se retrouve inévitablement au niveau des protagonistes : à la grève, à l'occupation des lieux de travail, à la séquestration des dirigeants répondent, dans les conflits du travail, licenciements, *lock-outs*, fermetures d'entreprises, etc. Les négociations entre partis politiques comportent toujours la menace, implicite ou explicite, d'un renversement d'alliances. Bref, la négociation ne peut jamais se réduire à des discussions feutrées autour du tapis vert de quelque table ronde ; elle demeure un affrontement entre forces antagonistes et, pour cette raison, elle ne peut jamais exclure l'éventualité d'un recours à la force. Opposer la sou-

(32) Le poids de l'institution est si fort que Michel CROZIER recommande au dirigeant qui veut se servir du dialogue pour introduire le changement de s'en tenir à ce qu'il appelle la « négociation implicite » : « Négociation, toutefois, est un mot ambigu, et il nous faut préciser. La négociation que nous évoquons n'est pas, ne peut pas être, une négociation ouverte. Les participants ne pourraient supporter une discussion explicite qui les engagerait et restreindrait leur liberté d'action. C'est par le détour et la médiation de l'interprétation du comportement qu'une négociation implicite peut avoir lieu, qui respecte la liberté des deux parties. » *L'acteur et le système*, Seuil, 1977, p. 366.

plesse de la négociation à la dureté des injonctions du pouvoir relève donc d'une vision très simpliste et beaucoup trop idéalisée de ce que sont, réellement, les négociations.

Enfin, la négociation qu'elle soit interne ou internationale, n'a quelque chance d'aboutir que si elle repose sur un minimum de consensus entre les parties. On l'oublie trop souvent quand on présente le résultat d'une transaction comme une victoire d'un camp sur un autre. Si l'argument est de bonne guerre pour entretenir le moral des militants, il masque le fait essentiel qui réside dans la recherche d'un compromis entre des prétentions rivales. Cette démarche postule l'acceptation des règles du jeu qui président au fonctionnement du système. Aussi longtemps que celles-ci ne sont pas remises en question, la négociation demeure possible et féconde. Dans le cas inverse, c'est la volonté de domination ou de destruction qui l'emporte : la négociation n'est plus qu'un outil à leur service.

Il est difficile, dans la pratique, de situer la ligne de partage entre ces deux situations : ceux qui se flattent de remettre le système en question, alors même qu'ils participent à son fonctionnement, ont tendance à présenter les compromis successifs comme autant d'étapes sur le chemin de la victoire finale ; ceux qui défendent le système en vigueur soulignent volontiers sa capacité d'adaptation, mais ils ne sont pas toujours assez vigilants pour observer son démantèlement progressif à coup de concessions répétées. Si l'on introduit la dimension du temps, la négociation peut donc aboutir aussi bien à la consolidation qu'à la destruction du système.

Il existe cependant des cas où la démarcation est claire : entre les affrontements « sociaux » ou « partisans », où la négociation facilite la recherche du compromis et contribue à l'adaptation et à la survie du système, et ceux qui opposent au pouvoir central une minorité qui revendique le droit à l'autonomie ou à la sécession, l'enjeu change manifestement de nature. L'ouverture d'une négociation implique, dans ce dernier cas, la reconnaissance d'un interlocuteur à qui la parole était jusqu'alors refusée et constitue le début d'une capitulation puisque c'est le principe même de l'unité ou de l'identité nationale qui se trouve mis en cause. La négociation ne peut alors servir qu'à retarder ou à moduler le processus d'une évolution inexorable ou, au mieux, à fixer le prix à payer pour l'exercice du droit à la sécession.

Hormis cette situation extrême (mais non exceptionnelle), les mérites attachés à la technique de la négociation ne peuvent se manifester que si les parties demeurent fondamentalement d'accord sur un système de valeurs commun ou, à défaut, sur le même code de règle-

ment des conflits. On a parfois tendance à l'oublier quand, dans l'ardeur du combat, on brandit l'arme de la négociation comme un défi ou une provocation qui seraient censés désarçonner l'adversaire. Le discours et les rites conflictuels sont souvent le meilleur moyen de dissimuler, pour la faire mieux accepter, l'existence d'un consensus entre les protagonistes.

III. — PERSPECTIVES

La comparaison entre le passé et le présent, entre le domaine des relations internationales et celui qui couvre les autres compartiments du champ social, ouvre la voie à certaines conclusions.

La première est que la négociation, qui a surgi dans une société anarchique pour porter remède aux excès de la violence aveugle, a acquis dans ce milieu particulier un certain nombre de caractéristiques qui lui confèrent sa spécificité et son utilité propres. Discourir sur la négociation sans tenir compte de cette expérience serait la source de beaucoup d'illusions et de nombreux déboires.

La seconde est que la négociation, comme technique de règlement des conflits, se ressent de ses origines et ne constitue qu'un procédé modeste et empirique pour frayer la voie entre le gouffre vertigineux au fond duquel on forge en permanence les armes du combat et la paroi qui monte à pic vers les cimes inaccessibles de la pureté et de l'innocence partagées. C'est la marque d'une vertu bourgeoise, emprunte d'une sagesse un peu courte mais efficace, qui répugne aussi bien à l'héroïsme romantique qu'au fanatisme moyenâgeux ; et ce n'est pas le fait du hasard si sa conduite a été codifiée, autant que faire se peut, au siècle des Lumières. Qu'on ait découvert récemment ses vertus pour panser les maux de la société ne laisse pas d'étonner quelque peu, puisque beaucoup d'observateurs estiment que ses ressources ne sont pas loin d'être épuisées sur le terrain de prédilection où elle était née et avait fait ses preuves. Mais le changement du terrain d'application ne saurait modifier ses conditions d'exercice et d'efficacité. On ne peut attendre ici les miracles qu'elle n'aurait pas déjà produits ailleurs ; et si l'on veut en tirer le meilleur parti, il convient d'en respecter les usages et les limites, plutôt que d'en forcer l'emploi ou d'en détourner les fonctions à des fins autres que celles qui lui sont normalement réservées.

Le fait qu'on retrouve aujourd'hui, à l'intérieur des sociétés, les problèmes qui ont justifié le recours à la négociation dans les rapports entre les Etats constitue un dernier thème de réflexion. D'un côté,

cette évolution démontre l'unité fondamentale des problèmes humains et sociaux, à travers les frontières arbitrairement dressées par les amateurs de typologies plus souvent inspirées par des considérations pédagogiques que par des motivations scientifiques : la distinction traditionnelle entre l'interne et l'externe se trouve en tout cas, ici, mise en échec. Mais d'un autre côté, le fait que le ralliement se soit opéré en faveur du modèle international, et non l'inverse, tendrait à prouver que les sociétés sont menacées par les risques de dislocation internes plutôt que par un mouvement irrésistible d'intégration à l'échelle mondiale. Le spectacle du « désordre » international empiétant progressivement sur le terrain autrefois attribué à l'« ordre » interne ne réjouira que ceux qui voient dans le déclin préalable de l'Etat-nation la condition nécessaire et suffisante pour la restructuration de la société internationale sur des bases entièrement nouvelles. Que cette anticipation soit fondée ou non, la vogue dont jouit aujourd'hui la négociation témoigne de la puissance des aspirations favorables à la recherche d'un nouvel ordre social et politique.

Ces réflexions ne valent pourtant que pour la catégorie, de plus en plus restreinte, de pays qui acceptent de reconnaître l'existence de contradictions internes et de faire droit, par le recours à la négociation, au pluralisme des revendications. Quelle que soit l'idéologie officielle dont ils se réclament, la plupart des autres pays restent fidèles à l'archétype de la République de Hobbes, dans laquelle les sujets sont censés avoir fait abandon de leur liberté en échange de la sécurité, interne et externe, qui leur est assurée par le pouvoir. Au nom de cette pseudo-légitimité, les dirigeants en place s'emploient à étouffer les contradictions internes pour mieux consacrer leur énergie à la défense de leurs intérêts sur l'échiquier international. C'est l'honneur mais aussi la fragilité des pays démocratiques que d'avoir à négocier, continuellement et simultanément, sur deux fronts : celui des revendications internes et celui des prétentions externes. Puissent-ils ne pas avoir à souffrir de la concurrence de ces monarchies, héritières du Léviathan, qui cherchent le secret de leur efficacité dans le mépris de la négociation.

M. MERLE. — **Negotiation.**

The word « negotiation » has become a sort of magic formula, utilized in all the areas of social, economic or political activity, and presented as an infallible remedy for insuring the solution to the most varied conflicts.

Looking back on the experience acquired in the area of International Relations, where the concept of negotiation was invented, allows a better understanding of the meaning, and the extent of this evolution.

On the one hand, resort to negotiation implies a transformation of the authority model in force in state nations, and shows that the classic opposition between the state of nature and the state of civilization, is less and less a reflection of reality. On the other hand, the success of negotiation as a means of solving conflicts, remains subject to a certain number of requirements that diplomatic practice has well underlined, and in the absence of which negotiations undertaken between partners who face each other within a political community, have little chance to succeed.

RÉSUMÉ. — *Le mot de « négociation » est devenu une sorte de formule magique, utilisée dans tous les secteurs de l'activité sociale, économique ou politique et présentée comme une recette infallible pour assurer la solution des conflits les plus divers. Le retour sur l'expérience acquise dans le domaine des relations internationales — où le concept de négociation a été forgé — permet de mieux comprendre la signification et la portée de cette évolution : d'un côté, le recours à la négociation implique une transformation du modèle d'autorité en vigueur dans les sociétés étatiques et montre que l'opposition traditionnelle entre l'état de nature et l'état de société correspond de moins en moins à la réalité ; de l'autre, le succès de la négociation comme moyen de règlement des conflits demeure conditionné par un certain nombre d'exigences que la pratique diplomatique a bien mises en valeur et en l'absence desquelles les négociations engagées entre les partenaires qui s'affrontent à l'intérieur des sociétés politiques ont peu de chances d'aboutir.*

DOMINIQUE MOÏSI

De la négociation internationale

Les termes de « diplomatie » et de « négociation » sont souvent utilisés comme synonymes l'un de l'autre. Selon la définition classique de l'*Oxford English Dictionary* reprise par Harold Nicolson : « La diplomatie est la gestion des relations internationales par la négociation » (1).

Les notions de mécanisme, de processus, de compromis entre des intérêts contradictoires sont à la base de la négociation. Dans un système international caractérisé par l'absence d'un arbitre qui soit, selon la formule de Max Weber, détenteur du monopole de l'usage légitime de la violence, dans un monde toujours proche de l'anarchie de l'état de nature, la négociation est indispensable à l'ajustement des conflits, et le négociateur, le diplomate, est au même titre que le guerrier l'un des deux acteurs privilégiés du jeu international.

Les formes de la négociation, la personnalité du négociateur se modifient à travers l'espace et le temps. Les méthodes diplomatiques de la Chine impériale n'ont que peu de rapport avec celles de l'Europe classique. La diplomatie occidentale, après 1919, et plus encore après 1945, n'est plus celle du concert européen. Il n'en demeure pas moins qu'il existe une essence de la négociation et une continuité des tactiques utilisées par le négociateur quelles que soient les transformations du système international, des systèmes politiques, la nature du forum et la personnalité des négociateurs.

Dans les strictes limites de l'espace imparti à cet essai, nous analyserons avant tout la négociation interétatique. La multiplication

(1) Sir Harold NICOLSON, *Diplomacy*, Oxford University Press, 1939, p. 4.

des acteurs internationaux, forces transnationales, organisations intergouvernementales a certes transformé la nature du système international. L'auteur de cet article a néanmoins le sentiment que l'évolution de ces dernières années et le retour aux dimensions les plus traditionnelles de la puissance comme la force militaire justifient le choix d'une approche « classique » de la négociation.

Après avoir rappelé les transformations du contexte de la négociation, et le passage de la diplomatie classique à la diplomatie contemporaine, nous analyserons les objectifs recherchés et les tactiques utilisées par le négociateur. Nous voudrions enfin mettre en garde contre les illusions de la négociation et la tentation de faire de la négociation une fin en soi. Elle n'est qu'un mécanisme, un outil dont on peut plus ou moins bien se servir mais qui ne saurait se substituer à la politique de puissance, ou transcender les divisions d'un système international hétérogène. La négociation, de façon ultime, traduit un rapport de forces qui existe à un moment donné entre partenaires et adversaires. Elle symbolise le mélange de confrontation et de coopération qui réunit deux acteurs du jeu international à la recherche d'un compromis entre des intérêts divergents et communs, ou tout simplement d'un alibi.

LE CONTEXTE DE LA NÉGOCIATION : DU CONCERT EUROPÉEN À L'ÉQUILIBRE DE LA TERREUR

Les principes de la diplomatie classique qui ont dominé l'Europe jusqu'à la fin de la première guerre mondiale étaient les suivants :

- la perception de l'Europe comme le centre du système international ;
- la primauté et la responsabilité des grandes puissances européennes dans la survie d'un système homogène décrit comme celui du « concert européen » à partir du XVIII^e siècle ;
- l'existence d'un corps de diplomates issus d'un même milieu social et possédant un code de conduite accepté ;
- la perception de la négociation comme un processus naturel et régulier.

La communauté des diplomates européens traduisait tout à la fois le cosmopolitisme et l'impérialisme culturel d'une Europe sûre d'elle-même, homogène dans ses valeurs et qui pouvait utiliser le terme harmonieux de « concert » pour décrire le système qu'elle avait créé pour elle-même. Que l'intermède de la Révolution fran-

çaise et de l'Empire n'ait été qu'une exception, sanglante certes, mais limitée dans le temps, et que le système ait empêché des guerres générales constituent un hommage à l'Europe chrétienne dont le machiavélisme civilisé est illustré par la formule de Montesquieu mise par Raymond Aron en exergue de *Paix et guerre entre les nations* : « Le droit des gens est naturellement fondé sur ce principe : que les diverses nations doivent se faire, dans la paix, le plus de bien, et, dans la guerre, le moins de mal qu'il est possible, sans nuire à leurs véritables intérêts » (2).

Quels qu'en aient été ses mérites, sans doute exagérés par la nostalgie, le système du concert européen s'est écroulé en 1914, détruit par ses acteurs principaux, victime du divorce entre l'évolution des technologies et l'état des mentalités, divorce qui reste sinon la cause de la première guerre mondiale, tout du moins l'explication la plus fondamentale de ses conséquences.

A partir de 1919, la nature de la négociation s'est transformée du fait de l'évolution de la technologie et des mentalités. Les moyens de transports et de communications rapides ont permis au chef d'Etat ou de Gouvernement et à ses principaux ministres de se substituer aux ambassadeurs traditionnels, comme négociateur principal, et ont fait de la « diplomatie des congrès » caractéristique de l'Europe de la sainte Alliance une constante, alors qu'elle n'était qu'une exception. Les principes du wilsonisme, d'une part, la révolution soviétique, de l'autre, ont entraîné également une modification des principes et modes de la négociation, la diplomatie secrète étant condamnée comme responsable de la première guerre mondiale au moment où la révolution des transports donnait l'illusion que son remplacement par une diplomatie plus ouverte était possible. Mais l'idéologie révolutionnaire soviétique et la montée des régimes totalitaires introduisaient un élément d'hétérogénéité dans un monde superficiellement et très partiellement réuni au sein d'un parlement international, la SDN, dont les Etats-Unis étaient absents, et qui combinait les inconvénients cumulés de l'impuissance et de la démagogie. La médiocrité, l'absence de pouvoir des diplomates, si bien analysée dans l'ouvrage collectif *Les diplomates* (3), vont se retourner contre la paix. Trop de conciliations vont conduire à la deuxième guerre mondiale aussi sûrement que pas assez de négociations avaient entraîné la première. La seconde guerre mondiale

(2) MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, I, 3, cité par Raymond ARON, in *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962, p. 13.

(3) Gordon CRAIG et Felix GILBERT, eds, *The Diplomats, 1919-1939*, Princeton, Princeton University Press, 1953.

va conduire à l'effacement de l'Europe, à la globalisation de la diplomatie, à l'émergence de nouveaux États dans le Tiers Monde, à la démocratisation illusoire des relations internationales par la généralisation de la diplomatie tribunitienne, obéissant à des règles qui lui sont propres au sein de l'organisation des Nations Unies et des organismes qui lui sont rattachés. Dans ce système international, éclaté du fait de l'hétérogénéité des idéologies, des cultures et des modes et niveaux de développement, et interdépendant du fait d'une mondialisation imposée entre autres par la division Est-Ouest, aggravée par une course aux armements anarchique et par l'inégalité des ressources, seule la peur a joué un rôle autorégulant. L'existence de l'arme atomique a introduit un élément de rigidité, mais également de contrôle dans un système international, dont la gestion échappe de plus en plus aux acteurs.

LES OBJECTIFS DE LA NÉGOCIATION

En dépit des transformations du système international, les règles de la négociation obéissent à des constantes.

Pour négocier, il faut au moins être deux. L'acteur qui prend l'initiative doit avoir, pour initier le processus, un objectif direct ou indirect à atteindre. Celui qui se joint à lui doit y voir un avantage ou y être contraint.

On peut regrouper en un certain nombre de catégories les objectifs poursuivis par les acteurs d'une négociation (4).

— *L'extension dans le temps* : il s'agit de prolonger les conditions existantes pour confirmer un *statu quo*, le renouvellement d'un accord culturel entre deux pays, ou d'un accord prolongeant la présence militaire, à l'intérieur de bases ou de facilités accordées par un pays à un autre par exemple.

— *La normalisation* : il s'agit de redresser une situation considérée comme anormale, ou de consacrer un accord auquel on vient de parvenir. La négociation qui suivra un cessez-le-feu et qui permettra le rétablissement des relations diplomatiques entre deux États en guerre — ou qui mettra fin à l'occupation d'un territoire, est typique de ce genre de négociation.

(4) Cf. Fred IKLE, *How Nations Negotiate*, New York, Harper & Row, 1964. Il s'agit d'un des rares ouvrages abordant de façon théorique la négociation. L'auteur distingue cinq objectifs à la négociation : Extension, Normalization, Redistribution, Innovation, Side Effects. Notre typologie lui doit beaucoup.

— *La redistribution* : ce qu'un acteur gagne, l'autre le perd. Il s'agit là d'un « jeu à somme nulle », pour employer une formule de T. Schelling dans *The Strategy of Conflict* (5), qui consacre les gains en territoire, en influence, d'un acteur sur un autre qui, par crainte de pertes plus grandes encore, consent à la redistribution à laquelle il est associé mais qui consacre sa défaite. Le traité de Versailles de 1871 entre la France et le Reich triomphant est un parfait exemple de ce type de négociation.

Les négociations de normalisation ou de redistribution ont dominé l'Europe classique.

— *L'innovation* : le but recherché est de modifier une situation existante mais, si possible, au profit de toutes les parties. Les négociations d'armes control sont des négociations d'innovation, comme le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires ou les accords SALT.

— *L'effet indirect* : on peut négocier pour obtenir un résultat indirect qui peut être un effet de propagande, des informations secrètes que le processus de négociation permet d'obtenir.

— La négociation peut être également recherchée pour gagner du temps et/ou tromper l'adversaire. Dans un splendide passage de *L'Europe et la Révolution française* (6), l'historien français Albert Sorel décrit les manœuvres dilatoires d'un Metternich avant la bataille de Leipzig en juin 1813, trompant Napoléon pour donner le temps aux armées des coalisés de se préparer à la bataille des nations. Par le pacte germano-soviétique conclu en août 1939, Hitler et Staline ne font pas autre chose que gagner du temps.

— *La négociation pour la négociation* : l'objectif recherché est tout simplement la négociation pour elle-même. Pendant la crise de Berlin, 1961-1962, le but des Alliés occidentaux est avant tout de maintenir le contact pour éviter que la situation n'échappe au contrôle des acteurs. La simple présence dans une négociation peut conférer à un participant un statut qu'il n'avait pas précédemment (c'est le cas du Piémont à la Conférence de Paris qui met fin à la guerre de Crimée en 1856) ou lui procurer une légitimité retrouvée au sein du concert des nations (c'est l'exemple de la France au Congrès de Vienne en 1815). Le traité de Rapallo négocié en 1922 par l'Allemagne vaincue et l'URSS révolutionnaire permet aux deux parias du système international de se conférer une légitimité réci-

(5) Thomas SCHELLING, *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Harvard University Press, 1960.

(6) Albert SOREL, *L'Europe et la Révolution française*, Paris, Plon, 1904, t. 8, chap. 2-V.

proque par le seul fait de leur reconnaissance mutuelle. Les forums de négociations institutionnalisés tels que l'ONU, ou la CSCE constituent avant tout une tribune et permettent en particulier aux petits Etats de faire entendre leur voix.

Pour un système totalitaire, la négociation est un simple outil tactique qui permet de conforter des avantages acquis, en leur conférant la légitimité de la reconnaissance par l'autre (Helsinki), de gagner du temps (l'accord germano-soviétique de 1939), de créer une diversion (les propositions de mars 1952 sur la réunification de l'Allemagne), de trouver une tribune de propagande (les plans de désarmement au centre de l'Europe). Lorsque les Soviétiques négocient sérieusement dans le cadre des accords SALT, par exemple, c'est qu'ils souhaitent un accord et pas seulement un succès de propagande. Mais pour les Soviétiques le *statu quo* à l'occidentale n'est pas un *statu quo*, c'est une tentative pour arrêter un processus révolutionnaire naturel et qui légitimise leur pouvoir.

En fait, il est bien difficile de distinguer de façon aussi précise les diverses catégories de négociations. Les accords de Camp David, par exemple, constituent tout à la fois des accords de normalisation (retour à l'Égypte du Sinai) et d'innovation (reconnaissance d'Israël par l'Égypte).

LES MÉTHODES DE LA NÉGOCIATION

L'essence de la négociation est l'échange de propositions et de contre-propositions. La tactique la plus classique consiste, pour chaque partie, à faire connaître à l'autre le point au-delà duquel il n'est pas disposé à aller, autrement dit, son anticipation minimum. La fermeté peut se montrer payante, comme l'illustre l'attitude de Mme Thatcher lors des dernières négociations sur le budget de la Communauté. La tactique du marchandage qui consiste à partir de demandes volontairement enflées, est également des plus classiques. Le *package deal* permet, par l'appel à d'autres problèmes, de trouver un compromis global dans des cas où des solutions partielles n'arrivent pas à être atteintes. Plus subtile est la technique de l'appel par une partie à des principes supérieurs qui unissent l'ensemble des participants à la négociation et qui les rapprochent au-delà de ce qui les oppose. Ce principe peut être celui de la légitimité de l'Europe de l'Ancien Régime, que Talleyrand et Metternich opposent avec succès lors du Congrès de Vienne aux ambitions excessives du tsar et du roi de Prusse sur la Pologne et la Saxe

respectivement. Plus près de nous l'appel à l'esprit communautaire de la CEE est traditionnellement utilisé à un moment ou à un autre, pour conforter les positions des différents partenaires.

Les méthodes de négociation sont également le produit d'une culture et d'un système politique. Les négociateurs américains et allemands mettront l'accent, du fait de leur formation, sur les aspects juridiques. Les négociateurs français ont la réputation d'élaborer des thèmes philosophico-historiques comme points de départ de leur argumentation, tout en étant légaliste. Les négociateurs soviétiques joignent les avantages combinés des diplomates de l'Ancien Régime (secret, absence d'opinion publique, flexibilité tactique quasi totale) et ceux que peut conférer une idéologie révolutionnaire (dynamique d'un objectif à long terme, sens du temps, perception que l'histoire va dans leur sens).

La négociation SALT, la seule qui puisse, par son importance, être comparée aux grandes conférences traditionnelles de l'Europe classique, illustre les caractéristiques du mode de négociation soviétique (7) :

- la précision avec laquelle les documents sont préparés ;
- le strict contrôle par le Kremlin des négociateurs soviétiques ;
- la tendance à laisser les Etats-Unis prendre eux-mêmes les initiatives ;
- le goût des Soviétiques pour des déclarations très générales et très vastes contrastant parfaitement avec l'approche détaillée et spécifique des Etats-Unis ;
- l'obsession soviétique en matière de sécurité qui les conduisait dans le cadre même de la négociation à refuser de communiquer le chiffre des missiles qui étaient en leur possession.

La négociation SALT illustre également une tendance éternelle des conduites diplomatiques et la reconstitution de traditions comme le secret et la négociation parallèle menée par Kissinger et Gromyko, et Dobrynine à côté de la négociation officielle conduite par le State Department et la délégation soviétique.

Pour comprendre le processus de négociation et sa nature, dans les régimes démocratiques aussi bien que dans les régimes totalitaires, il importe de saisir également comme l'a si bien fait Graham

(7) Cf. à ce propos, Joseph G. WHELAN, *Soviet Diplomacy and Negotiating Behavior : Emerging New Context for the US Diplomacy*, Special Studies series, Vol. I, Committee on Foreign Affairs, Library of Congress, Congressional Research Service, 1979.

Allison dans son analyse de la crise de Cuba (8), l'importance des conflits bureaucratiques à l'intérieur d'une même délégation. La négociation sera donc bien souvent l'aboutissement d'un double compromis entre les membres d'une même délégation, d'abord, pour parvenir à une position commune, entre les membres des deux délégations ensuite pour s'entendre sur un compromis acceptable par toutes les parties.

Les tactiques de négociation doivent également être compatibles avec les objectifs que l'on recherche et les moyens dont on dispose. Pour utiliser les techniques de la menace ou de l'avertissement, il faut être paradoxalement ou très fort comme Bismark au Congrès de Berlin en 1878 ou très faible comme de Gaulle à Londres dans ses relations avec les Alliés. Tout le monde ne peut pas jouer les Khrouchtchev à la tribune des Nations Unies.

L'emploi de la menace peut se retourner contre le négociateur si son usage n'est pas crédible : John Foster Dulles a eu tort de menacer la France de révisions déchirantes au moment où il voulait forcer une ratification du traité de CED par le Parlement français.

La négociation entre pays alliés ou partenaires obéit à un certain nombre de règles implicites dont la violation entraînerait une dégradation du climat dans lequel elle se déroule. La franchise, l'honnêteté, la bonne foi, l'application des accords déjà entérinés sont de rigueur. L'appel à l'opinion publique d'un pays allié au-dessus de la tête de ses gouvernants, selon l'exemple de Wilson pendant le Congrès de Versailles, constitue une violation claire des règles du jeu.

La modération elle-même s'impose bien souvent entre vainqueurs et vaincus, quand un intérêt commun les rapproche au-delà de ce qui les divise. C'est de cette modération dont sait faire preuve Bismark après sa victoire contre l'Autriche-Hongrie à Sadowa.

Les aspects formels d'une négociation sont d'une extrême importance. Des problèmes comme la prééminence, le statut, la langue utilisée, et plus encore la fixation de l'agenda ainsi que l'ordre du jour prennent une très grande partie de l'énergie des négociateurs. Aussi la négociation est-elle largement un monde de symboles et de signaux. Du Congrès de Vienne aux accords de Camp David, jusqu'à la négociation SALT, l'histoire des négociations est dominée par des querelles sur l'agenda et l'ordre du jour dont la solution conditionne bien souvent le début réel de la négociation.

Enfin le temps est un des ingrédients principaux de la négociation.

(8) Graham ALLISON, *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown, 1971.

On peut l'arrêter artificiellement, comme lors des marathons agricoles à Bruxelles, ou se fixer une date limite, pour obtenir le résultat recherché, comme Mendès France lors de la Conférence de Genève sur l'Indochine.

LE CHOIX DU NÉGOCIATEUR

La personnalité du négociateur est incontestablement importante. Il doit faire preuve de réalisme, de patience, de flexibilité, de sens psychologique. De de Callières (9) à Nicolson, les qualités requises du parfait négociateur ne semblent pas avoir été modifiées. Kissinger n'a sans doute pas réussi, en dépit de ses préoccupations théoriques et intellectuelles, à bâtir un système international stable. Mais si le stratège bâtisseur de schémas ambitieux a échoué, le négociateur de l'accord de désengagement israélo-arabe en 1975 a sans doute permis de préserver la paix tout en rétablissant l'influence modératrice des États-Unis au Proche-Orient. Son sens psychologique aigu lui a permis de nouer des relations personnelles avec ses interlocuteurs, de se mettre à la place d'autrui sans perdre de vue les objectifs qu'il poursuit, et de réussir dans une situation il est vrai idéale pour un négociateur, celle d'intermédiaire, d'arbitre qui ne demande rien pour lui-même mais essaie d'amener les deux parties antagonistes à établir un compromis entre elles.

A toutes ces qualités, le négociateur doit ajouter aujourd'hui des compétences plus spécialisées, imposées par la technicité grandissante de la négociation technocratique.

La nature de la négociation dépend aussi largement du mode de sélection et de la représentativité des négociateurs.

A l'époque de Staline, la concentration absolue du pouvoir entre ses mains faisait des diplomates soviétiques de simples intermédiaires incapables de modifier la position de départ qui leur avait été fixée — ce qui entraînait un ralentissement, une rigidité extrêmes de la négociation. La négociation au sommet qui réunit les responsables suprêmes peut souffrir d'un inconvénient inverse. Les principaux responsables se trouvant face à face, il n'existe plus de recours.

Il doit exister une adéquation entre la personnalité du négociateur et la nature du message qu'il transmet. Au Congrès de Vienne, Talleyrand, aristocrate d'Ancien Régime, pouvait insister sur le principe de légitimité et recréer, par ses origines et ses manières,

(9) François de CALLIÈRES, *De la manière de négocier avec le souverain*, 1716.

une continuité entre la France de 1789 et celle de 1815. C'est cette même image de continuité qui faisait du Junker prussien Brockdorff-Rantzau un mauvais choix pour une République allemande qui voulait à Versailles, en 1919, se dissocier des crimes du Kaiser.

LES LIMITES DE LA NÉGOCIATION

La négociation est avant tout un mécanisme, un instrument qui peut permettre de préserver dans certaines circonstances, de rétablir dans d'autres la stabilité ou la paix. Mais elle n'est que cela. L'élément central qui, de tout temps, a déterminé et déterminera les rapports entre les Etats et la nature du système international, c'est le rapport des forces qui existe à un moment donné entre les parties du système. Tout se résume à une question de pouvoir relatif. La nécessité de maintenir le contact et la communication est tout à la fois la raison suprême de la négociation et sa limite, quand la négociation est recherchée pour elle-même et non plus un objectif précis, quand, comme cela devient trop souvent le cas aujourd'hui, le medium devient le message.

— La négociation ne saurait remédier au déséquilibre des forces en présence. Pendant la crise de Cuba d'octobre 1962, le Président Kennedy a démontré ses qualités de négociateur et son sang-froid. C'est néanmoins la supériorité américaine au niveau stratégique global comme au niveau régional, qui ont contraint Khrouchtchev à reculer. Quels qu'aient pu être les mérites de Talleyrand, au Congrès de Vienne, il n'a pas empêché le second traité de Paris de refléter l'échec final des « Cent Jours » et l'isolement de la France. A l'inverse, quelles qu'aient pu être les nombreuses erreurs de la délégation italienne au Congrès de Versailles, l'Italie n'en a pas moins obtenu par le traité de Londres la plupart des revendications territoriales qu'elle formulait. Quels que soient les mérites de Lord Carrington et les succès inattendus de l'accord de Lancaster House, la situation au Zimbabwe ne peut très probablement que se détériorer.

La base politique de la partie qui négocie, l'état de son opinion publique détermineront, plus que la personnalité du négociateur ou le choix heureux ou non de ses tactiques de négociation, l'issue du processus. Le Premier ministre Castlereagh, le Président Wilson ont pu faire preuve de toutes leurs qualités de négociateurs aux Congrès de Vienne et de Versailles. Des Parlements et une opinion publique profondément isolationnistes ne leur ont pas permis de faire jouer à leurs pays respectifs le rôle d'arbitre qu'ils souhaitaient

leur voir assumer, de balancier de l'équilibre continental pour l'Angleterre, d'arbitre moralisateur d'un nouveau système international pour les Etats-Unis.

— La négociation ne saurait pas non plus recréer l'illusion d'un monde idéologiquement et culturellement homogène alors qu'il est divisé. La négociation devient un leurre, un piège si l'un des partenaires croit, par le seul processus de la négociation, pouvoir introduire des éléments d'harmonie entre les objectifs qu'il recherche et ceux de son adversaire. Chamberlain veut voir en Hitler un gentleman et s'entête à pratiquer avec lui une politique d'apaisement. Dans un contexte différent, le Président Giscard d'Estaing se rend à Varsovie pour rencontrer les dirigeants soviétiques, alors même que l'on peut penser que le principe même de la visite est symboliquement plus important que tous les résultats concrets que l'on pouvait en attendre. L'atténuation de la compétition idéologique est une illusion que le processus de négociation peut contribuer à renforcer.

Si l'union et la communauté de pensée des puissances européennes n'ont pas d'équivalent historique, la division idéologique entre l'Est et l'Ouest, et celle, économique et surtout culturelle, entre le Nord et le Sud tendent à rendre la négociation tout à la fois plus nécessaire et plus difficile.

Dans un monde éclaté et interdépendant, la négociation, qui est avant tout un langage, un code de conduite symbolique, a du mal à intégrer sinon l'irrationnel, tout du moins la rationalité d'autres idéologies ou d'autres cultures. L'Europe classique pouvait ne pas comprendre la Chine impériale. Lorsqu'elle a cessé d'être ignorée par la Chine, ce fut pour l'asservir. L'Occident ne peut ni se permettre d'ignorer Khomeiny ni vraiment négocier avec lui. Moins que jamais, la négociation, mécanisme indispensable mais limité, ne saurait garantir la résolution des conflits ou compenser l'absence d'un système international ordonné et cohérent. Jamais un mécanisme technique ou la foi, souvent ingénue dans les vertus du compromis, n'ont pu se substituer à la volonté ou à l'absence de volonté des hommes. De façon ultime, c'est la notion de pouvoir qui demeure le critère fondamental de la négociation internationale. Qu'on s'en réjouisse ou qu'on le regrette, la pensée de Machiavel demeure fondamentale pour la compréhension du monde international.

Dominique Moïsi. — International Negotiation.

After recalling the modification of the framework in which negotiations take place and the transition from classic to contemporary diplomacy, this article analyzes the goals which are pursued as well as the tactics used by the negotiator. It is meant to serve as a warning against the illusions of negotiations and the temptation of seeing negotiations as an end in themselves. They are only a mechanism, a tool which can be more or less useful, but they cannot substitute for power politics or transcend the divisions in a heterogenous international system. Negotiations ultimately express the power relationship existing between partners or adversaries at any given moment. They symbolize the mixture of confrontation and cooperation between two actors in the international arena who are seeking either a compromise between common and diverging interests or merely an alibi.

RÉSUMÉ. — *Après avoir rappelé les transformations du contexte de la négociation, et le passage de la diplomatie classique à la diplomatie contemporaine, l'article analyse les objectifs recherchés et les tactiques utilisées par le négociateur. Il entend mettre en garde contre les illusions de la négociation et la tentation de faire de la négociation une fin en soi. Elle n'est qu'un mécanisme, un outil dont on peut plus ou moins bien se servir mais qui ne saurait se substituer à la politique de puissance, ou transcender les divisions d'un système international hétérogène. La négociation, de façon ultime, traduit un rapport de forces qui existe à un moment donné entre partenaires et adversaires. Elle symbolise le mélange de confrontation et de coopération qui réunit deux acteurs du jeu international à la recherche d'un compromis entre des intérêts divergents et communs, ou tout simplement d'un alibi.*

MICHEL JOBERT

Négociier

« Les hommes sages savent toujours
se faire un mérite de ce que la nécessité
les contraint de faire »

(MACHIAVEL,
*Discours sur la première décade
de Tite-Live*).

D'un homme politique on dit : « C'est un bon négociateur. »
Ou : « Décidément, il ne faut pas l'envoyer négocier. » Naguère,
l'un de nos ministres s'était forgé cette médiocre réputation, dans
le cercle exigeant et soupçonneux des fonctionnaires qui défendent
les intérêts de l'Etat comme les leurs. Appelé à une position plus
élevée, il démontre chaque jour combien ses collaborateurs ne
s'étaient pas trompés. Mais soyons équitables, on dit cela aussi dans
le commerce, la banque, l'industrie, le spectacle — où les musiciens,
sans indulgence pour eux-mêmes, ont, dit-on, un caractère rigoureux,
voire acerbe.

Les Etats étant assimilés par tous les cœurs généreux, qui rêvent
plus du bonheur de l'humanité que de sa destruction, à des « monstres
froids », l'imagerie populaire fait de la négociation de leurs intérêts
une implacable partie d'échecs. L'élément irrationnel — sauf la
fatigue et la peur — n'y aurait point de place. On ne s'y ferait pas
de cadeaux. Les crocs-en-jambe seraient pratique courante ! Et
l'exercice devenant de plus en plus abstrait, les fleurs, l'amour, les
pauvres types compteraient évidemment pour du beurre ! Le Congrès
de Vienne de 1815, où les peuples étaient absents mais les pouvoirs
absolus, est resté, pour notre histoire moderne, la meilleure illustration
de ces effrayantes déterminations : la France rabotée, les
Illyriens réduits au silence, avec tous les Bosniaques, Monténégrins,
Bulgares, Baltes et Italiens que l'on puisse découvrir, tel était alors le
spectacle. Mais plus récemment encore, la Conférence d'Helsinki
sur la paix et la sécurité en Europe (1975), dont les séquelles lamen-
tables pourrissent en cet octobre 1980 à Madrid, relevait du même

esprit de partage, hors d'atteinte des cris des peuples opprimés. Je me souviens avoir donné comme commentaire de l'acte final de cette triste conférence cette seule phrase : « A Helsinki, les peuples étaient absents ! »

Un autre exemple célèbre de cette non-concordance entre l'aspiration populaire et les buts poursuivis par le négociateur officiel est celui, en 1938, du retour de Munich de Daladier. Celui-ci savait à quel abaissement et à quelle défaite anticipée il avait consenti. Voyant la foule l'accueillir en triomphateur, après avoir pensé qu'elle venait le lyncher, il se serait écrié : « Quels cons ! »

C'est dire que la négociation d'Etat risque le plus souvent d'être une déception réciproque du public et de ses représentants. Ayant assisté, participé à maintes négociations, ou les ayant moi-même menées, je voudrais donner quelques clefs de cette frustration collective.

Posons d'abord ceci : les intérêts des peuples, des nations — voire des Etats —, quand ils sont confrontés à l'échelon international, ne laissent aux négociateurs qu'une marge de manœuvre très étroite. Cela est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit de pays anciens, profondément inscrits dans la géographie, l'histoire, la langue, une culture. Bien sûr, des hommes d'Etat sautillants peuvent se toquer de l'improvisation d'une politique ignorante de ces déterminismes profonds. Ils n'éblouiront que les gogos et feront grand mal, en un temps très court. Un pays ne peut s'offrir le luxe intellectuel, ou le plaisir du parvenu, d'avoir plusieurs solutions en tête. Une seule politique est bonne : celle qui convient en fonction de cette pérennité rappelée ci-dessus, et de la modification insensible des sociétés. Toutes les autres spéculations sont, en effet, fourvoyées.

C'est pourquoi le profane découvre avec stupéfaction que la principale caractéristique de la négociation internationale, c'est *l'immobilité*. Les chemins des nations sont éprouvés, creusés, repérés depuis longtemps. Les phrases des communiqués changent peut-être, mais leur signification reste la même. Parfois, seul, un adjectif, un adjectif, fait l'événement. Dans la eoulisse, depuis des semaines, des mois, de chaque côté, on a affûté le communiqué final. Je devrais mieux dire : on l'a soigneusement poncé. Puis les rencontres officielles ont lieu, alors qu'elles ne sont pas indispensables pour le fond des choses, mais seulement nécessaires pour la galerie qui regarde. Veut-on un exemple de négociation imperceptible et imprudente ? A son dernier voyage à Moscou, en avril 1979, M. Giscard d'Estaing ne

paraît pas s'apercevoir qu'un adjectif s'est échappé, sur l'insistance des Soviétiques, du communiqué final, préparé de longue main pourtant, comme il se doit. Les deux parties conviennent d'ouvrir des négociations sur les armements (conventionnels) en Europe. L'adjectif « conventionnels » ayant subrepticement disparu, cela signifie que la France admet, ce qu'elle n'avait jamais consenti, de mettre en discussion ses moyens nucléaires. On mesure le cadeau fait aux Russes, ou la bévue commise. Mais tout cela est resté du domaine confidentiel, malgré l'émoi des spécialistes. Les effets n'en apparaîtront qu'au fil des mois sur toute la politique extérieure de la France. Le public n'en a rien soupçonné. L'auteur de cette bévue, ou de cette volte-face, ne s'en est évidemment pas vanté !

Un autre élément consolide l'immobilisme des négociations internationales : il tient dans l'inaptitude de la plupart des hommes d'Etat, ainsi qu'on les nomme, à remplir convenablement leur rôle : chargés d'être les intercesseurs entre les peuples et leur avenir, ils s'astreignent plus volontiers à donner aux petits riens de l'actualité quotidienne un tour plaisant ou dramatique. Leur art culinaire se borne au pot-au-feu. Les intuitifs, les visionnaires qui renforcent leurs architectures d'obstination sont extrêmement rares. Sinon, comment justifier que l'Europe n'ait pas saisi — avec force, avec une imperturbable et calme détermination — l'occasion que lui offraient ces dernières années pour prendre sa liberté, pour se défaire, se débarrasser délibérément de la double tutelle — russe et américaine — qui pèse sur elle et qui lui interdit d'être ? Jamais Russes et Américains n'auront été aussi profondément ébranlés dans les fondements mêmes de leur puissance. Les deux géants sont désormais sur la défensive, mais les hommes politiques d'Europe, à l'évidence, ne s'en sont pas aperçus !

Ainsi, le drame du système monétaire international les trouve inchangés, c'est-à-dire muets et dociles. Tous savent que l'exercice de puissance poursuivi par les Etats-Unis en imposant, hors de toute prudence, une fausse monnaie fabriquée par eux-mêmes — et qu'ils ont eu l'habileté de baptiser « euro-dollars » (comme les « euro-missiles », qui sont évidemment américains) — ridiculise tous les discours que les Européens peuvent tenir sur le dialogue Nord-Sud comme sur le « trilogie », concept voué au creux, n'en déplaît à M. Giscard d'Estaing. Est-ce « négociier » que de trouver comme ce dernier à Venise, en juin 1980, un prétexte à ne rien faire et à ne rien proposer, après six années d'immobilisme et sept conférences monétaires, alors que la situation est catastrophique ? Il paraît qu'il est préférable de renoncer à articuler quoi que ce soit, même une protestation

impuissante mais digne, tant que les « surplus monétaires dégagés par les récentes hausses pétrolières n'auront pas été résorbés ». Comme la dégradation du dollar entraîne à qui mieux mieux ces hausses, on attendra en effet longtemps ! Immobilité, maître-mot des habiles à la petite semaine, qui savent pourtant que la mutation se prépare en catastrophe, à la périphérie de leur irrésolution.

Car les *nécessités* frappent à la porte des salles de négociations, dont elles sont généralement exclues. Elles investissent le monde, en marge des discours sonores et des déclarations équilibrées. La tête enfouie dans le passé, les pieds rongés par la corrosion qui gagne, les négociateurs croient que l'incantation à la sainte immobilité suffira à perpétuer le miracle qui les maintient en l'état.

Qu'on ne voit pas de contradiction entre cette description de la fatale immobilité de la négociation où les pièces trop ajustées n'ont pas de jeu, et, d'autre part, cette immobilité née de la pusillanimité des acteurs. Les deux facteurs se renforcent : les intérêts dominants dominent, c'est bien le moins, puisque l'imagination, attelée à la résolution, s'obstine à être absente. On en arrive à des situations bloquées, dont le dénouement par la guerre chemine d'abord par de surprenantes négociations qui ont couleur de *volte-face*. Qu'on en juge : en 1939, le pacte Molotov-Ribbentrop rapprochait provisoirement le III^e Reich et la Russie soviétique, voués pourtant à se faire une guerre implacable. Mais, avant d'en arriver là, chacun trouvait son compte à renverser ainsi les alliances et à mettre toutes les stratégies et les arrangements internationaux si savamment édifiés, cul par dessus tête. On se partageait la Pologne ; l'URSS retardait la trop prévisible attaque allemande de quelques mois ; l'Allemagne avait provisoirement les mains libres à l'Ouest. Demain, pour céder aux mêmes nécessités (prendre des avantages immédiats et retarder l'inévitable conflit), on imaginerait aisément la Chine et l'URSS faisant, à la surprise générale, un bout de route ensemble. Mains libres, pour la première, au Vietnam qui lui devient particulièrement irritant. Liberté, pour la seconde, de peser sur l'Europe, sans craindre l'attaque sur la frontière du fleuve Amour ! Ce n'est pas de la science-fiction ; c'est de la haute probabilité ! De même, la surprise sera grande, bien que toutes les molleses et les attermoissements de nos négociateurs y conduisent, quand, dans quelques mois, on apprendra que Russes et Américains se sont mis d'accord sur un *Yalta bis*, un nouveau partage du monde. La consultation et le consentement des victimes ne seront évidemment pas à leur ordre du

jour, et celles-ci paieront fort cher leurs indolences et complaisances passées.

La marge de manœuvre, dans la négociation internationale, est toute *dans la capacité d'anticiper les architectures successives du monde*. Sinon, l'immobilisme finit par exploser et la négociation relève plus de la chirurgie d'urgence que d'une prévention à long terme !

Il est un autre univers où se meut la négociation, moins visiblement que dans les relations internationales : la *négociation que mène le pouvoir politique avec l'état même d'une nation*. Quelle est, pour ce pouvoir, la démarche salvatrice : durer ou modifier ? Interpréter, en langue étatique et politique, une situation donnée ou, par le verbe et l'action, en susciter une autre ? Car tel est le choix que font les responsables du pouvoir, consciemment ou non. Les uns peuvent être qualifiés de cyniques, de réalistes, « d'habiles » comme disait Jules Romains, les autres de volontaires, de visionnaires, de bâtisseurs. L'histoire récente de la France en donne les meilleurs exemples. Quoi de plus antinomiques que la volonté du général de Gaulle de réformer les institutions et l'idée que les Français se font d'eux-mêmes, et l'ambition de M. Giscard d'Estaing d'interpréter, sans trop de remous, leurs médiocrités, de les expliquer et de les satisfaire ? Le premier voulait modifier, au point qu'il n'hésita pas à provoquer son propre départ, en 1969, sur un projet de référendum qui touchait aux bases mêmes de la société. Le second, visiblement, est plus préoccupé de durer, de gérer l'indistincte succession des jours, d'accompagner le pays dans sa transformation, si elle se produit, par dégradation intérieure ou extérieure.

On en dirait autant de la fin de la III^e République, laquelle s'était immolée déjà à Munich, en 1938, sans le savoir, ou de la fin de la IV^e République : l'une et l'autre avaient poussé à l'extrême l'art de calfeutrer les brèches. La crise ministérielle, résultant du débat parlementaire, apparaissait comme l'exutoire convenable des conflits de tendances qui équilibrent et animent une société. La vitalité nationale était supposée devoir faire, par ailleurs, le reste. Mais elle n'était pas évidente. Ou bien se désespérait-elle d'un désordre, donné comme principe de gouvernement ? La théorie de l'adaptation constante autour du point neutre, dont M. Queuille fut la meilleure illustration, avait ses adeptes. Elle en a toujours. Elle implique un grand art de la négociation, une connaissance intime de cet ensemble de volitions, d'inhibitions, d'immobilités et de fureurs qui est une collectivité. Mais elle suppose aussi, pour être bénéfique, la capacité

de pouvoir passer du subi et du vécu au royaume de l'imagination. Ces deux républiques-là sont mortes de n'avoir pu franchir le passage. La V^e République, par nécessité, aura tout de suite découvert celui-ci. Mais est-ce pour, maintenant, stagner dans un monde encore plus immobile que la torpeur de ses malheureuses sœurs aînées ?

Dans la vie des nations, « il est un temps pour chaque chose », comme dit la Bible. Le temps de « la pause » par exemple, dont le monde syndical sait la valeur. De même, après leur défaite en Indochine, les Etats-Unis, avec Carter, ont souhaité « se reprendre » intellectuellement et moralement. Même si cette pulsion collective ne s'est pas heureusement traduite, elle explique les hésitations, le relatif repli des Américains au cours des dernières années. Carter fut l'interprète de ce temps. Pour l'époque qui s'ouvre, il faudra un autre Président, fût-il la même personne, qui ne soit pas désarmé devant un Parlement omniprésent. L'heure vient où il faut modifier plutôt que durer, choix toujours ouvert à la réflexion de l'homme d'Etat, parvenu où il est par la négociation, et sachant qu'il ne s'y maintiendra que par elle.

Pour avoir connu et mené la négociation internationale et vécu quotidiennement pendant plus de vingt ans dans la palpitation de politique intérieure des IV^e et V^e Républiques, je peux dire que les vraies victoires sont d'ordre intérieur. A l'extérieur, on peut faire illusion, gagner du temps, ruser avec ces grands déterminismes de la géographie et de l'époque. Mais cela est bien précaire si la complexité intérieure n'est pas dominée et menée. Et, là, l'exercice est beaucoup plus difficile, plus stimulant aussi, et ses conséquences plus immédiatement visibles.

A la question, « le politicien habile et roué est-il un bon diplomate ? », je répondrai, peut-être curieusement, « non ! ». Parce qu'il accède, d'un ordre complexe et raffiné en quelque sorte, à un monde simplifié, immobile généralement comme je l'ai dit, où son savoir-faire, sa souplesse, son esprit inventif n'ont pas l'emploi. Seules lui sont utiles, ici, la patience et la résolution. On lui demande d'être un caractère, une obstination, une vision simplificatrice et juste ; absolument pas d'être un équilibriste de haut vol ou un artificieux de couloirs. Il peut certes déployer ce genre de talents. Mais cela ne sert à rien, sauf à alimenter la chronique. En caricaturant, je dirais que l'homme d'Etat besogneux, acharné à tirer à lui et à ses raisonnements l'incessante négociation qui est la vie quotidienne d'une nation, mérite plus l'éloge que le « grand » diplomate auquel l'éclat ou la rareté du propos font une gloire facile. Prenant deux exemples bien discutables, Nixon, pour ces raisons, éveille plus d'intérêt chez moi que Kissinger !

Souvent poussée à la « une » de l'information, la *négociation entre les partenaires sociaux*, malgré ce que ces derniers termes évoquent de convergence et de novation, est le temple solennel du conservatisme. Aussi veut-on la considérer comme une sous-branche dans l'art de négocier, qui ne parvient guère à se dégager de son sous-bois. Quoi de plus convenu, de plus sacramentel, de plus procédurier, que ces séances « patronat-syndicat » dont les acteurs pourraient, si les rôles n'étaient pas immuablement distribués, réciter tous les textes ! Ce fut l'une de mes surprises de jeune fonctionnaire, qui arrivait la tête encore toute bourdonnante de l'« histoire des relations sociales », de découvrir, dans des salles enfumées et éclairées tard dans la nuit, ou au cours d'audiences raides et protocolaires, un monde de petites statues parlantes, programmées d'habitudes, de dialectiques et de préventions, et mimant jusqu'à la caricature la « méfiance de classe ». N'était-ce donc que cela l'épopée de l'homme en lutte contre ses courtes vues ? ce combat de l'autrement contre le jamais ? cette ascèse nécessaire de la générosité rejoignant la confiance ? Fonctionnaire plein d'espoir, j'abordais des rivages pétrifiés où marchaient précautionneusement, sur des chemins de ronde parallèles, les gardiens de la société.

Des années après, cet étrange conservatisme de l'affrontement cadencé n'a cessé de m'émouvoir. Sans doute, si j'étais marxiste, une explication totale et commode me serait-elle venue, d'une façon ou d'une autre, dans l'esprit. Mais, ayant conservé suffisamment d'inquiétude pour ne pas entrer en religion, je me demande encore pourquoi les hommes passent si naturellement à côté du confort et de l'intérêt de leur vie. Bien rangés dans les casiers — professionnels, syndicaux ou politiques — où ils peuvent aisément se repérer, ils s'y dépouillent aussitôt de cette qualité du libre-arbitre qui distingue aisément entre le solennel et le vrai. Sans doute ont-ils davantage besoin de solennité que de vérité ! Ainsi les voit-on encore, à la fin du xx^e siècle, tout empêtrés des rites, des inhibitions et des conformismes d'une civilisation industrielle tout essouffée. Le renouvellement n'arrive qu'en minces courants d'air, sous les portes. La journée de nos pas usés continue à nous jeter aux quatre coins de notre temps et de notre horizon. Des vies se passent en allées et venues qui ont moins de logique que celles des fourmis. Les hommes s'enferment dans un urbanisme de hasard, un emploi du temps biscornu au regard de la raison pure, et davantage du bon sens ; ils s'astreignent à des chemins, des trajets, des productions et des consommations qui ne révèlent pas leur capacité de choisir, d'imaginer, d'organiser. Ils érigent en règle l'accident qui (pourquoi ?) a fait naguère, ou

jadis, basculer l'activité dans une ornière ou une direction dont elle n'est plus sortie. La négociation des partenaires sociaux, sauf quelques improvisations fulgurantes, est devenue le théâtre coutumier de l'absurde. Les acteurs y sont aussi éternels que Mme Sarab-Bernhardt, tandis que le temps se festonne de marginalités aux fleurs plein les bras qui n'imaginent même pas de jouer sur la scène nationale ou municipale.

De ces trois ordres de négociation — l'international, l'intérieur, l'humain — c'est le dernier qui me touche le plus. Sans doute parce qu'il détient ou oriente la signification de nos vies. Il est donc essentiel. L'immobilisme caricatural où il s'est pétrifié par rapport à la capacité humaine d'invention devrait pousser au rêve tous les poètes. Et tous ces hommes et ces femmes qui aimeraient être « ailleurs », loin de ce qu'ils entendent, disent, répètent de leurs voix, de leurs gestes... de leurs votes !

M. JOBERT. — Negotiate.

Based on his double experience in Foreign Affairs, and the internal management of the government, Michel Jobert places the act of negotiation in its true perspective : on the one hand, the important international objectives which require a single direction and an unyielding determination ; on the other hand, a daily change in the multiple data that the authorities must take into account in their thoughts and with which they seek a continual arrangement. Two quite different approaches, the latter being much more demanding of the states-man who is subjected to a constant bombardement ; yet is devoted to remaining in power, since it is his most evident justification. Negotiation between unions and management, which is so often pushed on the front page of the newspapers, is treated here as a special branch of negotiation, combining certain curious conservatisms while everything changes in the surroundings.

RÉSUMÉ. — *A partir de sa double expérience des affaires étrangères et de la gestion intérieure de l'Etat, Michel Jobert replace l'exercice de la négociation en situation vraie : ici, les grands déterminismes internationaux qui imposent un seul cap et une irréductible détermination ; là, une fluctuation quotidienne de données multiples que le pouvoir intègre dans sa réflexion et avec lesquelles il recherche l'accommodement permanent. Deux démarches bien différentes, la dernière étant plus exigeante de l'homme d'Etat, soumis à un bombardement constant, et attaché à durer puisque telle est d'abord sa justification apparente. La négociation entre « partenaires sociaux », poussée si souvent à la « une » de l'information, est traitée ici comme une branche spéciale de la négociation, combinant d'étranges conservatismes tandis que tout change alentour.*

JEAN-DANIEL REYNAUD

La négociation et la règle

Le terme de négociation couvre des réalités très différentes, au moins pour qui veut analyser le comportement des parties : on ne négocie pas un armistice ou un traité de paix comme on négocie un aménagement et une diminution de la durée du travail. Nous limiterons notre propos aux négociations qui ont lieu à l'intérieur d'une société (excluant les négociations internationales, par exemple) et qui ne sont pas des événements isolés, mais ont quelque degré de régularité.

Une caractéristique majeure de ces négociations est qu'elles obéissent à des règles. Si violents que puissent être les sentiments des transporteurs routiers irrités par la réglementation ou des producteurs de lait devant une nouvelle taxe, la négociation où ils entrent n'est pas la guerre : on pourra recourir, dans le conflit, à des moyens non licites, on ne recourra pas à n'importe quel moyen ; la « montée aux extrêmes », pour parler comme Clausewitz, est freinée par de solides obstacles institutionnels.

Réciproquement, ce qui s'y passe n'est pas entièrement réductible à un marchandage, à la fixation d'un prix (1). D'un accord de salaires, il sort des règles de rémunération, non l'achat ou la vente d'une quantité de travail déterminée à un prix déterminé ; d'une discussion au comité des usagers des télécommunications, de nouvelles directives pour le traitement des abonnés qui jugent leur facture excessive.

(1) Sauf à réserver le mot de marchandage pour la discussion entre vendeur et acheteur sur les marchés traditionnels, discussion qui, outre la fixation du prix de la transaction, a pour objet, parfois explicite, de resserrer les liens sociaux entre les deux parties.

Ce que produisent les parties à de telles négociations collectives, ce sont donc des règles de leurs rapports réciproques.

C'est donc de cette espèce de négociation que nous voudrions traiter : celle par laquelle deux parties (ou davantage), employant les moyens et les procédures qui leur sont fixés (de manière plus ou moins contraignante) par les règles du jeu, font pression l'une sur l'autre pour arriver à prendre une décision commune (ou du moins acceptée) fixant la règle de leurs rapports (2). Notre propos sera d'essayer de préciser les relations entre négociation et règle sociale.

1. LE RESPECT ET L'ENTRETIEN DE LA RÈGLE

Tout jeu comporte des règles. Les unes, sur lesquelles nous ne nous attarderons pas, sont imposées par des contraintes physiques ou pratiques (on ne peut exiger une réponse immédiate d'une organisation dont les adhérents sont géographiquement dispersés). D'autres sont sociales (ou conventionnelles, si l'on préfère) : il est permis de refuser de travailler, non de travailler mal ou moins ; il n'est pas permis de licencier un gréviste. Des infractions, certes, se produisent. Mais elles ne sont pas très fréquentes. Comment expliquer ce respect de la règle ? Comment expliquer que la chaleur du conflit, l'ardeur de la revendication ou de la défense ne la fassent pas oublier plus souvent ?

On a souvent invoqué, pour répondre à cette question, l'existence de convictions communes aux deux parties (ou d'un système de valeurs, ou d'une idéologie). Ces convictions existent souvent et souvent elles sont efficaces : le petit commerçant peut s'attaquer aux pratiques des services fiscaux, non contester la légitimité de l'impôt. Peu de syndicalistes admettraient aujourd'hui que le sabotage est un moyen normal de pression sur l'employeur. Mais on peut exagérer leur étendue (employeurs et syndicats sont loin d'être entièrement d'accord en France sur ce qui est admissible et ce qui ne l'est pas dans la grève et le lock-out). Et surtout, on risque d'oublier, en évoquant ces convictions communes, qu'elles peuvent être en bonne partie le résultat de la négociation plutôt que son fondement.

Bien entendu, une des raisons pour lesquelles les règles du jeu sont respectées est tout simplement la possibilité d'une sanction

(2) Sur les différentes variables qui permettent de caractériser la négociation, on consultera Anselm STRAUSS, *Negotiations, varieties, contexts, processes and social order*, San Francisco, 1978, particulièrement pp. 99-100. Ce livre présente une extraordinaire richesse de types de négociations.

par un tribunal, c'est-à-dire l'intervention du pouvoir d'Etat. Mais on est d'autant plus soucieux d'éviter cette intervention qu'elle retire la décision des mains des parties intéressées. C'est au moins autant pour maintenir l'autonomie de la négociation que par crainte des sanctions qu'on évite l'infraction grave, celle qui conduirait l'adversaire à saisir les tribunaux (3). C'est la volonté de ne pas détruire les possibilités de négociation qui conduit à prêter attention aux sentiments et aux convictions de la partie adverse et à s'y accommoder jusqu'à un certain point.

Bien plus, on peut, pour les fins de la négociation, admettre de part et d'autre qu'il faut une règle ; alors même que chacun en préférerait une autre, cette disposition jouera en faveur de celle qui existe. Dans la mesure où elle est reconnue, fût-ce avec beaucoup de restrictions de conscience, elle permet à chacun de prévoir ce que fera l'autre et définir ainsi le champ des attentes mutuelles qui permettent l'accord : dans la négociation permanente qu'est la circulation automobile à Paris, le feu tricolore est un arbitre commode ; même si je ne « crois pas au feu rouge », je sais que les autres s'attendent à me le voir respecter et agiront en conséquence ; je m'attends à les voir faire de même ; nos attentes mutuelles diminuent les chances d'accident.

Enfin, une raison supplémentaire de respecter la règle établie est, outre le coût de l'absence de règle, le coût de l'établissement d'une nouvelle règle. Peut-être les employeurs pourraient-ils, par un long effort conjoint, modifier le droit de grève en leur faveur, par exemple en faisant reconnaître la responsabilité civile du syndicat en cas d'irrégularités. Mais ce changement demande un investissement considérable (en dépenses directes, comme par la « mauvaise humeur » créée). On hésitera donc à le faire. On hésitera d'autant plus que le résultat est incertain et que le jeu n'en vaut peut-être pas la chandelle ; bien pire, qu'il n'est pas impossible que le remuement de la règle aboutisse à un résultat plus mauvais (on gagne sur la responsabilité civile, mais le législateur la « compense » en renforçant l'obligation de négocier). On garde donc la règle non parce qu'on la juge bonne, mais parce qu'elle pourrait être pire.

Ces raisons de respecter les règles ont un trait commun : elles ne sont pas définitives, les circonstances ou les opportunités peuvent

(3) Réciproquement, c'est là où il n'y a pas de cadre de négociation bien défini ou encore là où l'interlocuteur se dérobe que l'infraction est plus tentante : le recours à la violence est plus fréquent dans les manifestations de viticulteurs ou de maraîchers que dans les conflits du travail ; dans les mouvements régionalistes que dans les mouvements professionnels.

les renforcer ou les affaiblir. Si le jeu est tel qu'on ne gagne plus jamais, on hésite moins à rompre. Si les avantages d'une infraction deviennent très grands, elle se produira plus souvent. Si les attentes mutuelles ne concordent plus et que le système se dérègle, l'avantage des règles établies disparaîtra. Si la probabilité de gagner s'accroît beaucoup, on osera investir dans le changement institutionnel. Si l'on admet que le consensus repose moins sur le caractère sacré de certaines valeurs communes et plus sur les conditions de la négociation elle-même, il faut admettre aussi qu'il est vulnérable et fragile. Ce qu'on appelle un peu rapidement les « rapports de force », c'est-à-dire l'ensemble des circonstances, fort hétérogènes, qui augmentent le bénéfice à espérer d'une rupture ou diminuent l'attrait du respect, peut à chaque instant l'affecter. Plus simplement : l'efficacité de la négociation est une condition de l'acceptation des règles du jeu. La légitimité n'est pas au-dessus de la comptabilité des pertes et profits. Lorsqu'elle s'affaiblit, ce n'est pas l'appel aux principes, c'est la pratique efficace qui peut la renforcer.

Les arguments que nous avons employés jusqu'ici valent pour chaque partie prise en bloc (ou, si l'on préfère, pour les dirigeants, ou les négociateurs). Il nous reste à montrer que le même raisonnement vaut à l'intérieur de chaque partie. Un des effets de la négociation est d'augmenter (dans certains cas, de fonder) la légitimité des règles pour les membres de chaque groupe ou de chaque organisation.

Les experts soulignent volontiers avec un peu d'ironie ce qu'il y a de rituel ou de théâtral dans la négociation (ou dans le conflit qui la relaie) : faut-il toutes ces déclarations de principe, tous ces effets oratoires, toutes ces stratégies et ces manœuvres pour aboutir à un résultat qu'un peu de bon sens permettrait de prédire ? Ne peut-on faire l'économie de toute cette mise en scène, des fausses ruptures, des déclarations à la pressc, des nuits de fièvre, des procès d'intention mutuels ? Quitte à conclure, tout désabusés, que c'est l'habitude, et que le peuple aime ces jeux comme il aimait ceux du cirque.

Ces interprétations faussement psychologiques (« les gens aiment ça »), fondées sur une simplification faussement rationnelle (le résultat est parfaitement prévisible) nous semblent doublement erronées. Le résultat de la négociation n'est pas toujours prévisible — est-il utile de le démontrer ? Mais, surtout, son but n'est pas d'amuser le public : c'est d'essayer de démontrer aux mandants de chaque partie qu'on a exploré aussi complètement que possible les éventualités, que chaque camp a mis toute son énergie et toutes ses

ressources à contribution pour arriver au résultat, bref que ce résultat est le meilleur possible pour le moment. La règle de vie en commun à laquelle on aboutit ainsi, bien qu'elle n'ait guère de chance d'être conforme à tout ce que désiraient tous les intéressés, a donc le maximum de légitimité : ce qu'on a avéré publiquement, c'est qu'elle est la meilleure ou, si l'on préfère, la moins mauvaise possible (4). Le conflit éventuel, et ses péripéties, ont fondamentalement le même effet (5).

Cet effet de la négociation sur chaque partie est bien connu. Il faut en ajouter un autre moins évident et plus important encore : La négociation constitue ou renforce l'unité ou l'identité collectives des groupes représentés.

On admettra aisément, en effet, que les intérêts collectifs qui sont défendus dans une négociation ne sont pas la simple addition des intérêts individuels : d'abord parce qu'une plate-forme commune suppose des arbitrages ; ensuite parce qu'un ensemble d'intérêts individuels, même convergents, ne suffit pas à permettre une action commune. Il faut donc convaincre les individus couverts qu'ils ont intérêt à être ensemble et à lier leurs sorts respectifs (que les ouvriers qualifiés doivent être couverts par la même convention que les manœuvres, les hommes d'entretien que les ouvriers de production) et que les contraintes d'une action collective sont au total avantageuses. Quiconque a examiné les conflits sociaux ne peut retenir l'idée que les solidarités existent d'elles-mêmes et se manifestent facilement. Et pas davantage qu'elles sont le résultat simple de l'identité de métier, de spécialité professionnelle ou de condition salariale. Elles sont au contraire le fruit de la revendication, de l'organisation et de la négociation (6). Aidées, certes, par la loi qui, implicitement ou explicitement, définit le champ de la négociation. Mais la loi n'explique pas tout. Sinon, comment y aurait-il place, en France comme en Europe, pour une négociation séparée des compagnies aériennes avec les pilotes de ligne ?

On a, à juste titre, attiré l'attention, depuis quelques années, sur la diversité des communautés, sur les liens qui existent entre

(4) Aux Etats-Unis, la loi interdit à l'employeur d'affaiblir la légitimité du « contrat collectif » en consentant des générosités supplémentaires. Payer un salarié à un taux supérieur à celui du contrat est une pratique « déloyale », et qui relève des tribunaux.

(5) Il y a des grèves dont l'objet principal pour le syndicat est de prouver aux travailleurs qu'on a fait tout ce qu'on pouvait, qu'il faut renoncer à aller plus loin.

(6) Comme on le vérifie aisément dans une comparaison internationale. Le syndicalisme « de métier » en Grande-Bretagne, ou aux Etats-Unis, en est un bon exemple.

leur culture propre et leurs capacités d'action (7). Renaud Sainsaulieu l'a relevé, cette relation fonctionne dans les deux sens : la culture des ouvriers de métier a fondé les pratiques du syndicalisme ; mais les pratiques syndicales ont donné une bonne partie de sa spécificité à la culture des ouvriers de métier.

La négociation ne se borne donc pas à légitimer les règles qu'elle produit (et, de ce fait, indirectement, à légitimer les règles du jeu qui est ainsi joué). Elle maintient en vie, elle renforce les communautés et leurs capacités d'action collective. Elle permet ainsi la création et le maintien d'acteurs collectifs, ce qui est la condition première de l'existence et du maintien de règles communes.

2. LA TRANSFORMATION DES RÈGLES

La négociation assure le respect et l'entretien des règles établies. C'est en ce sens un élément de contrôle social. Est-elle donc essentiellement conservatrice ? Ce que nous cherchons à montrer, tout au contraire, c'est que cette base de légitimation est nécessaire pour atteindre (ou pour avoir des chances d'atteindre) les objectifs de transformation, plus ou moins profonde, plus ou moins radicale, que s'assignent pratiquement toutes les associations ou organisations collectives.

La première raison en est simple ; en évitant au maximum les interventions extérieures, c'est-à-dire essentiellement celles de l'Etat souverain (8), les organisations professionnelles accroissent non seulement leur pouvoir, mais aussi leur autonomie ; entendons le au sens propre de ce terme leur capacité de se donner des lois.

La précision des règles du jeu et la contrainte qu'elles font peser sur les acteurs sont en effet très variables et laissent souvent une marge importante de choix. On en prend clairement conscience en comparant les systèmes nationaux de relations professionnelles. C'est en regardant vers les Etats-Unis qu'on s'aperçoit à quel point, par exemple, les procédures restent indéterminées en France. Comment fixe-t-on le champ de la négociation ? Rien ne le dit expressément, et le glissement d'un cadre départemental à un cadre national peut se faire de manière implicite ; ou encore, une entreprise peut brusquement prendre l'initiative d'un accord d'entreprise. Y a-t-il obligation de négocier pour l'employeur et, dans ce cas, avec qui ? En

(7) Renaud SAINSAULIEU, *L'identité au travail*, Paris, ENSP, 1977.

(8) Ce qui n'exclut nullement le contact et la négociation avec les agences publiques spécialisées.

fait, l'employeur a le choix de négocier avec l'un ou l'autre des syndicats présents dans la branche ou dans l'entreprise (si du moins il peut le convaincre de négocier à part). Ces quelques remarques conduiraient volontiers à proposer une typologie des systèmes de négociation : dans les uns, la procédure est rigide et laisse très peu de choix aux parties (aux Etats-Unis, la jurisprudence a donné un sens très contraignant à l'obligation de négocier « de bonne foi ») ; dans les autres, les possibilités de choix sont très nombreuses. Les premiers se prêtent mieux aux outils de la théorie des jeux, les seconds moins bien. Mais, si juste que nous paraisse cette distinction, elle ne doit pas dissimuler que, dans tous les cas, l'autonomie entraîne aussi une possibilité de choix, au moins dans l'usage des règles.

Un autre aspect, fort peu étudié en France, de cette autonomie, est la distance entre la règle de fait et la règle sanctionnée par les tribunaux, entre un *infradroit* (bien connu en Angleterre sous le nom de *custom and practice*) et le droit judiciaire. Il arrive fréquemment que, dans les négociations professionnelles, les parties acceptent en commun des règles sinon contraires aux décisions des tribunaux (pour en être sûr, il faudrait un jugement sur l'espèce), du moins assez déviantes à première vue pour qu'elles ne souhaitent pas les leur soumettre en cas de conflit. Pour n'en donner que deux exemples : il est parfois « permis » (c'est-à-dire accepté par l'employeur) que la grève consiste pour les grévistes, dans une installation en continu qui ne peut s'arrêter, à détruire la production de la journée ; inversement, une grève à l'Electricité de France comporte pour les grévistes des obligations complexes et rigoureuses de maintien des services essentiels qui ne découlent, à notre connaissance, d'aucun texte (9).

Les deux cas que nous venons de présenter (choix dans le cadre des règles existantes, création d'un *infradroit*) peuvent paraître des déviations mineures — et elles peuvent en effet l'être. Mais elles peuvent aussi servir directement à la transformation des règles elles-mêmes.

Une partie importante de l'action des organisations professionnelles s'appuie en effet sur la discipline interne qu'elles ont créée, sur leur autonomie et sur l'attachement de l'adversaire à la négociation directe pour chercher explicitement une transformation des

(9) Il ne s'agit pas d'une pratique spécifiquement française. C'est, par exemple, un principe, pour la majorité des arbitres aux Etats-Unis, que l'interprétation d'un accord ne doit se fonder que sur cet accord, même si ses dispositions sont contraires à la loi. C'est dire clairement qu'il peut y avoir une distance entre droit conventionnel et droit légal.

règles. Est-il nécessaire de l'illustrer ? La pratique de la grève, telle qu'elle s'est développée depuis une quinzaine d'années, a changé la licéité de certaines pratiques : l'occupation n'est plus guère condamnée au nom du droit de propriété, mais au nom de la liberté du travail (peu de tribunaux condamnent l'occupation d'un réfectoire, beaucoup, même en référé, suspendront leur jugement au déroulement de la négociation). Inversement, la pratique du lock-out (du moins lorsqu'il couvre une entreprise) s'est beaucoup élargie.

Faut-il rappeler qu'on a démontré, il y a déjà douze ans, aux Etats-Unis, que la jurisprudence créée par la procédure de recours transformait en négociation continue l'apparente rigidité du contrat collectif ?

Ces glissements, ces transformations parfois brusques (la reconnaissance de la section syndicale d'entreprise en 1968) ne sont pas des accidents ou des événements isolés dans un monde normalement immobile. Ils sont, au contraire, l'enjeu courant de la négociation et du conflit et l'objectif avoué des organisations. La négociation fait vivre les règles. Il est donc naturel qu'elle puisse aussi les créer, ou en tout cas les infléchir et les transformer.

3. NÉGOCIATION ET ORDRE SOCIAL NÉGOCIÉ

En d'autres termes, ce que nous avons essayé de montrer, c'est que la négociation entre groupes ou associations à l'intérieur d'une société a certes pour objet de répartir les ressources et les avantages (et, bien sûr, les charges), mais qu'elle a aussi pour effet d'agir sur la légitimité et le contenu des règles sociales, de les transformer et de les renforcer. Par exemple, la discussion des salaires doit, bien évidemment, dire ce qui revient aux salariés, et quelle est la part de chacun. Mais elle a aussi pour conséquence de rendre plus acceptable (notamment en la corrigeant) la distribution des revenus. Cet effet de légitimité est, dans la vie d'une société, tout aussi important, sinon plus, que l'objectif d'allocation. Et il faut souligner qu'il est lié, non seulement au résultat de la négociation, mais à son procès ; que les mêmes résultats atteints par d'autres voies n'ont pas nécessairement la même légitimité (10).

(10) La situation de la France après 1976 peut servir d'exemple. Le blocage des salaires du dernier trimestre de 1976, la marge très étroite laissée à la négociation ensuite ont créé un vide dans la négociation. Le Gouvernement a affirmé des objectifs de solidarité (qu'il pouvait atteindre en agissant sur le SMIC) mais a jugé nécessaire de stimuler une nouvelle tournée de négociations sur les minima après les élections de 1978. C'est sans doute de nouveau un problème actuel en 1980.

Ce que construit ainsi la négociation, ou du moins ce dont elle est une composante principale, c'est une forme de contrôle social ou d'ordre social que l'on peut appeler, avec Anselme Strauss, « ordre social négocié » (11) — c'est-à-dire un ordre social où une partie importante des règles sont maintenues en vigueur, renouvelées et transformées par des procès de négociation.

Notre définition est peut-être trop prudente ; elle laisse en effet ouverte la question qui se pose tout naturellement : tout ordre social est-il (avec des degrés variables, bien entendu) négocié ? L'ordre social négocié est-il une espèce de l'ordre social ou sa forme de base ? Ne faut-il pas définir la base de tout ordre social comme une espèce de négociation ?

La réponse à cette question dépend bien évidemment de la définition qu'on voudra donner de la négociation. Si l'on parle de négociation là où il y a discussion explicite entre les parties, échange d'arguments, voire institutionnalisation des moyens de pression, on l'opposera à d'autres manières d'influencer la décision d'autrui, la séduction, la menace, la manipulation. Si, au contraire, on entend par négociation toute interaction entre deux parties où chacune a une influence, si minime soit-elle, sur la décision à prendre, si négociation égale relation de pouvoirs, alors la négociation est partout : il existe très peu de cas d'interaction où la partie la plus faible soit dénuée de tout moyen de pression (12).

L'intérêt d'une telle définition est évident : elle fournit un paradigme unique d'analyse des rapports sociaux ; de plus, elle suppose des acteurs « actifs » (si on nous permet ce pléonasme) qui ont des objectifs, prennent des décisions et ont une conduite cohérente et, en ce sens, rationnelle.

Formellement acceptable (toute interaction aboutissant à un résultat peut être analysée comme une négociation), elle a cependant des conséquences discutables : est-il raisonnable d'assimiler les procédés par lesquels l'individu sauve son identité dans un milieu très contraignant (13) et la discussion d'une convention collective ? Il n'est nullement nécessaire, pour qu'il y ait négociation, que les forces des parties soient égales. Du moins est-il raisonnable de ne parler de négociation que lorsqu'elles ne sont pas trop inégales. On peut parler de négociation dans la vie politique parce que, dans un

(11) *Op. cit.*

(12) Il nous semble que l'hésitation entre les deux définitions rend parfois incertaines la démarche d'Anselme Strauss.

(13) E. GOFFMAN, *Asylums*, Garden City, NY, Doubleday, 1961 (trad. fr. : *Asiles*, Paris, Ed. de Minuit, 1968). V. l'analyse d'A. STRAUSS, *op. cit.*, pp. 31-38.

nombre croissant de domaines, les décisions ne sont plus celles d'un souverain, mais celles d'un élu qui doit se concilier la faveur des électeurs ; de même dans l'entreprise, parce que l'autorité de la direction n'est ni absolue ni sans recours.

Assurément, on peut maintenir que, même dans les situations d'extrême inégalité ou d'extrême dépendance, il y a des éléments de négociation et qu'attirer l'attention sur eux donne plus de chance de saisir les comportements réels des acteurs. Mais ne faut-il pas en revanche conclure que, dans ces cas-là, la portée de la négociation est différente : l'ordre social d'une prison est influencé par les relations complexes entre détenus et gardiens ; mais on n'oserait guère dire que c'est un ordre social négocié.

C'est donc bien une forme particulière d'ordre social qui repose sur la négociation (et peut-être pourrait-on, en retour, en tirer une définition de la négociation au sens fort : les relations de pouvoir qui ont un effet sensible sur des règles importantes du système social considéré). Reste que ce type d'ordre social a tendance à s'étendre, dans les sociétés aisées et démocratiques, que la négociation y tient une place croissante et que les règles sociales y sont plus sensibles à ses effets. Ce qui mériterait sans doute un autre développement.

J.-D. REYNAUD. — *Negotiations and rules.*

Most social negotiations are subject to a set of rules. The article examines the consequences which the negotiation has on these rules, on their legitimacy, and on their transformation. The latter is made possible by the former.

In certain cases, negotiation is one of the foundations of social control, and one can speak of a negotiated social order.

RÉSUMÉ. — *La plupart des négociations sociales sont soumises à des règles du jeu. On examine les conséquences de la négociation pour ces règles, pour leur légitimation comme pour leur transformation, la seconde étant rendue possible par la première. Dans certains cas la négociation est une des bases du contrôle social et l'on peut parler d'ordre social négocié.*

JEAN LAURENS DELPECH

La négociation commerciale

Dans son acception habituelle, le mot « négociation » recouvre deux activités : l'une — la plus noble — est celle du négociateur et l'autre — la plus roturière — est celle du négociant. Au premier reviennent les hautes missions — accords entre Etats, entre groupes économiques, entre partenaires sociaux. Le domaine du second est celui du marchand, riche, inculte et de moralité douteuse, comme le veut la caricature moliéresque.

Il est bien évident que, dans la considération publique, un immense fossé sépare l'ambassadeur de Crainquebille.

Et pourtant, la littérature spécialisée anglo-saxonne a bien du mal à tracer les frontières entre diplomatie, négociation et marchandage (*bargaining*) : pas de diplomatie sans négociation, pas de négociation sans marchandage. John G. Cross déclare, sans remords apparent, « avoir tendance à utiliser de façon presque interchangeable les termes *bargaining* (marchandage) et « négociation » ».

En réalité, le terme de « négociation commerciale » recouvre une série de démarches extrêmement différentes et souvent très complexes : ayant, pour ma part, négocié des accords entre Etats aussi bien que des accords de groupes industriels ou des conventions collectives, je tends à penser que le cheminement du grand commerce de détail vers l'accord final, qui est l'acte de vente, est certainement le plus méconnu et peut-être aussi le plus difficile de tous.

Avant de le décrire, je voudrais rappeler sommairement l'évolution des structures du commerce et montrer combien la « grande » négociation commerciale, celle des ensembles industriels, s'apparente à la négociation diplomatique.

Les sociologues pensent que la négociation commerciale a commencé par le troc, nourriture excédentaire contre outils, vêtements, parures ou services. Le premier échange décrit par la Bible était fondamentalement complexe puisqu'il comportait l'acquisition d'un bien matériel consommable au premier usage (un plat de lentilles) contre un bien incorporel riche de valeur à terme (un droit d'aînesse) : l'évidente disproportion de ces prestations n'a pas cessé de frapper l'opinion publique qui, tel le chœur antique, constitue l'environnement de moins en moins passif des transactions.

L'apparition de la monnaie, en tant que dénominateur commun des biens et des services, a constitué un progrès évident mais sans modifier la nature profonde des opérations car Adam Smith avait raison : en fin de compte, les produits s'échangent toujours contre des produits.

Le vrai problème consiste donc à fixer la valeur relative des produits entre eux, ce qui requiert l'assistance d'un professionnel capable de confronter le volume de l'offre avec celui de la demande : l'apparition de cet intermédiaire n'a pas répondu seulement à la recherche d'une commodité mais aussi, très certainement, au désir d'arriver à une solution juste des termes à négocier. En effet, la définition des valeurs par rapport à une monnaie étalon avait le mérite de fixer des règles communes, des barèmes, que l'opinion publique pouvait appréhender et dont la notion de « juste prix » a fixé l'objectif permanent.

Bien entendu, le commerçant n'étant point désintéressé a introduit un terme nouveau dans les rapports d'échange. Des formes très différenciées de l'action commerciale sont apparues très rapidement et elles subsistent toujours :

- dans le cas où le commerçant se borne à mettre en rapport un vendeur et un acheteur, il est un courtier ou un commissionnaire facilitant la transaction et tirant de ses bons offices une rémunération ;
- dans le cas où il est « ducroire », c'est-à-dire où il achète lui-même pour revendre, il est un commerçant négociant deux fois bilatéralement, c'est-à-dire d'abord avec son fournisseur et ensuite avec son client, et se trouvant rémunéré par l'excédent du prix de vente sur le prix de revient de son achat.

La fonction commerciale n'est cependant pas limitée aux deux cas de figure qui viennent d'être décrits : dès lors que les vendeurs sont devenus assez puissants (industries lourdes, grandes exploitations

agricoles, par exemple), ils se sont affranchis des intermédiaires en créant en leur sein une fonction spécialisée dans l'écoulement de leurs produits et une autre fonction chargée d'assurer leurs approvisionnements, c'est-à-dire leurs propres achats (matières premières, par exemple).

Courtier ou « ducroire », directeur des ventes ou directeur des achats, telles sont les quatre catégories principales de négociateurs commerciaux dont la démarche est très différente selon qu'il s'agit d'une négociation de grands complexes industriels, de contrats pétroliers ou d'équipements lourds ou qu'il s'agit de l'activité, en réalité beaucoup plus sophistiquée, du négociant détaillant.

Prenons d'abord le cas de la « grande » négociation commerciale.

Tout comme dans les problèmes diplomatiques, la première question à résoudre porte sur un point fondamental : le vendeur peut-il agir seul ou lui faut-il se situer dans le cadre d'une alliance ?

L'entreprise peut, en effet, ne pas disposer à elle seule de tous les moyens techniques ou financiers nécessaires pour traiter une affaire de grande ampleur (grands ouvrages d'art comme le pont sur le Bosphore, complexe pétrochimique faisant appel à de l'ingénierie, à des fabrications mécaniques et métalliques, à du génie civil et à du montage, voire même à l'assistance au démarrage et à la formation du personnel d'exploitation).

Pour être crédible — dans le jargon, on dit : pour faire des propositions susceptibles d'être retenues — l'entreprise va donc rechercher des associés et la première phase de la négociation consistera à mettre sur pied un groupement ou un consortium. Choix des partenaires, définition précise des parts de chacun dans les prestations, dans le financement, dans les risques, dans la gestion des intérêts communs : telles sont les principales têtes de chapitre de la pré-négociation commerciale, qui sera d'autant plus ardue que le consortium sera international, c'est-à-dire composé de sociétés relevant de systèmes juridiques, de réglementations techniques ou fiscales, d'usages différents et difficiles à concilier, comme le démontre le caractère infructueux des efforts déployés pour créer un droit européen des sociétés.

Un chef de file sera désigné et, à son tour, celui-ci désignera le négociateur qui agira seul ou à la tête d'une équipe de négociation composée de techniciens de diverses spécialisations. Le négociateur pourra être un commissionnaire mais, de plus en plus fréquemment, ces intermédiaires sont écartés de la scène principale et chargés

d'exercer en coulisse leurs bons offices. Le rôle principal est presque toujours confié à un salarié de l'entreprise ou du consortium.

Un exemple concret permet de suivre la séquence de ses démarches.

Immédiatement après la seconde guerre mondiale, l'urgence de rétablir en France un système cohérent de transports ferroviaires avait conduit le Gouvernement à importer des Etats-Unis un grand nombre de locomotives à vapeur. De ce fait, les besoins et les ressources de la SNCF n'étant pas illimités, les constructeurs français se trouvèrent rapidement à court de commandes et obligés d'étudier la possibilité, pour eux relativement très nouvelle, de rechercher des marchés d'exportation. Pour cette démarche, ils constituèrent un consortium, selon le schéma qui vient d'être décrit, et désignèrent un délégué qui alla prospecter l'Amérique latine.

Celui-ci découvrit effectivement au Brésil l'existence d'un besoin considérable (200 locomotives, c'est-à-dire près de vingt millions d'heures de travail pour les usines — une manne inespérée). Les négociations techniques et financières furent rondement menées et un projet de contrat fut mis au point.

D'un côté, un besoin, de l'autre, les moyens de le satisfaire : les théoriciens peuvent mettre cela en équation le plus aisément du monde.

Mais la réalité commerciale ne se laisse pas mettre en équations simples : dans le cas considéré, les constructeurs de locomotives des Etats-Unis et du Canada, préoccupés à leur tour par la fin des grandes commandes européennes, se ruèrent sur le marché brésilien, ayant au surplus beau jeu à démontrer l'absurdité de choisir comme fournisseur un pays, la France, qui justement recourait à eux et non à ses constructeurs nationaux pour couvrir ses propres besoins.

L'apparition de cette concurrence et l'argumentaire utilisé par celle-ci changeaient totalement la nature de la négociation en la faisant sortir du cadre technique dans lequel un accord était intervenu, pour se situer sur le plan politique : par conséquent, le client *réel*, celui qu'il fallait convaincre, n'était plus le directeur général des Chemins de Fer mais un membre du Gouvernement. Quel membre ? le ministre des travaux publics ? le ministre des finances ? le ministre des affaires étrangères ? Une longue quête conduisit au conseiller du Président, chargé de la planification.

Mais celui-ci assortit son approbation d'une condition nouvelle et tout à fait inattendue : il exigea qu'il soit fourni au Brésil en même temps que les locomotives à vapeur une raffinerie de pétrole complète, dont les Etats-Unis refusaient la livraison.

Après une négociation technique de traction ferroviaire était

donc venue une négociation politique, suivie à son tour par une nouvelle négociation de technique pétrolière, pour aboutir à un accord global au bout de deux ans.

Ce récit, très schématisé, a mis en lumière quelques-uns des traits fondamentaux de la grande négociation commerciale :

- une telle négociation ne peut s'engager que sur une convergence spécifique de l'offre et de la demande : il n'y a pas d'achat d'impulsion, comme dans les biens de consommation ;
- corrélativement, un accord de nature technique doit intervenir entre fournisseur et utilisateur comme préalable absolu à toute discussion de conditions économiques ;
- au stade final, le centre de décisions de l'acheteur se déplace du technique au politique, avec la transformation complète que cela implique dans la dialectique de la discussion.

La plupart des analyses théoriques du processus de négociation sont centrées sur la rencontre de deux intérêts principaux, égoïstes mais tout de même soucieux du « chœur antique », c'est-à-dire de l'opinion publique. Ces analyses ne rendent pas compte de la pluralité de l'offre, due à la concurrence face à un acquéreur unique. Elles n'intègrent pas davantage le fait que le client unique relève de centres de décisions très mouvants selon les étapes de la négociation.

C'est pourquoi les analyses traitent pertinemment des grandes négociations diplomatiques ou sociales (accords SALT, discussion de conventions collectives), de façon moins achevée des grandes négociations commerciales dont on vient de voir que la démarche est proche de celle de la diplomatie, très peu ou pas du tout du travail du détaillant, sur lequel il nous faut nous pencher à présent.

Le commerçant détaillant paraît se situer à l'antipode du négociateur de grands ensembles.

Et d'abord, parce que ce qu'il vend n'est pas spectaculaire : meuble, vêtement, nourriture, loisirs — tout cela est extrêmement quotidien, « ennuyeux et facile ».

Voire !

La vente au détail n'est pas si facile puisque l'approche de la clientèle individuelle s'opère sous trois formes principales :

- le commerce indépendant, *alias* « traditionnel » ou « spécialisé », qui s'exerce dans plus de 410 000 boutiques à l'intérieur de l'hexagone et emploie près de deux millions de personnes ;

- le commerce associé groupant des détaillants organisés pour procéder à des achats en commun : une seule centrale pharmaceutique compte plus de 5 000 affiliés ;
- enfin, le grand commerce, ou « commerce intégré », est exercé par des maisons importantes dont la politique est définie par une direction centrale, et qui disposent d'une forte puissance d'achat.

A l'intérieur de la définition concise qui vient d'être donnée du commerce intégré on ne trouve pas moins de six catégories d'entreprises : les grands magasins, les magasins populaires, les succursalistes, les vendeurs par correspondance, les hypermagasins et les hypermarchés. Ces six catégories, que le public ne discerne pas toujours clairement entre elles, sont cependant tellement distinctes dans leurs façons respectives d'aborder l'acte commercial qu'il n'existe aucune entreprise pratiquant simultanément et avec le même personnel ces différentes formes de commerce.

Cette extrême variété de l'appareil suffit à montrer combien il faut se garder de toute vision ultra-simplificatrice.

Certes, la philosophie de base n'est pas très compliquée : dans la majorité des cas, le commerçant « du croire » est un revendeur qui s'attache à vendre avec bénéfice des produits qu'il a achetés et non pas fabriqués.

De cet énoncé on voit tout de suite que la démarche du détaillant est double : d'abord, un acte d'achat, ensuite, un acte de vente. Deux phases inséparables, dont chacune mérite d'être considérée comme part de la négociation commerciale.

L'acte initial de l'approvisionnement n'est élémentaire que dans les économies de subsistance ou de pénurie, caractérisées par l'excédent de la demande sur l'offre. Mais il en va différemment dans nos économies occidentales caractérisées par la quasi-impossibilité dans laquelle elles se trouvent de consommer leur énorme production, même quand leur appareil agricole ou industriel ne tourne pas à plein régime.

Par conséquent, le détaillant ne doit acquérir que les produits qu'il pourra vendre, ce qui suppose de sa part un jugement très sûr, d'autant plus difficile à exercer que les délais de fabrication, d'acheminement et de mise en place de la marchandise seront plus longs.

On voit tout de suite la différence essentielle existant entre la « grande » négociation, diplomatique ou industrielle, et la « petite » négociation du détaillant. Dans le premier cas — les négociations SALT, par exemple —, les partenaires, Américains et Soviétiques, se connaissent et connaissent les données déterminant la stratégie de l'un et

de l'autre en vue d'une finalité bien précise : ils peuvent donc jouer un jeu (*game*) s'exerçant avec des règles et, finalement, un champ d'hypothèses clairement délimité. Il en est de même dans la négociation industrielle : dans celle qui a été prise en exemple, le besoin à couvrir était présent et spécifique, à savoir 200 locomotives à vapeur, à voie métrique, brûlant du bois et pesant 60 t, une raffinerie de pétrole de 70 000 barils/jour capable de traiter un brut d'Arabie Séoudite. Les problèmes avaient un énoncé complet et précis.

Pour le détaillant, il en va tout autrement puisqu'il s'engage, lui, personnellement, sur le besoin futur d'un client encore *inconnu* : jusqu'au tout dernier moment, aucun dialogue ne sera possible, faute d'interlocuteur, et le détaillant devra faire lui-même les questions et les réponses de sa négociation. Parfois même, le seul acte d'achat du client constituera réponse.

Concrètement, dire que le marchand n'a que l'embarras du choix de son assortiment paraît au praticien d'une ironie déplacée car l'embarras peut être extrême. L'Institut de Sarrebrück n'a pas recensé moins de 800 000 sortes de vêtements pour dames, 650 000 sortes de jouets, 250 000 sortes de chaussures, 180 000 sortes de produits élémentaires. Les 120 000 références présentées en permanence par un grand magasin sont donc le résultat d'une sélection opérée entre plus de dix millions de possibilités.

Un problème de cette dimension impose, pour sa solution, le recours à toute une série de méthodes, dont le trait commun est de définir par approximations successives le besoin du client futur.

Une première approche macro-économique permet de déterminer avec une précision suffisante des besoins globaux dans chaque catégorie d'articles : tel grand magasin sait qu'il vendra 400 000 chemises d'hommes, deux millions de culottes pour femmes, etc. Il sait aussi quelle part de marché il détient et il peut, en fonction de l'évolution démographique, anticiper raisonnablement des volumes.

Mais, pratiquement, cette approche est inutilisable sans analyse plus fine à échelle de plus en plus micro-économique : régions, villes d'implantation et, *in fine*, zones de chalandise. C'est que si les besoins fondamentaux sont identiques (« il me faudra une nouvelle robe cet hiver »), ils ne seront pas satisfaits de la même façon par exemple dans l'Est ou sur la Côte d'Azur dont les populations n'ont ni la même morphologie ni les mêmes goûts. Par conséquent, chaque responsable doit étudier sa clientèle potentielle locale en connaissant d'abord la répartition de celle-ci par sexes, âges et catégories socio-professionnelles.

Il se demandera comment va évoluer son pouvoir d'achat, car la

réduction du pouvoir d'achat des ménages ou la simple crainte d'une réduction de ce pouvoir d'achat ne déterminent pas immédiatement une restriction des achats, c'est-à-dire un simple effet de volume, mais d'abord une réorientation de ceux-ci vers un rapport optimum prix-qualité, la durabilité du produit prenant le pas sur les notions de luxe et de mode.

De l'économique, il faudra passer au psychologique, découvrir par exemple si, à travers le spectacle, la chanson, la littérature ou la presse, s'amorce un retour au romantisme. Dans ce cas, les robes seront féminines, les dentelles, les guipures et les tons pastels vont dominer et malheureux seront ceux qui, n'ayant pas senti le vent, se seront « chargés » en blue-jeans, vêtements unisexes ou mini-jupes.

C'est à travers de multiples approches de ce genre que le marchand se fait une image de son client futur — d'ailleurs sous les traits d'une cliente, car les femmes représentent dans l'ensemble plus de 70 % de la clientèle. Et comme le délai séparant la conception d'un vêtement féminin et sa mise en vente, c'est-à-dire allant de la présentation professionnelle d'une collection à la mise en rayons dans un magasin, est d'au moins une année, la cliente qu'il imagine est sans doute celle d'aujourd'hui mais projetée dans les goûts et les moyens qui la motiveront dans un an ou dix-huit mois.

Cette cliente sera très sollicitée par la concurrence et le commerçant ne saurait se borner à l'attendre passivement : il va l'appeler, ce qui constitue la seconde phase de sa négociation, l'appeler par la publicité à laquelle il préfère souvent donner le nom de communication. Il s'agit bien, en effet, de communiquer un double message : le message général du commerçant lui-même, c'est-à-dire son image de marque (« sérieux », « bien assorti », « classique », « dans le vent », « bon marché », etc.) et le message particulier du produit lui-même.

Ce stade sera, dans la vente par correspondance, le stade final de la négociation commerciale : le catalogue établira le contact avec le client — client et marchand ne se seront jamais rencontrés.

Pour les autres formes de commerce, la négociation se poursuit par l'organisation la plus attrayante possible des produits, dans l'ambiance la plus judicieusement adaptée en termes de couleurs, de musique de fond et d'ordonnance générale. Il faut que la clientèle cible s'y sente à l'aise, non dépaysée et c'est pourquoi le marchand doit savoir sans hésitation s'il vise les classes populaires, les classes moyennes ou la bourgeoisie la plus riche.

La négociation commerciale s'arrête là dans les magasins populaires et dans les hypers où le client se sert lui-même, n'est prati-

quement jamais au contact d'une vendeuse et où la seule relation personnelle se limitera à rencontrer la caissière.

Ce n'est plus que dans les grands magasins ou dans le commerce spécialisé que s'établira enfin, en phase finale, le dialogue entre le vendeur et le client, et l'emploi classique de la discussion, c'est-à-dire de la négociation conventionnelle, si souvent décrite sous ses aspects sociologiques, psychologiques et économiques.

La seule définition que l'on puisse donner de la négociation commerciale, c'est qu'elle a pour objet d'aboutir à un acte de vente, le troc étant devenu rare malgré une résurgence récente dans les rapports avec des pays en voie de développement.

La démarche conduisant à l'acte de vente est extrêmement différenciée selon qu'il s'agit de la « grande » négociation, tout à fait analogue à la négociation diplomatique, ou de la « petite » négociation du détaillant.

Comme tout est clair dans la grande négociation ! Les participants se connaissent déjà avant même de s'être rencontrés, les services de renseignement s'étant chargés de leur fournir des fiches d'autant plus élaborées qu'elles concernent de plus hauts personnages. L'énoncé du problème à résoudre est formulé et fournit le champ de recherche de la solution la plus élégante. Certes, les aléas ne manquent pas car la partie se joue rarement à deux et la concurrence introduit dans le jeu des données inattendues. Du moins reste-t-on face à face et toujours en mesure de déployer sa dialectique.

Le détaillant, au contraire, s'adresse à un client futur dont il est obligé de se dresser un portrait-robot et d'imaginer les réactions, telles qu'elles seront et non pas telles qu'il voudrait qu'elles fussent. Ce client s'appelle légion : une vingtaine de grands commerces comptent chacun plus d'un million de clients habituels. Dans l'immense majorité des cas — dans la totalité des cas s'il s'agit du commerce « moderne » — le dialogue se résumera au contact de la marchandise et du client et, seul, le tintement du tiroir-caisse enregistrera l'accord entre des inconnus.

Ainsi, les diplomates et les grands négociateurs, qui manient volontiers les idées générales et les principes élevés, mènent-ils des pourparlers concrets, tandis que les marchands, par définition terre à terre, ne peuvent exercer leur métier qu'en recourant à l'abstraction et à l'imagination du futur.

C'est là que se trouve le paradoxe de la négociation commerciale, cette inconnue du grand public.

J. L. DELPECH. — Commercial Negotiations.

The phrase « commercial negotiation », cover a series of extremely different and often, very complex steps.

As a result, the commercial apparatus in all the countries of the world, is highly diversified. « Important » commercial negotiations concerning the signature of large supply or construction contracts relates « mutatis mutandis » to diplomatic negotiations, because it occurs between known partners. However, the « small » negotiations of retailers presupposes that the merchant conceives of the future needs of an unknown client for whom he must imagine a picture of the desires and means, often one year in advance.

RÉSUMÉ. — *Le terme « négociation commerciale » recouvre une série de démarches extrêmement différentes et souvent très complexes. Dans tous les pays du monde, l'appareil commercial est, de ce fait, hautement diversifié. La « grande » négociation commerciale, qui vise la conclusion d'importants contrats de fournitures ou de construction, s'apparente, mutatis mutandis, à la négociation diplomatique car elle s'exerce entre partenaires connus. Par contre, la « petite » négociation du détaillant suppose que le marchand imagine les besoins futurs d'une clientèle encore inconnue et dont il doit tracer, parfois un an à l'avance, le portrait robot des désirs et des moyens.*

EDGARD PISANI

*La pratique
de la négociation européenne*

Nommé ministre de l'agriculture le 22 août 1961, c'est le 15 septembre de la même année que je m'asseyais à Bruxelles à la table des négociations qui devaient conduire le 14 janvier 1962 à l'adoption des éléments essentiels de la politique agricole commune. Je n'ai pourtant cessé de négocier jusqu'en ces premiers jours de janvier 1966 où je quittais la rue de Varenne pour aller boulevard Saint-Germain créer le ministère de l'équipement.

Ma première rencontre avec mes collègues européens a été précédée, on l'imagine, d'innombrables discussions parisiennes avec les fonctionnaires, les organisations professionnelles, divers membres du Gouvernement, avec le Premier ministre et le chef de l'Etat.

Atmosphère singulière, toute d'incertitude. Nul ne savait exactement, en dépit des travaux préparatoires, à quoi tout cela pouvait bien aboutir. Il y avait des propositions de la Commission, on connaissait les réactions « individuelles » des Gouvernements, mais nul ne pouvait imaginer comment les forces s'organiseraient autour de la table, comment se noueraient et se dénoueraient les complicités, comment s'esquisseraient les « majorités », non pas celles qui décideraient puisque tout se passait à l'unanimité, mais celles qui finirait par « imposer » leurs vues aux « minoritaires ».

Voici déjà campées quelques-unes des caractéristiques principales de la négociation européenne et qui, à bien des égards, la rendent atypique.

La première originalité de la négociation européenne réside dans l'existence de la commission des communautés. Elle ne négocie pas mais elle a le droit de proposition. C'est sur la base de ses textes que

s'engage le débat. L'auteur même de ces textes est là avec son administration, intervenant à tout moment, corrigeant l'assertion d'un ministre, répondant à la question d'un autre, consolidant la proposition d'un troisième; factotum mais aussi chef d'orchestre authentique d'un conseil des ministres dont il n'est pas membre, mais qui ne peut rien décider sans lui.

Que les délégations se quittent un soir avec le sentiment d'avoir abouti à une impasse, elles trouvent le lendemain matin de nouvelles propositions posant le problème autrement. Ainsi au début de l'après-midi, si le matin même le conseil s'est jeté dans un cul-de-sac.

Que deux ministres en viennent à se dire dans la salle du conseil des choses désagréables, ils sont par hasard le jour même ou le lendemain à la table de Sicco Mansholt. Il les traite généreusement et, l'on pourrait le dire, gaillardement, avec ce mélange de charme caressant et de brutalité qui le caractérise. Ce qui est impossible dans la salle des conférences apparaît souvent dérisoire lorsqu'on partage le pain et le sel.

Quel diable d'homme que cet homme qui fut agriculteur en Frise, puis en Ile-de-France, enfin en Indonésie avant d'être résistant puis ministre de l'Agriculture. Il croit en ce qu'il fait et il aime faire partager sa croyance. Infatigable, inépuisable, indécourageable, il conduit la négociation comme son affaire. Il ne fait guère de cadeau mais il fait preuve de tant d'imagination et de volonté qu'après avoir irrité il séduit et convainc.

Ce n'est pas à l'Allemand Schweitz, à l'Italien Rumor ou au Belge Heger qu'on finit par faire des concessions mais à lui, à l'Européen.

Pourtant, Couve de Murville m'a bien dit : « On ne négocie pas pour aboutir mais pour faire triompher les intérêts dont on a la charge. » Est-ce lui qui m'a cité La Rochefoucauld ou l'ai-je lu par hasard ? « Ce qui fait que l'on est souvent mécontent de ceux qui négocient est qu'ils abandonnent presque toujours l'intérêt de leurs amis pour l'intérêt du succès de la négociation, qui devient la leur, par l'honneur d'avoir réussi à ce qu'ils avaient entrepris. »

La tentation d'aboutir coûte que coûte est forte. Par lassitude souvent, c'est fatigant les marathons, mais aussi par vanité, par amour-propre d'auteur. Ce n'est pas rien après tout que de construire l'Europe. N'est-ce pas de cela qu'il s'agit ? Comment ne pas évoquer ce collègue français, qui a fait carrière depuis. Les séances trop longues le fatiguent. Il n'aurait pas aimé faire la guerre des tranchées. Trois heures de discussion et il lui faut partir, mais comment partir sans faire de déclaration à la presse ! Mais comment imaginer une déclaration à la presse qui n'apporte révélation de quelque succès ?

Quel succès? Celui des intérêts français ? Non ! Celui de la négociation.

Grâce au ciel les faits sont là dont on ne se débarrasse pas aisément et qui s'imposent après un moment de négociation buissonnière. Plus présente encore que l'Europe il y a la réalité nationale de chacun. Peut-on avouer « sans honte » que la fonction du négociateur est de faire triompher les intérêts de son pays et non de faire aboutir la négociation européenne ? L'attitude n'est pas seulement avouable, elle est d'évidence.

A Bruxelles, nous étions comme des maquignons à la foire et le tout n'était pas de dire, au soir à la veillée, « quelle belle foire », mais « j'ai bien vendu » ou « j'ai bien acheté ».

Pourtant pas « je les ai bien eus » : non pas seulement par probité ou par esprit sportif, plutôt par analyse objective des données.

C'est en cela que Bruxelles n'est pas tant le cadre d'une négociation diplomatique que le siège d'un affrontement politique.

Un exemple. Nous venions péniblement de mettre en place le « règlement fruits et légumes ». Il comportait une clause de sauvegarde permettant à un Gouvernement de fermer ses frontières sous la seule réserve d'en informer instantanément la commission pour que le conseil des ministres européens de l'agriculture puisse en délibérer d'urgence pour confirmer ou réformer. Le collègue allemand, inquiet de l'évolution du marché de la poire, à moins que ce ne soit de la pomme, ferme ses frontières ; nous sommes convoqués ; nous nous retrouvons à Bruxelles en présence d'un Sicco Mansholt visiblement agacé.

Schweitz, ce bon, ce loyal, ce solide paysan du Schleserg-Holstein qu'Adenauer a choisi pour collaborateur, explique les motifs qui l'ont poussé. La saison, les cours qui s'effondrent, ses paysans... Il est navré mais il était contraint. Sicco Mansholt critique, puis l'un après l'autre le ministre italien avec véhémence, le Hollandais, le Belge, le Luxembourgeois. Je garde le silence alors que je suis plus « intéressé » sans doute que tous les autres.

Nous avons discuté de cela dans le train avec mes collaborateurs.

Obligé de dire la « position de la France », je tiens à peu près le langage suivant : « Notre collègue allemand a estimé que des intérêts nationaux majeurs l'obligeaient à fermer ses frontières, il est sans doute le meilleur juge. Il n'ignore pas les intérêts français, italiens ou autres qu'il lèse. Je ne fais pas obstacle au jeu de la clause de sauvegarde pour le temps strictement nécessaire. Mais je veux dire avec force que l'arme ainsi utilisée pour la première fois par l'un d'entre nous peut se retourner contre lui. Nous vivons ensemble et si les faits prouvent qu'il a abusé d'une clause de droit, l'occasion

se présentera à chacun d'entre nous à un moment ou un autre, sous une forme ou sous une autre, de prendre sa revanche. »

En fait, la négociation européenne est une négociation continue, multiforme, touchant à la définition de principes mais aussi à la gestion de marchés et d'institutions où les diplomates côtoient des professionnels, des experts, des politiques, où un appareil puissant, trop puissant peut-être, fonctionne, qui détient l'essentiel de l'information.

Lorsque, dans le monde des affaires, deux hommes, deux sociétés qui ont coutume de travailler ensemble, de s'acheter et de se vendre des biens et des services, de négocier au coup par coup décident de créer ensemble une structure qui les réunisse, ils changent la nature de leurs relations. Ainsi ont fait les pays d'Europe. Ils ont donné naissance à une réalité qui a sa vie spécifique et dont leur propre vie dépend assez largement.

Mais quel est en fait l'objet de la négociation européenne ? Il n'est pas d'aboutir à je ne sais quel illusoire progrès d'une construction communautaire qui se développerait dans l'ignorance des intérêts fondamentaux des nations. Mais il n'est pas non plus d'aboutir coûte que coûte et dans le mépris de toute autre considération au triomphe des intérêts primaires de la nation qu'on représente car ce triomphe serait à la longue illusoire.

Un autre exemple : l'administration italienne en dépit d'éléments remarquables ne dispose pas, ne disposait pas de cette armature aussi compétente que nous connaissons en France. Il nous est souvent arrivé à Bruxelles, après avoir entendu des fonctionnaires ou des ministres romains soutenir avec brio des thèses ou des positions difficiles, de les sentir comme absents dans tel ou tel débat pourtant important pour eux. Un jour, au terme d'une discussion animée, fort de la complicité de la commission et de celle de la délégation hollandaise, je convaincs (j'allais dire je contrains) le ministre italien d'accepter une certaine clause. Il sentait bien qu'elle ne lui convenait guère, mais faute d'une équipe efficace il était incapable de le prouver.

De retour à Paris, mon administration fait ses comptes pour constater que l'application de la clause aurait pour résultat de pénaliser l'Italie plus encore que de favoriser la France. Rendant compte au Président de la République, je propose que nous renoncions à cet avantage indu : « Renoncez en échange d'autre chose. Nous n'avons aucun intérêt à des accords déséquilibrés. Ils sont bientôt sans effet. »

Un mois après, à Bruxelles, je sacrifie mon avantage sur l'autel de la communauté sans éprouver le sentiment d'accomplir un acte d'héroïsme ni de générosité.

En 1961, 1962, 1963, 1964, en dépit des crises, nous nous sentions co-responsables d'un continent. Les choses ont bien évolué depuis semble-t-il et il n'y a plus de négociation. Il y a blocage et compromis successifs sous l'empire des nécessités politiques les plus criantes. La construction européenne est menacée ; moins à cause des imperfections ou du poids excessif de la politique agricole commune que du fait de l'impuissance à décider. Or, il n'y a négociation que s'il y a faculté de décision. Il n'y a négociation qu'entre plénipotentiaires et non entre substituts impuissants. Le substitut impuissant se venge de son état en portant à son paroxysme sa capacité d'empêcher. C'est à peine exagérer que de définir ainsi le COREPER, le Comité des Représentants permanents. Mais l'impuissance fondamentale est celle du conseil des ministres qui n'a pu empêcher la création du Conseil européen à moins que de l'avoir provoquée lui-même.

L'aventure mérite d'être contée, même si elle est connue. Constatant la paralysie des institutions européennes, s'irritant des lenteurs, esquissant des perspectives de coopérations politiques, cédant à la mode de ce temps qui veut que les excellences se rencontrent sous le feu des sunlights, les chefs d'Etats et de Gouvernements décident de se retrouver régulièrement. Chacun a la faiblesse de croire que c'est pour discuter de l'avenir du monde, des menaces qui pèsent sur la paix, de la crise de l'énergie, du nouvel ordre international. Peut-être mais plus encore, en fait, pour tirer du bourbier mille dossiers dérisoires dont les institutions prévues par le traité, mais autoparalysées ne savent pas venir à bout.

Et on discute création !

Mesure-t-on, ces hommes d'Etat mesurent-ils qu'ils contribuent au discrédit du politique ? Car enfin réunir tant de personnalités du plus haut rang lorsque tant de problèmes se posent au monde et les voir publier un communiqué médiocre ! Le commun des mortels n'y trouve aucune substance même si les spécialistes en savourent, en discutent, en déforment les nuances. Qu'on y prenne garde : ce n'est pas en remontant constamment plus haut le niveau de la décision technique que l'on renforce les institutions, c'est au contraire en séparant bien le politique de sa gangue pour qu'il demeure l'apanage des grands.

Peut-on, au demeurant, négocier entre hommes d'Etat ? Et pour reprendre une idée émise plus haut, la négociation n'est-elle pas le privilège du « plénipotentiaire » mais délégué. Ses « grands patrons » ne risquent-ils pas chaque fois qu'ils se rencontrent d'avoir à choisir entre deux risques également détestables : celui de conclure à tout prix ou celui de s'être réunis pour rien et de devoir le dire ?

Revenons sur cette idée de plénipotentiaire délégué non pas titulaire de tout le pouvoir de négociation, mais dépositaire d'un pouvoir de négociation dans un domaine précis avec des objectifs définis. Il est dans la position la plus normale qui soit puisqu'il peut conclure mais à l'intérieur de limites imposées. Il n'est point paralysé par le devoir d'en référer à tout instant et sa liberté n'est pas telle qu'il puisse être tenté d'outrepasser sa mission. Il a l'initiative dans un cadre fixé.

Le général de Gaulle pratiquait admirablement cette délégation de pouvoir et j'imagine mal qu'un seul négociateur français ait pu se trouver plus à l'aise à Bruxelles que ne l'ont été ceux qui ont négocié sous son « commandement ».

Maurice Couve de Murville ne m'a pas fait confiance de ses entretiens avec le patron mais je sais d'expérience comment les choses se passaient pour une négociation du type de celle que je conduisais pour la politique agricole commune.

Avant chaque réunion européenne, j'allais entretenir le chef de l'Etat sur simple demande. Il me recevait avec une ponctualité, une capacité d'attention qui ont toujours provoqué mon admiration. Le rite était toujours le même ; sans préambule il me donnait la parole : bref exposé de « l'ordre du jour » de la réunion prochaine, mise en évidence des points importants, description des intérêts français et des intérêts ou positions contradictoires ou contraires, esquisse d'une position. Le général, tout à notre affaire, prenait quelques notes, posait des questions, me poussait comme à l'examen, développait à l'occasion une vision plus large pour situer le problème du jour. Il demandait parfois : « Que feriez-vous si vous aviez à décider seul ? », mieux valait alors savoir répondre.

Puis, se carrant dans son fauteuil, de dire avec force, avec détermination : « eh bien ! nous ferons ceci... », non point « vous ferez ceci... », non plus « je décide ceci... ». Non : « eh bien nous ferons ceci... », vous et moi nous ferons ceci ; je serai près de vous ; vous parlerez en mon nom mais en responsable.

Il m'est arrivé l'une ou l'autre fois de me trouver engagé dans un débat qui ne prenait pas la tournure prévue, qui s'engageait sur des pistes inattendues. Je ne pouvais rompre en visière et prétexter l'imprévu. Je poursuivais dans l'esprit du mandat, parfois assez loin. Et je rendais compte. Il ne m'est pas arrivé une fois d'en être critiqué par le général.

En 1961-1965, période pendant laquelle j'ai été à Bruxelles en négociateur actif, ma force était grande de cette confiance que je savais et de la solidité inébranlable du Président de la République que mes interlocuteurs connaissaient bien.

Mais jamais, pas une fois, l'Elysée n'a évoqué un dossier. L'agriculture à Bruxelles, c'était moi, le ministre des affaires étrangères demeurant, la chose est évidente, le leader du dispositif d'ensemble puisque l'enjeu n'était pas seulement agricole.

Il n'est pas bon qu'un chef d'Etat négocie lui-même car pour négocier il faut de la liberté mais pas toute l'apparente liberté que donne le pouvoir suprême détenu. Les plus hauts responsables ne se réunissent pas pour négocier mais pour connaître, orienter et conclure.

Y a-t-il différence de nature entre la négociation intra et la négociation extra-communautaire ?

Assurément !

A la limite, les diplomates, dans le sens étroit du terme, n'y sont plus tout à fait à leur place. Pourvu que les politiques assument leurs responsabilités.

E. PISANI. — Pratique de la négociation européenne.

EEC negotiation, for one who has lived it from the French side, and in the agricultural area, presents specific characteristics : the existence of the EEC Commission, a general factotum yet at the same time a true director ; the predominantly political scope as opposed to diplomatic scope of this type of negotiation ; its continuous and many-sided nature ; its purposes which must reconcile the defense of basic French interests with the long term interest of all of the nations involved.

But negotiation requires decision making. EEC negotiation today suffers from the combination of an excessive rise in the level of technical decision-making and from an inability to decide.

RÉSUMÉ. — *La négociation européenne, pour celui qui l'a vécue du côté français et dans le domaine agricole, présente des spécificités incontestables : l'existence de la Commission des Communautés, factotum mais aussi chef d'orchestre authentique ; la dimension plus politique que diplomatique de ce type de négociation ; son caractère continu et multiforme ; son objet qui doit concilier la défense des intérêts fondamentaux de la France et l'intérêt à long terme de l'ensemble des nations intéressées. Mais toute négociation exige décision. La négociation européenne pâtit aujourd'hui de l'addition d'une remontée excessive du niveau de la décision technique et d'une incapacité de décider.*

E. DESCAMPS and J. P. MURCIER. — May 1968, union representation and employers.

During the last twenty years, the extension of union rights of representation within companies has been a permanent objective of the two most important French unions (the « CGT » and the « CFDT »).

At the time of the strikes of May 1968, this claim occupied a front row position. With the exception of a few subtle differences it expressed the common point of view of the three federations (« CGT », « CFDT » and « FO »). This unity was not obtained without efforts. During the negotiation, the parties agreed on the need to have a law... which would be negotiated between them, before being examined and voted on by the Parliament.

The law of December 27, 1968, represents a significant step forward in labor law ; it recognized a union counter-power in the enterprise.

Two of the participants explain the story of the preliminaries, the negotiation itself, and its consequences.

RÉSUMÉ. — L'extension des droits syndicaux dans l'entreprise a été, au cours de ces vingt dernières années, un objectif permanent des deux plus importantes centrales syndicales françaises (la CGT et la CFDT).

A l'occasion des grèves de mai 1968, cette revendication surgira au premier plan. A quelques nuances près elle exprimera une position commune des trois Confédérations — CGT, CFDT, FO.

Ceci ne sera pas obtenu sans efforts. Lors des négociations les parties conviendront de la nécessité d'une loi... qui sera négociée entre eux, avant d'être examinée et votée par le Parlement.

La loi du 27-12-1968 constitue une avancée remarquable du droit du travail. Elle affirme des droits et libertés ; elle reconnaît un contre-pouvoir syndical dans l'entreprise.

C'est l'histoire des préliminaires de la négociation elle-même et de ses suites que deux acteurs expliquent.

Mai 1968
et la section syndicale d'entreprise
— *Une négociation imposée*
— *Une loi négociée*

La reconnaissance de la section syndicale d'entreprise, plus généralement l'extension des droits syndicaux dans l'entreprise ont été des objectifs permanents des organisations syndicales, et surtout de la CFDT et de la CGT, au cours de ces vingt dernières années.

En 1936, avec les délégués du personnel, apparaît le besoin d'une structure syndicale d'entreprise. Si l'institution en 1945 des comités d'entreprises (CE) est saluée comme un progrès dans la responsabilité du monde du travail, les élus — délégués du personnel et membres du CE — ne peuvent agir efficacement que grâce au concours d'une vivante et solide organisation syndicale sur les lieux du travail. Mais le patronat refusera brutalement en 1946 que le droit syndical soit à l'ordre du jour des conventions collectives.

Malgré quelques avancées (accords d'entreprises, réformes limitées des CE en 1964), le CNPF restera intraitable. Son porte-parole déclarera d'ailleurs en 1964 : « ... Il n'y a pas vraiment de droit syndical, il y a pour les travailleurs le droit d'être syndiqué, c'est tout. »

Au refus patronal, et malgré la répression, répondirent pendant vingt ans l'action syndicale quotidienne, la conquête progressive des droits et moyens. Ces luttes, cette immense attente, une formulation précise firent de cette revendication une priorité. L'extension du droit syndical fut vécue comme la conquête de nouveaux espaces de liberté.

En effet, la revendication de l'extension des droits syndicaux à la CFDT, de reconnaissance légale du syndicat sur le lieu du travail (CGT) sera de plus en plus comprise, à l'initiative de la CFDT,

en 1965, comme l'*affirmation de droits et de liberté à reconnaître aux travailleurs*.

Les engagements de Grenelle, la loi du 27 décembre 1968 sont les fruits d'une négociation ouverte grâce aux millions de grévistes et à la constance et à la fermeté d'une exigence. A plus d'un titre, les échanges, débats et négociations de mai 1968 sont significatifs.

MAI 1968 : DES PREMIÈRES GRÈVES À LA NÉGOCIATION

En ce début mai 1968, la CFDT se dispose à développer l'action revendicative. En effet, d'importantes manifestations régionales pour la défense de l'emploi se préparent, l'Ouest démarrera le 8 mai ! Pourtant la crise étudiante préoccupe la direction confédérale. Le principe d'un soutien à l'UNEF est acquis. Devant les graves événements dont l'université est le théâtre, les contacts sont maintenus entre CGT, CFDT et noués avec FO. Ainsi, de concert avec étudiants et enseignants, sera préparée la manifestation du 13 mai, alors que le 10 mai manifesterà le bassin houiller de Moselle et puis, il y aura le Nord et autres régions. Grèves de vingt-quatre heures, défilés, meetings..., la sauvegarde de l'emploi mobilise largement.

Tandis qu'au lendemain du 13 mai le mouvement lancé par les étudiants prend une autre dimension avec l'extension des actions revendicatives chez les salariés, l'unité des trois confédérations dans la conduite des luttes et les revendications prioritaires apparaît d'une urgente nécessité. Si la CGT et la CFDT ont alors, depuis janvier 1966, une plate-forme commune, les rapports entre ces deux confédérations restent délicats, fragiles..., souvent tendus. S'il est notoire que la CFDT a facilité largement la rentrée de la CGT dans le circuit des négociations avec le CNPF fin 1967-début 1968, celle-ci apparaît moins soucieuse d'unité syndicale dans l'action revendicative que de la discussion d'un programme commun syndicats-partis.

FO se refuse toujours à un pacte à trois, et même à une plate-forme commune. Les rapports confédéraux sont nuls entre CGT et FO, alors que le baromètre est plutôt au beau dans les rapports CFDT-FO. Dans l'impossibilité d'une concertation à trois, la CFDT travaillera, par des contacts bilatéraux, à dégager des positions similaires.

Le 16 mai, à l'appui de l'analyse du mouvement étudiant, la CFDT publie un texte qui orientera l'action de ses militants au cours du mouvement de grève qui, dès ce jour-là, paraît devoir être important. La Confédération met en avant la revendication... « de structures démocratiques à base d'autogestion ».

« La lutte des étudiants pour la démocratisation des universités est de même nature, dit-elle, que celle des travailleurs pour la démocratie dans les entreprises. »

« A la monarchie industrielle et administrative, il faut substituer des structures démocratiques à base d'autogestion. L'extension des libertés syndicales, la reconnaissance de la section syndicale d'entreprise, la garantie de l'emploi, le droit des travailleurs à la gestion de l'économie et de leur entreprise doivent être affirmés avec plus de force que jamais. »

Le soir, lors d'une rencontre au siège de la CFDT avec la CGT, les cégétistes réagissent assez vivement au communiqué CFDT. Ils ironisent sur les réformes de structures et l'autogestion. Aucun communiqué commun ne sera rédigé. Le lendemain, André Bergeron, conduisant une délégation FO, viendra à son tour au siège de la CFDT. Il nous confirme la volonté de sa Confédération de s'engager dans le mouvement, mais persiste à refuser, et même à envisager, toutes démarches communes avec la CGT.

Le 18 mai : Conseil confédéral extraordinaire de la CFDT. Nombre de conseillers sont déjà, avec leurs syndicats, dans la grève. Dans les métaux, la chimie, le textile, les occupations se multiplient ; cheminots, RATP, PTT entrent dans la lutte. Le communiqué publié à l'issue de ce conseil, reprenant la notion d'autogestion, explicite le contenu des revendications de la CFDT. Il confirme par ailleurs les autres revendications de la CFDT, donnant un contenu plus approprié à celles qui font partie de l'accord du 10 janvier 1966. C'est ainsi qu'il met l'accent sur la réduction des disparités. Il réaffirme enfin l'identité d'aspirations entre la CFDT et les étudiants. Il appelle à l'élargissement des grèves...

Reprises un peu partout par les militants, ces exigences de pouvoir syndical suscitent un écho profond chez les grévistes et contribuent à donner, dans de nombreuses entreprises, une priorité à cette revendication par rapport à toutes les autres.

Loin d'être ressentie comme l'exigence d'une bureaucratie syndicale réclamant des privilèges nouveaux pendant le temps de travail, l'extension du droit syndical dans l'entreprise fut vécue comme la condition d'une plus grande liberté, comme l'espoir de pouvoir s'exprimer sur les conditions de travail, la discipline, l'organisation des ateliers, le devenir de l'entreprise.

C'est à partir du lundi 20 mai que l'opinion publique se pose vraiment des questions sur l'avenir du pays et l'ampleur d'un mouvement qui ne cesse de s'étendre. La presse reflète parfaitement ces inquiétudes, pour la première fois sans doute. Que va faire le pou-

voir ? A quoi va aboutir la grève ? Le mouvement étudiant va-t-il pourrir ? Pour les organisations syndicales, c'est aussi le moment de mettre nettement en place une stratégie.

Georges Séguy, devant les grévistes de Renault-Billancourt, prononce un important discours : solidarité des travailleurs, des étudiants et des enseignants...

Mais G. Séguy réaffirme :

... « Toute entreprise de diversion, tout mot d'ordre irresponsable, aventurier ou provocateur, tel que celui d'insurrection — qui risquerait de dénaturer le caractère revendicatif et démocratique de notre lutte et nous aliénerait nos alliés —, ne peuvent que faire le jeu du gouvernement et du patronat.

— « Nécessité urgente de mettre au point un programme commun de gouvernement d'un contenu social avancé et, pour cela, réunion commune partis de gauche - syndicats.

— « Nous ne permettrons pas que les objectifs revendicatifs de notre action soient relégués à l'arrière-plan au bénéfice de formules vagues telles que la cogestion, les réformes de structures (sans autres précisions), la promotion, etc. »

G. Séguy précise alors les bases d'une négociation, il reprend pour l'essentiel les têtes de chapitre de l'accord interconfédéral CGT-CFDT du 10 janvier 1966.

Ce même jour, André Bergeron précise que « Force ouvrière » souhaite des négociations rapides : « Le mouvement doit nécessairement déboucher sur une discussion avec le patronat et avec le Gouvernement..., celui-là ou un autre. Je souhaite que cette possibilité puisse intervenir le plus tôt possible..., a-t-il ajouté. Nous sommes prêts, quant à nous, à répondre à des propositions valables. Nous avons des propositions précises à présenter au Gouvernement et au patronat. »

Pour les dirigeants de la CFDT, il apparaissait prématuré de se situer dans l'hypothèse de négociation : il convenait d'attendre au moins quarante-huit heures pour que le mouvement de grève atteigne son point culminant et place les syndicats dans une position plus forte.

Depuis les 17 et 18 mai, et particulièrement ce lundi 20, les grèves ont pris une ampleur nouvelle, mais la situation n'est pas encore consolidée, ni en province, ni dans la fonction publique (exception faite des PTT). En outre, estimait-on à la CFDT, il convenait d'attendre l'issue du débat de censure et de voir se préciser la politique du pouvoir. Placé par la CGT dans la perspective de négociations, le secrétaire général de la CFDT se résoudra, le lendemain mardi 21 mai, à téléphoner tant à la CGT qu'à FO pour envisager de quelle façon présenter une base commune de négociation.

LES DROITS SYNDICAUX EN PREMIÈRE LIGNE

Dans cette perspective, la CFDT va s'efforcer de faire valoir la nature du et des conflits : « Un vaste mouvement de remise en cause des structures et l'aspiration à une démocratie véritable dans toutes les instances et à tous les niveaux. En premier lieu, il s'agit de faire admettre que les droits syndicaux sont une revendication prioritaire. »

C'est ce que fera la CFDT au cours des entretiens interconfédéraux dont elle prend l'initiative, et qui doivent aboutir à définir une plate-forme commune de négociations. Pratiquement, le secrétaire général de la CFDT consacra toute la journée du 22 mai à cet objectif. Dans la matinée, une délégation, qu'il conduit, se rend à la CGT. Atmosphère assez froide. La CGT propose à la CFDT une motion où il n'est pas question des droits syndicaux. La motion est remaniée, les droits syndicaux sont ajoutés. Mais le Bureau confédéral de la CFDT, consulté, estime nécessaire de préciser encore ; une délégation CFDT va revoir la CGT dans l'après-midi. La deuxième entrevue est aussi peu cordiale que la première ; le texte est revu, le communiqué commun publié en fin d'après-midi. A noter le titre sous lequel il est commenté le lendemain par *Le Monde* : « CGT et CFDT placent l'extension des droits syndicaux en tête de leurs revendications. »

Le même jour une entrevue a lieu avec « Force ouvrière » dans le même esprit. Pour l'essentiel, les dirigeants des deux centrales se trouvent d'accord sur la nature du mouvement. Si « FO » souhaite des négociations rapides, il apparaît que, pour elle, « l'amorce de réformes profondes constituerait un barrage à la progression du communisme ». A l'issue de la rencontre, FO déclare que l'ampleur du mouvement témoigne de la volonté des travailleurs, et en particulier des jeunes, de participer à la construction d'une société plus juste et plus humaine, impliquant des réformes de structures fondamentales.

La CGT se déclare à son tour prête à négocier.

Ainsi, au soir du 22, toutes les centrales représentatives sont ouvertes à la négociation et le droit syndical est en tête des revendications. Le patronat, lui, ne fait guère d'« ouverture ». Dans un communiqué ambigu, il ne ferme pas explicitement la porte à une issue négociée, mais se déclare clairement hors d'état de supporter des charges nouvelles.

De son côté, à l'occasion du débat sur la motion de censure, à l'Assemblée nationale, le Premier ministre a, entre autres, déclaré :

« Je suis prêt à engager avec toutes ces organisations syndicales un dialogue ; je suis prêt à les convoquer. Que tous les syndicats fassent connaître de façon claire leurs revendications. Si, par contre, cette grève est politique, alors tout est différent. Il n'appartient pas aux organisations syndicales de se substituer au peuple souverain... »

Le vendredi 24 mai, au matin, G. Pompidou convoquera les organisations ouvrières et patronales pour le samedi 25. Malgré une demande pressante de la CFDT auprès de la CGT et FO, les organisations syndicales ne se concerteront pas sur la façon d'envisager la négociation. Néanmoins, et ceci est important, CGT, CFDT, FO sont d'accord, depuis les communiqués du 22 mai, pour obtenir satisfaction sur leurs revendications essentielles et en premier lieu sur la nécessité de garantir les droits syndicaux dans l'entreprise.

LES NÉGOCIATIONS DE GRENELLE (25-27 MAI 1968)

Le samedi 25 mai à 15 heures s'ouvre la discussion. Les délégations syndicales sont au nombre de six (CGT, CFDT, FO, CFTC maintenue, FEN, CGC) ; le patronat est représenté par le CNPF et les PME ; du côté du Gouvernement, G. Pompidou, Premier ministre, est accompagné de J. Chirac, secrétaire d'État à l'emploi, et du maître des lieux J.-M. Jeanneney, ministre des affaires sociales. Un absent de marque à la table occupée par le Gouvernement : M. Debré, ministre des finances.

Bien que les délégations aient été limitées à cinq membres, la salle des commissions du ministère des affaires sociales se révèle trop exigüe. Au départ, il y a quarante-huit personnes. L'atmosphère est vite intenable. Les journalistes, nombreux dans la cour et dans l'antichambre, ne s'en plaignent pas, les négociateurs éprouvent de temps à autre le besoin de prendre l'air et se voient acculés à quelques confidences. Ainsi, régulièrement l'opinion publique et surtout les millions de grévistes sont-ils tenus au courant des péripéties de plus de vingt-cinq heures de négociation par l'intermédiaire des radios périphériques.

G. Pompidou ouvre les débats. Il précise que l'ordre du jour n'est pas limité. Puis c'est le tour de table. P. Huvelin, président du CNPF, affirme aborder la négociation « dans un esprit constructif ». Le secrétaire général de la CGT, G. Ségué, pose tout de suite comme préalable l'abrogation des ordonnances sur la Sécurité sociale, dans lesquelles il voit « l'une des raisons essentielles de l'accumulation du mécontentement général des salariés ». Puis il fixe les chapitres sur lesquels la CGT entend négocier :

- augmentation générale des salaires ;
- garanties des ressources et sécurité de l'emploi ;
- réduction progressive de la durée du travail ;
- extension et garantie des droits syndicaux.

Il termine en indiquant que les « accords conclus à l'échelle gouvernementale et patronale » devront être poursuivis « sans délai à tous les autres niveaux ».

A. Bergeron, pour FO, insiste longuement sur les conséquences dramatiques du refus opposé par le Gouvernement à un véritable dialogue. Il réclame « une reconception des structures de négociation et de consultation, et l'élargissement des droits syndicaux à tous les niveaux. Il insiste sur la fonction publique, le SMIC, la situation des personnes âgées, l'emploi. Comme « points d'impacts » de la négociation, il fixe « la réduction de la durée du travail, les salaires et le renforcement des droits syndicaux dans les entreprises ».

E. Descamps souligne que ce sont les structures qui sont en cause, que la répression ne règle rien ; c'est pourquoi, dit-il, la CFDT exige que les problèmes posés par la démocratisation de l'université et de l'enseignement soient résolus dans les plus brefs délais. Elle est prête, pour sa part, à y apporter sa contribution. Puis il pose deux préalables :

- dépôt immédiat d'une loi fondamentale sur l'exercice des libertés et du pouvoir syndical dans les entreprises quelle que soit leur nature ;
- abrogation des ordonnances portant réforme de la Sécurité sociale. Ensuite, négociations concernant :
le SMIC ; l'amélioration du sort des plus défavorisés : personnes âgées, invalides, familles ; une politique de plein emploi.

Dès les déclarations préliminaires, la CFDT est la seule organisation à poser comme préalable — et comme premier préalable — une loi sur les libertés et le pouvoir syndical. Les autres centrales, à cette phase du débat, restent moins précises.

Avant d'interrompre la séance, G. Pompidou expose quels seront le sens et le contenu du référendum sur la participation annoncée par de Gaulle. Puis il propose l'ordre du jour suivant :

Rémunération ; durée du travail ; retraite ; emploi, droits syndicaux.

En réalité, la négociation aura un rythme plus fragmenté, les sujets quittant et retrouvant le tapis vert selon l'évolution des discussions. (Pour la suite de notre article, nous nous limiterons maintenant au droit syndical dans l'entreprise.)

DROITS SYNDICAUX

Le patronat a abordé la discussion sur les droits syndicaux avec le sentiment que des concessions aux organisations ouvrières sont nécessaires : une certaine légitimité doit être reconnue au syndicat dans l'entreprise.

Samedi, vers 17 heures, en séance plénière, un premier débat a eu lieu. La CGT pose en préalable la suppression des discriminations qu'elle subit dans diverses instances : conseils d'administration des entreprises nationales, crédits pour la formation. G. Pompidou propose un tête-à-tête entre lui et la CGT sur ces questions, il aura lieu le lendemain. Il en profite pour déclarer « qu'il n'a aucune hostilité vis-à-vis du syndicalisme, car il est convaincu de la nécessité d'encadrer la classe ouvrière ». E. Descamps, qui avait insisté pour que l'on en vienne à ce sujet, avait largement exposé le point de vue de la CFDT :

« Reconnaître des droits au syndicat dans l'entreprise constitue pour la CFDT une revendication essentielle, avait-il déclaré. Les grandes libertés publiques, obtenues tout au long du XIX^e, comme la liberté d'opinion, la liberté de la presse, de réunion, d'association, la protection contre l'arbitraire gouvernemental, doivent être maintenant reconnues également aux travailleurs dans l'entreprise... »

C'est la volonté profonde que l'on retrouve dans toutes les discussions qui, dans les usines occupées, ont lieu entre les travailleurs. Loi et convention doivent définir concrètement les droits des salariés de s'organiser et d'agir dans l'entreprise.

Après avoir précisé les divers aspects et moyens de ces droits à reconnaître, il conclut en affirmant la nécessité d'une loi, les conventions collectives ne pouvant que compléter et adapter la législation.

G. Séguy avait approuvé, faisant siennes « pour gagner du temps » toutes les propositions formulées par E. Descamps. « Nous discuterons les détails par la suite », ajoute-t-il. Approbation aussi de R. Louet (FO) en ce qui concerne le projet de loi. Il s'agissait d'une prise de position importante, car A. Bergeron avait laissé entendre que l'essentiel de la question devait se régler par conventions collectives ; l'on pouvait aussi craindre que d'autres organisations emboîtent le pas vers cette voie de garage.

Cette question du cadre dans lequel des droits syndicaux devaient être reconnus est capitale. Fallait-il négocier un accord de caractère contractuel ou prévoir l'intervention de la loi ? La seconde formule fut proposée par la CFDT aux autres organisations : A. Bergeron

penchait pour le contractuel, B. Frachon, président de la CGT, ne semblait pas avoir une idée bien arrêtée. La CFDT considérait qu'il fallait absolument profiter du rapport de force pour obtenir la garantie d'une loi couvrant tous les secteurs et garantissant les plus faibles.

Après ces déclarations des trois secrétaires généraux, il était clair que la loi était dorénavant retenue comme objectif par les confédérations ouvrières.

Cette première avancée ne fut pas étrangère à la déclaration de G. Pompidou se déclarant favorable à l'idée d'un projet de loi.

Le président du CNPF, P. Huvelin, restait réticent : « ... Je désire regarder le problème en détail pour le discuter dimanche. » La CFDT réagit et questionne : « Si le président du CNPF nous dit que le rapport Mathevet au Conseil économique est une base de travail valable, nous accepterons de renvoyer la question à demain. »

P. Huvelin répondant alors par l'affirmative...

C'est dans ces conditions que la question fut renvoyée en commission spéciale.

LES TRAVAUX DE LA COMMISSION SPÉCIALE

Celle-ci se réunit dimanche à 15 heures. M. Legrand, directeur du travail, préside la séance. Lors de l'exposé des positions, Fr. Ceyrac (CNPF) évoque la possibilité d'un accord préalable à partir duquel la loi pourrait être élaborée. La discussion est assez tendue. Une sérieuse divergence apparut alors. Pour le patronat, le libre exercice du droit syndical dans l'entreprise devait se traduire par la désignation d'un délégué syndical auquel seraient reconnus un certain nombre de moyens d'action et une protection en cas de licenciement. Pour les organisations ouvrières, au contraire, ces possibilités d'action devaient être reconnues aux sections syndicales elles-mêmes, dont la liberté de constitution devait être admise et protégée.

Fr. Ceyrac ne veut pas envisager autre chose qu'un délégué syndical. Henri Krasucki (CGT), qui désire aboutir, lui demande quels droits le CNPF accorderait au représentant syndical afin d'envisager la façon dont ils pourraient être reportés sur la section. R. Louet (FO) distingue les cinq points qui constitueront, par la suite, la trame de l'annexe « droit syndical » du protocole et demande des réponses précises que Fr. Ceyrac donne rapidement (garantie de la liberté syndicale, protection des délégués, prérogative du syndicat, moyens d'expression du syndicat, moyens matériels d'existence). J.-P. Murcier (CFDT) souligne les lacunes de la législation en ce qui

concerne la protection de l'action syndicale. R. Mathevet (CFDT) intervient au sujet des réunions d'adhérents.

Ainsi, après une discussion longue et difficile, le patronat admettait, en partie, le bien-fondé de la position ouvrière : la légitimité des sections syndicales était reconnue, mais le crédit d'heures et la protection en cas de licenciement n'étaient admis par lui que pour les seuls délégués syndicaux.

A la séance plénière du dimanche, la Commission « droits syndicaux » peut faire état d'un important débroussaillage. Lorsque M. Legrand eut fait son rapport, les représentants syndicaux se livrent à un véritable feu roulant de questions au CNPF et au Gouvernement. Les réticences patronales exprimées concernaient la charge financière, la propagande, les risques d'agitation. Le patronat répugnait à payer des heures de délégués syndicaux, qui en outre pouvaient mettre en cause son autorité.

Sur proposition du Premier ministre, les parties conviennent d'un comité de rédaction qui, à la demande syndicale, actera les points d'accord et rédigera les principaux points d'un projet de loi. M. Neidinger (CNPF) fait état de réserves expresses des PME. Finalement, un groupe de travail est désigné. Il se réunit au cours de la soirée, tandis que la négociation générale se poursuit. Peu de délégués ; atmosphère détendue ; travail efficace. Le compte rendu de cette commission constituera l'annexe du protocole.

Un peu plus tard eut lieu, à sa demande, un bref entretien particulier de G. Pompidou avec E. Descamps. Le Premier ministre avait vu, auparavant, G. Séguy et A. Bergeron, séparément.

La conversation dura cinq à dix minutes. D'entrée G. Pompidou déclare : « Vous demandez le droit syndical dans l'entreprise ; les communistes ont des cellules dans les usines, donc, pour eux, il n'est pas important que le syndicat soit reconnu dans l'entreprise ; FO ça n'existe pas dans les entreprises privées, vous êtes le seul que ça intéresse vraiment. Eh bien écoutez, pour qu'on en finisse, et pour reprendre le travail demain matin, je vous accorde le droit syndical. — Bien, répondit E. Descamps, toutefois il reste d'autres problèmes à régler, en particulier les questions concernant la Sécurité sociale, l'abrogation des ordonnances, les catégories défavorisées... »

Lorsque la commission rentre en séance, vers minuit, Georges Pompidou fait faire rapport. Un vif échange a lieu sur les primes antigrèves et les restrictions à ce droit. En fin de compte, l'annexe est acceptée. G. Pompidou y ajoute un préambule dans lequel est exposée la procédure à suivre pour l'élaboration du projet de loi.

Dépourvue de valeur juridique, cette partie du constat de Grenelle

revêtait une très grande importance, car elle marquait l'acceptation par le patronat de l'essentiel d'une revendication, repoussée pendant vingt ans.

Au cours des débats on percevait une irritation à peine voilée devant l'insistance de la CFDT. D'ailleurs, dans une interview à la revue *Expansion* en avril 1969, G. Pompidou se plaint de « ceux qui plaçaient des exposés pour dire qu'ils s'intéressaient plus à la structure de l'entreprise qu'à des questions basement matérielles ». Ce résumé est inexact, la priorité donnée au droit syndical n'excluait nullement le SMIC, ou les défavorisés.

LA PRÉPARATION IMMÉDIATE DU PROJET DE LOI

La préparation du projet de loi prévu à Grenelle fut l'occasion de consultations étendues auxquelles procéda le nouveau ministre des affaires sociales, M. Schumann. Les points d'accord et de désaccord contenus dans l'annexe de Grenelle firent l'objet d'un nouvel examen au cours de deux réunions auxquelles participèrent, le 30 juillet et le 5 septembre, les représentants des organisations présentes à la Conférence de Grenelle. Ces réunions furent l'occasion pour chaque organisation d'expliquer clairement ses positions, mais il ne fut pas possible de rapprocher les points de vue des parties en présence ; il revint au ministre de trancher ce qui restait en désaccord, ce qu'il fit dans un avant-projet de loi remis aux organisations dans le courant du mois de novembre 1968.

Une nouvelle consultation eut lieu alors, cette fois-ci de façon séparée, pour recueillir l'avis de chacun sur le projet ministériel. Cette procédure, dont le caractère nouveau doit être remarqué, recueillit une large approbation de la part des organisations intéressées.

Après débats à l'Assemblée nationale et au Sénat, et batailles d'amendements, le texte, très proche du projet gouvernemental, fut adopté en seconde lecture le 19 décembre 1968.

La résistance patronale sur des points importants (ex. : application de la loi dans les seules entreprises de plus de 50 salariés) n'a pu être vaincue en raison d'un contexte politique défavorable. Les élections de juin 1968 amenèrent au Parlement une large majorité conservatrice, hostile aux acquis de mai (en 1936, la situation avait été inversée : la majorité élue en mai soutient et développe les conquêtes des accords Matignon).

Sur le terrain, la Conférence de Grenelle fut d'ailleurs suivie d'une intense activité contractuelle, afin d'introduire dans les conventions

collectives les points d'accord souscrits par le patronat, et en particulier ceux relatifs à l'élargissement du droit syndical dans l'entreprise. Les semaines suivantes, au cours de l'été et de l'automne, une vague répressive s'abattit sur les militants d'entreprise. Si la « reprise en main » fut surtout le fait des PME, elle affecta également quelques grandes entreprises dont l'ORTF.

Si dans bien des entreprises, où l'implantation syndicale était effective, puissante même, la loi de 1968 était venue confirmer en droit ce que les luttes avaient acquis, pour des milliers d'autres, ce fut, enfin, le droit à l'existence. Ainsi, en 1970, pour 29 546 entreprises assujetties, on dénombrait 11 775 sections dans 8 137 entreprises. En 1977, pour 36 276 on recense 20 367 entreprises disposant de 32 809 sections. Si le pourcentage moyen de couverture est de 56 %, les entreprises de plus de 1 000 salariés sont couvertes à raison de 97,24 %, celles de 300 à 1 000 à 87,36 %. C'est un succès...

Cette naissance de droits collectifs pour les travailleurs s'est produite dans des conditions qui rappellent celles des délégués du personnel (1936) et des comités d'entreprise (1945). On constate chaque fois un ébranlement sérieux des structures politiques et économiques et un rapport de forces favorable à la classe ouvrière. Jusqu'ici les changements significatifs dans la représentation collective des travailleurs semblent ainsi liés, en France, à des poussées brutales, véritables affrontements entre eux et leurs employeurs. Encore faut-il pour aboutir que la revendication soit portée, que le projet soit cohérent, qu'existe une relative unité syndicale !

PIERRE DABEZIES

Réflexions sur l'innégociable

A tous les niveaux..., niveau individuel et social, niveau des groupes et des Etats, la négociation est donc compromis, recherche d'équilibre, coexistence plus ou moins pacifique : elle favorise l'intégration, facilite l'ajustement d'intérêts opposés, réduit les tensions, et permet de façon souvent temporaire, mais parfois inespérée, le règlement de conflits propres à tout être et à toute collectivité. Conflits intimes où s'affrontent l'idéal et l'intérêt, ou si l'on préfère « le devoir et la passion », revêtus aujourd'hui des traits de l'ordre et de la liberté ; conflits inter- et intragroupes aussi, qu'il s'agisse de pallier l'absence de cohésion sans laisser la force l'emporter, ou qu'il s'agisse de trouver une médiation entre volontés de puissance concurrentes, entre la frustration et la guerre, l'autarcie chagrine et la dépendance. Bref, omniprésente de manière explicite ou non, la négociation — loin d'être simple procédure — est un moyen nécessaire de régulation de l'existence des individus et des sociétés.

Ce phénomène tend tellement à se développer — fût-ce, dans bien des cas, pour servir d'alibi à une démocratie hypocrite, à une permissivité sans limite ou à une détente tronquée — qu'on en arrive à se demander s'il comporte encore des butoirs et des crans d'arrêt. En d'autres termes, le *negotium* gagnant chaque jour sur l'*imperium*, reste-t-il encore, à quelque échelle, quoi que ce soit d'« innégociable », ou — la contestation se généralisant — s'agit-il là d'un concept « rétro », d'un mot à consonance jacobine ou intégriste, d'une sorte de crispation conservatrice au regard du souci commun de « se libérer », de mettre en cause tabous et autorités, au sein d'une société de discussion marquée par la prolifération des procédures concor-

dataires et des instances de concertation. « Tendance suicidaire », grommellent précisément les tenants de la tradition : comment ne pas voir que, tel le navire sans ancrage ou la ville bâtie sur le sable, l'humanité est, par là même, condamnée à la dérive et à l'instabilité !

Mutation ne signifie pas, il est vrai, réduction. Le domaine de l'innégociable — non pas au sens des « intérêts », toujours prééminents, mais au sens des « valeurs » qu'on entend à tout prix défendre — n'est, sans doute, plus tout à fait le même. La notion a partiellement changé de camp, passant des grands principes religieux, moraux ou patriotiques, aux convictions idéologiques actuelles. En troquant, cependant, un immuable contre un autre, modifie-t-on le phénomène ? Le confucianisme peut céder, à l'occasion, la place au marxisme, le sacré prendre le maquis, l'honneur quitter le service pour s'insurger contre lui..., la quête de liberté peut s'affirmer, de son côté, irréductible en forçant puissances, souverainetés et situations acquises à plier..., le changement est essentiel, mais ne reste-t-il pas malgré tout très relatif ! Non seulement il y a toujours eu des Rossel face aux Gallifet, mais l'Iran d'aujourd'hui montre assez que l'intransigeance révolutionnaire n'est pas exclusive du sectarisme traditionaliste. Mieux encore, dire qu'on tend à passer de l'innégociable des « devoirs » à celui des « droits » n'est-ce pas simplifier, puisque l'on sait depuis 1793 que, lorsque le Gouvernement viole précisément les « droits » du peuple, l'insurrection est le plus indispensable des « devoirs » !

La vérité, c'est que, parallèlement aux procédures conventionnelles, l'intolérance, et par là même l'intolérable, tend à croître, du fait notamment de la bipolarisation du monde, de sa cristallisation entre l'Est et l'Ouest, entre nantis et défavorisés, entre classiques et modernes. Certes, le phénomène est, à la fois, hybride et complexe : non seulement négociable et innégociable ne cessent de s'imbriquer, mais plus d'un principe qu'on croyait hors d'atteinte — qu'on pense à la liberté des mers et, au-delà, au *jus cogens* — se trouve désormais contesté. Il n'empêche que le champ de l'innégociable, au moins politique, semble plus enclin à s'étendre qu'à diminuer.

Champ structurel... Quelle place l'innégociable tient-il dans les rapports contractuels..., en est-il un accident, un à-côté, ou joue-t-il un rôle mécanique essentiel ? Champ social et psychologique... quels en sont la nature et les fondements ?... Autant de questions à élucider.

Qui dit innégociable dit, normalement, négociation, c'est-à-dire divergence, au moins virtuelle au départ, et volonté de trouver d'un commun accord un point d'entente. Il n'y a donc pas d'innégociable si l'on est pleinement contraint ou consentant... pas plus dans la formule du mariage où l'on répond, sans condition, par oui ou par non, que devant la mort, susceptible à la rigueur d'être devancée, mais non vraiment différée.

Sur la voie de ces lupalissades, disons que notre problème ne se pose pas davantage si, n'étant ni contraint ni consentant, on ne négocie pas. La vie implique d'innombrables choix, reflets de préventions ou de préférences que rien ne vient contrarier. Il n'y a pas d'innégociable si l'on opte sur un étalage contre une tarte aux fraises pour un moka, dans la mesure où l'on se situe dans ce cas hors négociation véritable.

Il n'est donc pas *a priori* d'innégociable sans négociation, sinon dans quelques cas particuliers. Nul n'étant, par exemple, censé ignorer la loi, celle-ci s'impose sans discussion au citoyen qui — même dans l'hypothèse démocratique — n'a d'autre solution que de s'y plier, une fois épuisées les voies de recours éventuelles dont il dispose contre elle. En fait, le rapport de forces est tel qu'il n'y a pas de négociation à proprement parler et par suite point d'innégociable à opposer. Tout au plus reste-t-il au sujet récalcitrant une arme ultime : se révolter, soit qu'il prenne le risque d'une mort civique, sinon physique, comme d'autres acceptent le martyre, soit plus prosaïquement désormais qu'il manifeste spectaculairement un refus propre à conduire l'Etat à négocier. Double cas limite : le premier par ce qu'il y a d'innégociable sans négociation, le second par ce que l'innégociable contraint, par dissuasion du faible au fort, le partenaire prééminent à composer.

Mieux vaut s'en tenir finalement au cas général, celui notamment de l'individu, constamment appelé à composer avec lui-même, de « l'affaire » banale, des conventions syndicales ou des traités, sans oublier, d'ailleurs, qu'il y a dans ces deux dernières hypothèses l'*ultima ratio* de la grève et de la guerre dont nous aurons à reparler. Négociation traditionnelle, tantôt aboutissant à un règlement équilibré, tantôt finissant en rupture, tantôt menant à l'acceptation pure et simple par l'une des parties des conditions adverses. Un dénominateur commun émerge : la place fondamentale de l'innégociable quel que soit le schéma.

Négocier, c'est, en effet, tenter d'obtenir le maximum en cédant le moins possible, sans descendre normalement au-dessous d'un seuil, rationnel ou irrationnel, tel que la transaction deviendrait inaccep-

table ou perdrait tout intérêt. Que chacun, sachant qu'il devra en « rabattre », ait, à l'occasion, tendance à majorer son innégociable et à monter, au départ, les enchères, est banal. La balance peut, d'ailleurs, s'établir spontanément à un niveau qui ne fasse pas problème. Plus la partie est serrée, en revanche, plus la tension est grande, plus les antagonistes cherchent à entamer l'irréductible adverse en préservant le leur, et plus le noyau dur de l'innégociable joue un rôle essentiel. Rôle en quelque sorte « mécanique », dans ce jeu « à somme nulle » où l'on peut évoquer diverses théories comme celle de « l'interaction stratégique », chère à Goffmann et Schelling. A ce titre, l'innégociable apparaît à la fois comme le ressort et l'ombre portée de la négociation, le cœur même de l'enjeu qui l'a déterminée. Au point que l'approche par l'innégociable d'un grand nombre de transactions est peut-être la meilleure façon d'en comprendre les données ! Une analyse sémantique des communiqués et autres déclarations communes, intervenant à l'issue des rencontres au sommet, ne serait pas, à cet égard, sans intérêt : toute la superstructure négociable est justifiable d'un langage explicite et lénifiant, tandis qu'on n'évoque qu'implicitement butoirs et points de désaccord radical qu'il importe de cacher ou de ne pas outre mesure cristalliser. N'est-ce pas sur eux, pourtant, que la négociation a, le cas échéant, achoppé !

Un certain nombre de ces réflexions trouvent une illustration toute nouvelle dans la « guerre ». Si celle-ci est « la continuation de la politique par d'autres moyens », c'est bien qu'on a atteint, dans la plupart des cas, un point de rupture ou de blocage qu'on estime ne pas pouvoir dépasser autrement. Il s'agit alors, soit de contraindre l'adversaire à transiger au-delà de ce qu'il prétendait inacceptable, soit de le priver plus directement — sous forme d'une province, par exemple — de son innégociable, soit pour finir de l'en priver tout à fait en l'amenant à merci : c'est l'*inconditionnal surrender* du dernier conflit. Si l'on ajoute que la guerre défensive — ou plus généralement toute « défense » — est protection de « l'essentiel », on retrouve l'idée d'innégociable, donnée de base. De même, dans la guerre « subversive » où le plus faible n'a, au départ, que son refus à opposer. Enfin, qu'on pense à la vieille tactique chinoise et à ce chef de guerre qui, lors de l'expédition des « Boxers », se plaignait, auprès du commandant des forces occidentales, de ses généraux dont l'incongruité allait jusqu'à ne pas ménager de portes de sortie à leurs ennemis ! Mettre ces derniers le dos au mur, leur faire « perdre la face », n'était-ce pas rendre toute issue impossible en ajoutant une dimension psy-

chique à leur innégociable ? La sagesse, en ce domaine comme en tant d'autres, consiste à se contenter d'avantages modérés et d'initiatives limitées.

Reste la dissuasion qui, de tous temps, est revenue à marquer un seuil qu'aucun antagoniste ne peut dépasser sans risque majeur. A l'heure atomique, le vocabulaire est, en lui-même, explicite : veut-on souligner sa résolution..., on menace « d'appuyer sur le bouton » — point fatidique — en infligeant ainsi des destructions « intolérables », des dommages inacceptables à l'ennemi, seul moyen d'assurer la protection de cet « invariant » qu'est le « sanctuaire » national et ses œuvres vives. Veut-on plutôt rationaliser l'irrationnel et négocier, temporairement au moins, l'innégociable : on parle de riposte graduée et d'escalade contrôlée afin de « différer au sommet l'échange paroxysmique », étant entendu qu'il y a *coupling*, ou *decoupling*, selon que s'accordent ou divergent les innégociables entre alliés. Quant à la « gesticulation » et à « l'incertitude », c'est encore l'innégociable qu'elles visent, en l'enrobant — par prudence et par astuce — d'ambiguïté.

Le lien entre la dissuasion nucléaire et l'innégociable n'est pas seulement fonctionnel : dans les deux cas, on peut se demander où s'arrête le virtuel et commence la réalité. Les armes dissuasives étant faites pour ne pas servir, ne pourrait-on — à la limite — les imaginer, en effet, dotées d'ogives factices dès lors que les sismographes ont accredité qu'on a bel et bien affaire à une puissance atomique. Sans rien changer au positif la supercherie ne serait connue « qu'après »... après l'échec. Il y a donc bien dans la dissuasion une part de mythe puisqu'en simplifiant on peut plus ou moins distinguer, d'une part, son efficacité liée d'abord au crédit que lui accorde l'ennemi, de l'autre, sa valeur propre qui ne peut normalement apparaître qu'*a posteriori*, en prouvant, du même coup, son inanité. Or voilà qu'on rencontre dans l'innégociable un phénomène similaire. On sait bien qu'il y a des principes auxquels certains savent ne pas déroger ; de même, il y a des intérêts... Tel partenaire est décidé à « s'accrocher » : il le proclame, mais le fera-t-il ? L'histoire de l'homme et des hommes est pleine de compromis, de compromissions, de reniements et de retournements auxquels nul ne s'attendait. N'est-ce pas saint Paul lui-même qui disait qu'il ne faisait pas le bien qu'il voulait faire et faisait le mal qu'il haïssait ? Bref, l'innégociable est un mot dont la crédibilité est sujette à caution, non seulement parce qu'elle n'est tangible qu'après coup, mais surtout parce que la notion même — liée,

nous l'avons vu pourtant, à l'idée de négociation — est, en fait, antinomique de cette dernière : lorsque l'innégociable s'impose, c'est finalement que la négociation a échoué ! Voilà pourquoi la place structurelle de l'innégociable ne dispense pas de s'interroger sur son contenu réel.

On pense au poète : « On dit que dans sa cellule, deux hommes, cette nuit-là, lui murmuraient... — Capitules..., de cette vie es-tu las ? — Tu peux vivre, tu peux vivre, tu peux vivre comme nous, dis le mot qui te déchire et tu peux vivre à genoux. » Il y a donc saint Paul, mais il y a aussi Antigone, et s'il ne faut pas dire « fontaine... » on peut, en revanche, penser au pilote de Saint-Ex. partant au milieu de la nuit non pas pour la satisfaction de ses chefs ou la beauté du geste, mais « parce qu'on part à l'heure dite, c'est tout ».

Sans parler même de l'innégociable objectif des « affaires » qu'il illustrent les positions de monopole et les impératifs de prix de revient, il y a bien — semble-t-il — un innégociable individuel où l'intime conviction et le tempérament se mêlent : martyrs, héros, militants, ou plus prosaïquement gens de devoir et de fidélité. En dépit des images d'Epinal, leur attitude, qu'elle soit positive ou prenne l'allure d'un refus, n'est pas toujours irrationnelle. L'insurgé sort du rang et meurt pour rompre la chaîne, mais le soldat, conscient d'appartenir à une longue cohorte, meurt simplement à son poste pour qu'elle ne soit pas brisée. Le plus souvent, il ne s'agit pas non plus d'un comportement caractériel, d'une sorte de rupture de la bienséance commune, n'en déplaise aux bonnes âmes en quête d'excuses, tel cet officier haut placé qui naguère jugeait que ses pairs de l'OAS aussi bien que leurs adversaires s'étant discrédités, le corps, dans l'ensemble, s'était, quant à lui, bien comporté.

Notons, toutefois, que le « conditionnement » de l'individu et, en particulier, son insertion dans une structure donnée — qu'elle soit église, nation, parti ou armée — pèsent d'un tel poids que la notion même d'innégociable s'en trouve quelque peu altérée. Certes, l'objecteur de conscience ou le « résistant » isolés, le médecin hostile à l'avortement ou le policier qui récuse toute brutalité déterminent bien un champ spécifique, vide de tout compromis. La part de la foi, de la morale ou simplement du « caractère » dans leur comportement, le fait que d'autres réagissent différemment, n'en laissent pas moins perplexe. Il n'y a pas d'innégociable par nature ; tout est relatif et mouvant en ce domaine.

Exclus les phénomènes de psychologie des foules dont on connaît la fragilité, plus encore a-t-on des raisons d'être sceptique lorsqu'on s'interroge sur l'existence d'un innégociable collectif ! D'un côté,

parce qu'en ce domaine le collectif précisément et l'individuel se chevauchent de telle manière qu'on ne peut guère les distinguer, de l'autre parce que la diversité des réactions rend aléatoire, sinon provisoire, en cas de grand nombre, toute position stable. Non seulement le 18 juin est né d'un réflexe personnel, mais comment séparer dans la France libre l'individuel et le global ? Sans doute y a-t-il une conscience collective : elle est toutefois trop floue, trop mouvante, trop hétéroclite pour servir de base, surtout dans la durée, à l'absolu de l'innégociable. Aussi bien sont-ils imprudents ces gouvernants qui — comptant sur la foi de leur seul peuple — affirment innégociable ce que beaucoup d'autres ne peuvent d'aucune façon accepter !

On en arrive par là aux problèmes de consensus, de rapports de force et de légitimité. Premier problème touchant au conditionnement dont nous avons vu l'importance. Celle-ci est telle qu'on peut se demander jusqu'à quel point un chef — qu'il soit charismatique ou qu'il soit, par exemple, à la tête d'une secte — est fondé à attenter au libre-arbitre de ses fidèles, en les imprégnant d'innégociables qu'ils ressentent comme des dépassements, mais qui sont tout autant des limites, voire pire.

Ce cas particulier nous projette sur le plan général des responsabilités de « défense » des hommes politiques. Ceux-ci ne sont-ils pas appelés à décider de l'innégociable collectif en l'imposant, notamment au prix de leur vie, à des concitoyens peu enclins, pour la plupart, à de pareilles extrémités ! Privilège d'autant plus redoutable que toute décision d'engager les « hostilités » est telle par nature qu'un certain arbitraire peut s'y glisser. Le Golan, par exemple, peut être considéré pour Israël comme impératif stratégique à défendre à tout prix, mais en va-t-il de même pour Jérusalem dont l'appropriation paraît beaucoup plus subjective ? Sur un plan voisin, de récents travaux soulignent qu'en 1914 l'entrée en guerre de notre pays ne correspondait pour le Gouvernement français à aucun objectif précis. Les motivations sont venues après quand, entraîné dans cette « guerre d'hégémonie », il a bien fallu la justifier, l'innégociable étant en quelque sorte né du souci qu'au moins les premières victimes ne soient pas mortes pour rien. La divagation et la fragmentation de la conscience collective des Français entre 1940 et 1945 montrent assez, d'ailleurs, combien sont finalement relatives les notions d'innégociable et de légitimité. C'est tout le problème de ce qu'on nommait naguère « le moral », et qu'on appelle aujourd'hui « l'esprit de défense »,

préfiguration de la volonté de se battre et garantie d'innégociable. A l'heure contestataire et nucléaire, cet esprit n'est pas sans soulever des difficultés. Aussi bien est-ce peut-être l'une des raisons qui pousse certains à estimer que la dissuasion pure et simple est pour notre pays sans succédané.

Reste, pour en finir avec la légitimité, le cas du citoyen en désaccord absolu avec le pouvoir : nous l'avons déjà rencontré. Deux innégociables s'affrontent, la contestation n'ayant d'autre recours jusqu'ici que l'opposition démocratique ou la révolte désespérée. Mais voilà le changement : le refus de se plier devient banal, se dédramatise et semble acquérir une sorte d'aura à la faveur du déclin du régime représentatif classique et de la crise d'autorité, renforcés par un pouvoir plus babile peut-être à se pérenniser qu'à rééquilibrer la société et à gouverner. L'intérêt général, naguère innégociable, se parcellise lorsqu'il ne se privatise pas. Entre les grands partis et leur appareil chaque jour plus gonflé, les familles régnantes, les tendances fratricides, les grands corps et les grands intérêts, au sommet..., à la base, la mosaïque des catégories électoralement rentables, des catégories frustrées et des groupes en quête d'autonomie ou obnubilés par le souci de « se libérer », la légitimité comme l'innégociable tombe en féodalité.

Les tabous, d'où qu'ils viennent, ont maintenu tant d'archaïsmes, suscité tant d'oppressions que les mettre en cause est, à coup sûr, un progrès. L'homme étant un animal social, il n'en reste pas moins qu'il y a, à côté de l'individu, la société dont on peut douter qu'elle trouve son équilibre dans la négation constante, le refus systématique de tout ce qui peut la stabiliser et la souder. D'autres sociétés, d'autres communautés, dans ce cas, sont, d'ailleurs, appelées à la mettre au pas. La décadence commence quand, ne sachant plus ce qui est légitime, on est prêt, en fait, à tout négocier.

YVES DELAHAYE

Sémiotique de la négociation internationale

De tous les processus dont l'ensemble constitue les relations internationales, la négociation est sans doute celui auquel on se réfère le plus volontiers comme représentatif de ce type de rapports sociaux. C'est qu'elle est en effet, à certains égards, exemplaire. Elle l'est d'abord par son ancienneté. Quelle que soit la définition qu'on donne des relations internationales, leur histoire a commencé avec ces pourparlers qui ont porté, dès l'origine, sur les problèmes fondamentaux de la vie des Etats : reconnaissance, délimitation, échanges, alliances, règlements de paix. Mais la négociation présente aussi tous les traits de la modernité. Historiens, juristes et praticiens s'accordent à y voir un instrument politique de notre temps, alors que les moyens traditionnels de la violence, quelle que soit aujourd'hui la fréquence de leur emploi, portent aux yeux de tous l'empreinte d'un caractère profondément archaïque. Elle est enfin créditée d'une qualité prisée en politique, l'efficacité. Cela à juste titre, car c'est par elle que sont en définitive conclus les accords, réglés les différends, dénouées les crises, évitées les guerres.

Il n'est donc pas surprenant que, de toutes les activités internationales, la négociation ait toujours été considérée à la fois comme la plus estimable et comme la plus courante. De là, sans doute, le précepte de Richelieu. De là, encore, l'importance attribuée, dans le jugement porté sur les hommes d'Etat, à leurs talents de négociateur plutôt qu'à leurs dons d'analyste ou d'organisateur. De là, enfin, la vision des relations internationales qui a longtemps prévalu, sous l'influence d'une discipline, l'histoire diplomatique, vouée à la description à peu près exclusive des négociations menées par les Etats.

Il est dans ces conditions d'autant plus singulier que la théorie des relations internationales, sous les formes multiples qu'elle revêt aujourd'hui, n'ait pas jusqu'à présent prêté plus d'attention à cette pratique. Les ouvrages théoriques qui lui sont consacrés sont en nombre infime et, lorsque les auteurs s'y réfèrent, c'est à titre d'illustration et d'exemple, mais non comme à un concept de caractère général. Le mot lui-même est le plus souvent absent des fichiers des bibliothèques comme des index des classiques de la science politique.

Il en va ainsi du concept de négociation comme du concept de crise, lui aussi victime du silence des théoriciens (1). Les choses se passent comme s'il n'existait que des cas d'espèce relevant à la rigueur de l'étude historique, mais comme si chacun d'eux différait de l'autre au point d'interdire toute tentative de formalisation. Le fait est d'autant plus remarquable que les deux processus sont généralement liés. Bien des négociations sont en effet ponctuées par des crises. A l'inverse, on ne trouve sans dommage d'issue à une crise que par la négociation. Bien mieux, les deux processus sont parfois concomitants, comme l'a bien montré Alain Joxe à propos de la crise de Cuba (2). Il y a donc là une double et étrange lacune qu'il serait utile de combler. De même qu'il nous faut une *criséologie*, il nous faudrait une « diallagmatique » qui serait à la fois science des différences et science des échanges, donc science de la réconciliation.

C'est dans cette direction que je tenterai de poser quelques jalons. Non que je prétende ici déjà à théoriser, mais seulement à présenter un plan pour ce qui pourrait être un projet de recherche. Je le ferai à partir des concepts et des méthodes sur lesquels s'appuie la démarche sémiotique et qui me paraissent applicables avec profit à l'étude des relations internationales.

Je ne m'étendrai pas sur la légitimité de ce recours à une méthode dont l'expansion a été spectaculaire depuis une trentaine d'années et qui a été étendue avec succès à l'analyse de la plupart des phénomènes sociaux, des codes de communication à la production textuelle — et notamment à toutes les formes du récit —, des codes culturels aux systèmes de parenté, des rituels et des coutumes au système de la mode et des objets, du théâtre et du cinéma à l'architecture, à la peinture et à la danse. Qu'il me suffise de dire que, dans

(1) C'est aux crises internationales de caractère politique (du type Berlin, Suez, Cuba, etc.) que je me réfère ici, les crises économiques ayant au contraire fait l'objet d'une théorisation très affinée.

(2) Alain JOXE, *Socialisme et crise nucléaire*, Paris, L'Herne, 1973.

la mesure où les relations internationales consistent, d'une part, en échanges de messages, manifestement codés, entre des acteurs, d'autre part en une production, d'ailleurs immense et multiforme, de textes et de manifestations signifiantes, elles relèvent assurément à la fois de la sémiotique de la communication et de la sémiotique de la signification.

L'approche sémiotique s'accommode donc particulièrement bien de la définition selon laquelle les relations internationales peuvent être considérées comme l'ensemble des « transactions » et des « flux » qui traversent (ou tendent à traverser) les frontières des Etats (3). Définition qui, faisant appel à un critère objectif et matériellement vérifiable, nous paraît la plus précise et la plus rigoureuse de toutes celles qui ont été données.

Or, la négociation est justement tout cela à la fois. Elle est un ensemble de transactions reposant sur la confrontation et le rapprochement de positions au départ opposées. Elle est un flux d'informations portant notamment sur la modification des équilibres existants. Transactions et flux donnant lieu à échanges de messages, expressément ou tacitement codés, et à production textuelle. Autant d'objets justiciables d'une double approche sémiotique portant sur l'analyse des codes et le déchiffrement des textes. La négociation, à cet égard, présente plus d'un trait de ressemblance avec le jeu. Comme lui, elle est un ensemble de règles, mais aussi un processus comportant un enchaînement de séquences, une série de choix, des espaces et des temps, la concurrence d'une pluralité de quêtes, bref une pratique s'exprimant par un texte.

Une étude des codes de communication dont la négociation internationale est le lieu de fonctionnement pourrait être la première étape d'une recherche. Elle révélerait à coup sûr que la terminologie traditionnelle du langage diplomatique recouvre en réalité les mécanismes rigides, voire les automatismes de systèmes très précis. Elle permettrait de constater que ces demandes et ces offres, ces pressions et ces surenchères, ces durcissements et ces concessions, ces blocages et ces ouvertures dont est faite toute négociation, sont autant de signes et que, comme ceux de tous les codes, ils obéissent à une grammaire très stricte. Elle mettrait au jour les régularités qui président à toute politique de rapprochement, de « petits pas », de compromis, comme à toute « annonce » de caractère quantitatif (majoration de la demande, minoration de l'offre). Elle montrerait que l'organisation

(3) Marcel MERLE, *Sociologie des relations internationales*, Paris, Dalloz, 1974, p. 137.

de l'espace et du temps est réglée et que la théâtralité elle-même, inhérente à toute négociation, a ses lois. On connaît à quelques minutes près l'heure à laquelle s'achèvera le prochain « marathon » de Bruxelles. On sait, dans telle négociation technique, à quel moment se produira l'inévitable accès de mauvais humeur, comme on sait ce qu'on se dira pour faire semblant de l'oublier, pendant l'entracte de *Giselle*. Les résultats d'une telle étude décevraient sans doute les praticiens de la négociation à qui ils feraient perdre l'illusion d'être les maîtres du jeu. Ils n'apporteraient peut-être pas à l'analyste politique plus qu'il ne pressent déjà. Aussi, sans aller jusqu'à qualifier, comme on le fait parfois méchamment, la sémiotique de la communication de « sémiotique du pauvre », on reconnaîtra volontiers qu'une approche de la négociation, non plus en tant que système de signes mais en tant que texte, nous ouvre de bien plus larges perspectives. En politique comme au tennis, les règles sont de moindre intérêt que la pratique du joueur. Il est cependant nécessaire d'en évoquer l'existence, car elles déterminent très largement le jeu.

Le sémioticien dispose, pour l'analyse de texte, de nombreux instruments opératoires. Il ne les utilise évidemment pas tous à la fois et, en présence d'un texte, choisit dans la panoplie celui qui lui paraît le mieux répondre à l'office qu'il en attend. C'est souvent son intuition qui le guidera et l'incitera à s'intéresser tantôt aux isotopies ou au jeu des oppositions, tantôt aux modes d'énonciation, à l'organisation spatio-temporelle ou au système d'actants et de fonctions. Souvent aussi, c'est de façon spontanée qu'il orientera son regard vers tel ou tel lieu du texte. Car celui-ci comporte des points d'observation privilégiés : incipit et fermetures, articulations naturelles, insertions métadiégétiques, mises en abyme, citations et, d'une manière générale, tous les lieux d'intertextualité.

Pour une analyse de la négociation considérée comme texte, je recommanderais volontiers de s'appuyer sur les concepts d'*actant*, de *fonction* et de *quête*, depuis longtemps dégagés et utilisés par la sémiotique du texte littéraire. Ils me paraissent en effet de nature à rendre compte des structures mêmes de la négociation et à permettre par là d'en proposer une définition et d'en établir une typologie.

C'est l'un des chefs de file du mouvement formaliste russe, Vladimir Propp, qui, voici un demi-siècle, en construisit le premier modèle à partir d'un corpus de contes merveilleux. Ce précurseur du structuralisme avait observé que, dans ce type de récit, d'une part le nombre de personnages clefs et leurs rôles respectifs, d'autre

part l'ordre d'enchaînement des séquences narratives étaient toujours les mêmes. Simplifié et élargi par A. J. Greimas, qui en fait un instrument susceptible de rendre compte non seulement de toutes les formes de récit, mais encore d'être étendu à d'autres domaines, le schéma actantiel et fonctionnel trouve à coup sûr un terrain d'application de choix dans les relations internationales. Comme le héros du mythe, du conte populaire ou du récit littéraire, l'acteur y est en effet engagé dans la poursuite d'un objectif. Sa quête, c'est-à-dire le mouvement que, s'étant institué en *sujet*, il effectue vers un *objet*, se développe de manière très semblable à celle du héros du récit. C'est, dans les deux cas, sous l'impulsion du mandement d'un *destinateur* (qui, en politique, peut être un intérêt matériel, une idéologie, voire l'injonction d'un autre acteur) que l'acteur se qualifie comme sujet. Dans les deux cas, il se heurte aux forces adverses de l'*opposant* et bénéficie de l'appui de l'*adjuvant*. L'objet, une fois obtenu, est remis à son *destinataire* (qui souvent ne fait qu'un avec le sujet lui-même). Le point culminant de cette quête est l'*épreuve* qui résulte du heurt avec l'opposant. Tel est, trop schématiquement résumé, le système d'actants et de fonctions qui nous servira de modèle. Deux différences importantes (entre autres) à noter toutefois entre la situation du héros littéraire et celle de l'acteur politique. Le premier est généralement décrit comme engagé dans une seule quête, alors que le second cherche presque toujours à atteindre une pluralité d'objectifs. Pour le premier, d'autre part, la description de la quête est de l'ordre du *récit* ; pour le second, n'étant pas achevée mais en cours de réalisation, elle est de l'ordre du *discours* (4). Parcours narratif donc dans un cas, parcours discursif dans l'autre.

Dès lors qu'on admet ce schéma à titre de prémisses, toute situation politique apparaît sous un jour différent. Elle est en effet perçue comme un lieu où s'entrecroisent une pluralité de quêtes, tantôt divergentes jusqu'à l'opposition, tantôt convergentes jusqu'à la coïncidence. Quêtes dont certaines sont donc conciliables entre elles, alors que d'autres s'excluent mutuellement.

Dans ce tableau, la négociation a tout naturellement sa place et il devient possible d'en donner une définition précise. Je tenterai de la formuler en suggérant qu'il y a négociation dès lors que deux ou plusieurs acteurs, jusqu'alors engagés dans des quêtes distinctes, s'instituent en outre comme sujets d'une quête nouvelle qui leur

(4) On se réfère ici aux deux modes d'énonciation définis par Benveniste.

est commune et dont l'objet est précisément le rapprochement des premières. La négociation commence au moment où les acteurs se qualifient en tant que sujets de cette nouvelle quête, par l'affirmation d'un *vouloir faire* collectif. Elle s'achève lorsqu'ils ont atteint l'objet de cette nouvelle quête qui peut être soit la réduction des désaccords engendrés par les premières (s'il s'agit de quêtes conflictuelles), soit le rapprochement de points de vue séparés mais déjà de même orientation, en vue d'une action commune. C'est l'existence de ce double réseau de modalités et de prédicats, de ces *vouloir faire* (5) différents et de ce *vouloir faire* commun qui caractérise la négociation.

Il résulte de cette approche plusieurs conséquences, dont la première est de mettre clairement en évidence le problème des limites spatio-temporelles et des dimensions du processus de négociation. On distinguera ce processus lui-même des « unités concrètes », bien connues des praticiens, à travers lesquelles il se matérialise : conférences, sessions des organisations internationales, rencontres, pourparlers. Unités de dimensions variables, mais textes toujours clos. Une conférence internationale a des limites précises dans l'espace et le temps. La négociation dont elle est l'occasion ou le cadre a des contours beaucoup plus flous. Même si elle a, de toute évidence, un commencement et une fin, il n'est pas toujours facile de les situer de façon précise. Parfois même, une « grande syntagmatique » se superpose à celle qui nous paraît à première vue évidente, comme s'il existait plusieurs niveaux de durée. Ainsi les rapports du Royaume-Uni avec ses partenaires des communautés européennes apparaissent-ils à la fois comme un enchaînement de trois négociations successives et comme la longue séquence d'une même négociation. En d'autres termes, la négociation est un peu à la conférence ce que le jeu est à la partie. Celui-ci a commencé bien avant qu'on ne batte les cartes et se poursuit encore après qu'on a compté les points. Les préliminaires d'une conférence et l'interprétation de ses résultats font, de même, partie de la négociation. Ce qui est vrai du temps l'est aussi de l'espace. Une conférence a un siège. Une négociation, singulièrement de nos jours, est polycentriste et couvre souvent le monde entier d'un réseau de « transactions » et de « flux ». Bien mieux, elle est nécessairement le lieu de multiples interférences, d'une part, avec les autres négociations en cours, d'autre part, avec les processus d'ordre interne propres à chaque acteur. L'intertextualité est inhérente, donc, à toute négociation.

(5) Ou de toute autre combinaison de modalités et de prédicats, telles qu'un *vouloir avoir*, un *devoir être*, etc.

La démarche sémiotique nous fournit aussi, par ce qu'elle implique, les moyens d'une classification. Il n'existe pas, à notre connaissance, de typologies de la négociation, autres qu'empiriques ou rudimentaires. Interrogé sur ce point, le praticien répond volontiers sur la base d'éléments extérieurs au processus lui-même. Il distingue, à partir du nombre des participants, les négociations bilatérales et multilatérales ; à partir du sujet sur lequel elles portent, les négociations politiques, économiques, culturelles ou techniques ; à partir du cadre où elles se déroulent, les négociations institutionnalisées (de plus en plus nombreuses et dont la négociation communautaire européenne est sans doute le modèle le plus complexe) et celles dont l'organisation demeure moins strictement réglée. L'intérêt de ces catégories, qui négligent les mécanismes mêmes de la négociation, est nécessairement limité.

Je serais tenté, pour ma part, de faire reposer une classification sur de tout autres critères, et notamment :

1. LA NATURE DES QUÊTES QU'IL S'AGIT DE RAPPROCHER PAR LA NÉGOCIATION

S'agit-il de deux (ou plusieurs) *vouloir faire* dont les objets sont contraires ou contradictoires (ainsi deux conceptions divergentes d'une alliance ou d'une communauté) ? Ou s'agit-il de deux *vouloir avoir* portant sur le même objet (un territoire, par exemple) ? Ou encore de deux *vouloir être* différents (comme dans le cas des deux Allemagne) et qu'il importe de concilier ? La combinatoire classique des modalités et des prédicats et notamment la distinction entre les quêtes fondées sur un *vouloir* et celles fondées sur un *devoir*, nous fournissent ici les éléments d'une première classification à partir des motivations (volontaristes ou conservatrices) des acteurs.

2. L'OBJET DES QUÊTES À RAPPROCHER

S'agit-il d'un différend à régler ? Il convient alors de dénouer, de délier pour se dégager d'un système dépassé. S'agit-il au contraire d'intérêts déjà convergents qu'il importe de faire coïncider encore davantage ? Il faut alors ici nouer, lier pour construire.

L'analyse fera donc apparaître une distinction, entre deux sortes de négociations :

structurantes vs déstructurantes.

Du premier type relèvent, par exemple, les négociations communautaires de Bruxelles. Du second, les négociations de Genève ou de Paris sur le Vietnam.

3. LA « TENSION » RESPECTIVE DE LA QUÊTE COLLECTIVE DES ACTEURS ET DE LEURS QUÊTES PARTICULIÈRES

Des diverses quêtes où sont engagés les acteurs, lesquelles présentent à leurs yeux le plus d'urgence : celle qui consiste à se mettre d'accord ou celles qui ont pour objet la défense de leurs intérêts particuliers ? Du poids respectif que ces quêtes présentent pour les uns et les autres dépendront notamment le souci de conclure plus ou moins vite et par conséquent un rapport au temps très différent :

ouverture *vs* blocage
lenteur *vs* rapidité

Du premier type fut la négociation de Paris sur le Vietnam. Du second, celle de Genève de 1954.

Enfin, une analyse comparée des quêtes des acteurs peut éclairer les perspectives d'une négociation, fournissant par là même des éléments de prévision. Elle permet notamment de prendre conscience d'un phénomène rarement perçu et pourtant capital, à savoir que toute négociation est par hypothèse vouée à la réussite, en ce sens qu'elle doit trouver son terme normal dans la conclusion d'un accord. Elle permet d'autre part de mesurer les facteurs qui peuvent néanmoins contrecarrer ce mouvement naturel.

Une négociation suppose, nous l'avons vu, une volonté d'accord au départ. Si, en effet, les volontés sous-tendant les quêtes particulières des acteurs étaient plus fortes que celle qui anime leur quête collective, il n'y aurait tout simplement pas de négociation, car les acteurs ne s'y engageraient pas. Or ce vouloir collectif, qui n'est pas abstraction mais s'appuie au contraire sur un ensemble de forces économiques et politiques, constitue tout au long du parcours le moteur d'un puissant engrenage qui entraîne les parties, parfois à leur insu, vers un accord. Ainsi l'Angleterre et les Six furent-ils condamnés à s'entendre. Comme l'ont été sur d'autres sujets (et le sont encore) les Etats-Unis avec l'URSS et la Chine. Comme l'URSS et la Chine le seront elles-mêmes demain. Il en a été ainsi entre Israël et l'Égypte. Il en sera de même entre Israël et les représentants du

peuple palestinien du jour où ils auront décidé d'entrer en négociation.

On objectera à cela qu'il y a pourtant des négociations qui échouent. Ce n'est pas contestable, mais demande à être nuancé. Une analyse approfondie révélerait à coup sûr que, sur l'ensemble des négociations menées dans le monde, la proportion des échecs est bien plus faible qu'on ne pense. Il arrive en effet souvent qu'on tienne pour des échecs des situations résultant en réalité d'une absence de négociation. Il en est ainsi en cas de feinte, lorsqu'un acteur affecte de négocier pour gagner du temps et non pour régler le problème en cause, ou encore en cas de fausse manœuvre, lorsque, s'apercevant d'une erreur commise, il se retire du jeu (cf. la négociation sur l'union entre la Libye et la Tunisie). Il est également fréquent que l'échec d'une négociation ne soit qu'un épisode dont la dramatisation momentanée ne doit pas dissimuler le caractère passager.

Il n'en reste pas moins que, dans certains cas irréductibles, les négociateurs ne parviennent pas à trouver un terrain d'entente. Il semble qu'il y ait à ces éventualités deux raisons possibles. La première est une mauvaise évaluation des possibilités de convergence par surestimation de la volonté d'accord et/ou sous-estimation des intérêts particuliers. C'est sans doute une erreur d'appréciation de ce type qui fut commise lors de la négociation du projet d'unité maghrébine. La seconde n'est autre que l'irruption dans la négociation d'une quête nouvelle, étrangère au sujet du débat et assez puissamment motivée pour en fausser les mécanismes et en modifier le procès. C'est un obstacle de cette nature, on s'en souvient, qui fut opposé à la conclusion d'un accord entre les Six et le Royaume-Uni en janvier 1963, à un stade de la négociation où il eût suffi de bien peu de temps pour régler les derniers problèmes en suspens.

Les sciences du langage ne se contentent pas — on le sait — d'étudier les codes. Elles s'intéressent aussi à la façon dont l'homme, individuellement ou en société, les utilise. C'est l'objet de la psycholinguistique et de la sociolinguistique. De même une sémiotique de la négociation (comme toute sémiotique) ne devrait-elle pas se limiter à l'étude du fonctionnement des mécanismes, mais se préoccuper aussi des hommes qui les mettent en mouvement.

Comment, dans cette perspective, apprécier le rôle du négociateur ? Considérer qu'une négociation est destinée à aboutir, et aboutit en effet sauf exception ou accident, ne revient-il pas à minimiser singulièrement l'action de celui qui la conduit ? N'est-ce pas la réduire à une simple mise en forme des nécessités de l'histoire ?

Propp avait déjà répondu par avance à une question analogue à propos du rôle du narrateur dans la production du conte populaire. « On peut délimiter avec précision les domaines où le conteur populaire n'invente jamais, écrivait-il, et ceux où il fait acte de création avec une plus ou moins grande liberté. » Comme pour le narrateur, il y a pour le négociateur des lieux où il obéit aux contraintes du genre et d'autres où il innove au gré de son talent et de son inspiration. Cependant, sa marge de liberté est moindre encore que celle du conteur ou du romancier. En effet, d'une part, ce n'est pas pour son compte qu'il négocie, mais au nom d'un acteur dont il tient des instructions et dont il n'est que le représentant. D'autre part, il n'est pas seul face à une page blanche et le texte qu'il produit est une œuvre collective à laquelle d'autres que lui, exprimant des points de vue différents, participent aussi.

L'étroitesse même de cette marge est pour le négociateur un encouragement à la facilité, d'autant plus puissant que la négociation se nourrit de son propre succès. Toute négociation réussie conduit en effet à libérer des forces qui, s'appliquant aussitôt à de nouvelles quêtes, ne tardent pas à susciter de nouvelles oppositions, elles-mêmes génératrices d'autres négociations.

Bien des hommes politiques et des diplomates se laissent prendre par ce vertige où la négociation devient à elle-même son objet. La Rochefoucauld l'avait déjà noté.

Mais le bon négociateur n'est pas celui qui vole vers le succès en sacrifiant les intérêts de ses mandants à l'aboutissement des pour-parlers où il est engagé. C'est au contraire celui qui sait utiliser sa marge de liberté de la façon la plus efficace, c'est-à-dire à la fois dans l'intérêt de l'acteur qu'il représente et dans l'intérêt de la négociation elle-même, contribuant ainsi au succès du double réseau de quêtes que nous avons décrit. C'est aussi celui qui sait ne pas forcer les rythmes et qui évite de se saisir d'un dossier avant que celui-ci ne soit parvenu à maturation. Mais c'est peut-être surtout celui qui sait donner à sa pratique cette rigueur et cette élégance qui sont la marque de l'art, tant il est vrai que toute négociation relève d'une esthétique autant et sinon plus que d'une politique.

HUBERT TOUZARD

Psychosociologie de la négociation
Etat des recherches

La psychologie sociale, dont l'un des domaines est l'étude des phénomènes qui se déroulent à l'intérieur des groupes, s'est relativement peu intéressée à la négociation. Longtemps considérée, à tort, comme du ressort des seuls diplomates, la négociation est devenue progressivement une procédure assez banale de résolution pacifique des conflits dans de nombreux domaines de la vie sociale et politique ; ce n'est qu'avec les années 60 que la psychologie sociale a commencé à s'intéresser à celle-ci. Nous essaierons dans le cadre étroit de ce court article de décrire quelques-uns des apports essentiels des recherches en ce domaine (1).

I. — LA SITUATION DE NÉGOCIATION

La négociation est une procédure de résolution des conflits par le biais de la discussion entre parties adverses. Cette discussion s'établit par l'intermédiaire de représentants officiels de chaque partie dont le but est de parvenir à un accord acceptable par tous.

Cette définition nous permet de bien situer la négociation dans le contexte d'un conflit (il existe d'autres types de négociation, la négociation commerciale par exemple dont nous ne parlerons pas ici), et il convient de la considérer comme une phase du conflit. La négociation peut en effet s'instaurer à différents moments du

(1) Le lecteur intéressé pourra consulter notre ouvrage : *La médiation et la résolution des conflits*, PUF, 1977.

conflit, mais elle en est le plus souvent la phase terminale. Tout conflit ouvert entre deux ou plusieurs parties est coûteux et doit s'achever un jour ou l'autre, soit par l'écrasement de l'un des adversaires, soit par la discussion. Celle-ci s'établit lorsque la première de ces issues au conflit s'avère impossible, par suite d'un relatif équilibre des forces. On peut constater que la négociation s'instaure lorsque aucune des parties n'est assurée de la victoire par la force seule, et que le coût du conflit devient subjectivement plus élevé que le coût de son arrêt. Etant une phase du conflit, la négociation en possède certaines des caractéristiques, à savoir l'importance des phénomènes de pouvoir.

L'objet de la psychologie sociale est d'étudier la négociation au niveau du groupe de négociateurs qui se retrouvent autour du tapis vert. A la différence de la sociologie, qui se préoccupera du phénomène social de la négociation, de sa place dans le fonctionnement de la société et des relations internationales, et décrira les différentes stratégies utilisées par les partenaires sociaux ou internationaux, la psychologie sociale va se centrer sur les relations entre les négociateurs réunis autour de la table, sur les processus mis en œuvre au niveau de ce petit groupe et sur leurs rapports avec le camp qu'ils représentent. Les recherches entreprises tentent de décrire le déroulement d'une négociation, les processus qui s'y font jour, et de mettre en évidence les facteurs qui favorisent ou freinent l'atteinte de l'objectif du groupe : la signature d'un accord.

II. — QUELQUES RÉSULTATS DES RECHERCHES

Nous ne pouvons dans le cadre de cet article ni présenter les méthodes descriptives et expérimentales utilisées dans les recherches, ni résumer les théories élaborées à propos de la négociation (par exemple, théorie des jeux, théorie comportementale de Walton et Mc Kersie (1965), modèle de Sawyer et Guetzkow (1965)), et nous nous contenterons de recenser quelques-uns des résultats les plus fondamentaux.

1. *Les préalables à la négociation.* — Pour qu'une véritable procédure de négociation s'instaure entre représentants de parties en conflit, il convient que deux conditions soient présentes : la reconnaissance réciproque des parties adverses comme interlocuteurs autonomes et la motivation au sein de chaque partie à parvenir à un accord. Si ces deux conditions ne sont pas réunies, il n'y a

qu'une pseudo-négociation ; la négociation ne s'instaure pas, malgré le désir de l'une des parties, ou bien elle n'aboutit pas et s'embourbe dans l'impasse. Par exemple, les conflits raciaux aux Etats-Unis ont rarement abouti à des négociations, parce que les Blancs n'étaient pas disposés à accepter les Noirs comme interlocuteurs à statut égal au leur autour de la table de négociation. La reconnaissance réciproque de la dignité de l'adversaire et de son pouvoir autonome à discuter n'est pas matière à négociation ; c'est un préalable à toute négociation véritable.

Quant à la motivation réciproque à parvenir à un accord, elle n'existe que lorsque le coût subjectif de l'arrêt du conflit devient plus faible que le coût subjectif du conflit lui-même. Si cette motivation n'est pas partagée, la négociation n'aboutit qu'à une impasse, car ce qui est visé par l'une des parties n'est pas l'accord (objectif normal de toute négociation), mais un ou plusieurs objectifs périphériques : faire croire à sa bonne foi, calmer son opinion publique, garder un contact avec l'adversaire, faire entendre sa voix par le biais des mass media... Il ne s'agit alors que d'une pseudo-négociation ; pour qu'elle soit véritable, le désir de parvenir à un accord doit être présent de part et d'autre, et ce désir existe si, par-delà le conflit et les divergences entre parties, il y a un minimum d'intérêts communs ou complémentaires (qui peuvent se limiter d'ailleurs au simple arrêt du conflit).

2. *Le rôle de négociateur.* — La négociation s'établit, disions-nous plus haut, par le biais de représentants officiels de chaque partie. Les négociateurs, organisés en délégations, ne parlent donc pas en leur nom personnel mais au nom de l'organisme qui les a mandatés pour défendre sa position. Le mandat qu'ils ont reçu comporte également l'exigence de parvenir à un accord avec le ou les adversaires. Ainsi le mandat qui leur est donné est-il double et requiert-il des comportements opposés : intransigeance pour défendre la position, mais aussi souplesse pour consentir un minimum de concessions nécessaire à la conclusion d'un accord. Ces exigences contradictoires créent donc chez le négociateur un conflit de rôles. Pour résoudre ce conflit, il a besoin d'une certaine marge de liberté afin de s'adapter à la situation et d'y répondre au mieux des intérêts de son bord. Mais cette marge de manœuvre est souvent réduite et le négociateur est en « liberté surveillée » : trop de souplesse et de concessions et il sera critiqué, voire désavoué par ses mandants, trop d'intransigeance et l'échec partiel ou total de la négociation lui sera imputé au titre d'incompétence. Les négociateurs, s'ils veulent acquérir

plus de liberté de mouvement, doivent convaincre ceux qui les ont mandatés de la nécessité d'assouplir la position initiale pour parvenir à un accord. Et c'est alors une autre négociation qui s'instaure entre la délégation et les mandants, et qui constitue le quatrième processus de Walton et McKersie (1965). Outre cette négociation interne, les négociateurs peuvent chercher à réduire le conflit de rôles en se répartissant au sein d'une même délégation les deux rôles requis par les deux faces du mandat reçu : certains joueront l'intransigeance, et d'autres la souplesse. C'est ainsi que parfois la négociation pourra avancer sans qu'aucun des mandats reçus ne soit tout à fait abandonné.

L'existence de ce conflit de rôles est vérifiée par toutes les études descriptives et par nos propres recherches expérimentales (Touzard, 1977). C'est ainsi que dans nos expériences basées sur des simulations de négociation par jeux de rôles, la moitié des sujets expérimentaux verbalisent explicitement ce conflit de rôles juste avant la négociation lorsqu'on les fait décrire les difficultés qu'ils s'attendent à rencontrer.

Un certain nombre d'études expérimentales ont essayé de mettre en évidence l'influence du statut du négociateur sur l'issue de la négociation. Hermann et Kogan (1968) montrent que lorsque les négociateurs sont soit les leaders, soit de simples délégués de leur groupe d'appartenance, les leaders font plus de concessions que les délégués et que ces derniers en font d'autant plus que leur influence au sein de leur groupe est élevée. Une étude non publiée de Cl. Louche, où il manipule l'intégration du négociateur au groupe qui a préparé la négociation, met en évidence que les négociateurs les plus intégrés ont plus d'échecs et mettent plus de temps à négocier que les moins intégrés. Ces résultats montrent le poids de l'exigence de défendre la position définie au départ : ce poids est moindre sur les leaders que sur les délégués, et sur les délégués les moins intégrés que sur les plus intégrés qui ont participé à l'élaboration de la stratégie. Lorsque le statut du négociateur dans son groupe d'appartenance lui permet une certaine liberté par rapport au mandat reçu, la négociation est plus rapide, le résultat plus positif que lorsque ce mandat pèse plus fortement sur le négociateur. Dans le premier cas, le conflit de rôles est moins intense et la négociation rendue plus aisée.

3. *Les phases de la négociation.* — Ann Douglas (1962) se base sur l'observation d'un certain nombre de négociations dans le cadre de conflits du travail pour identifier trois grandes phases.

— L'inventaire des points de litige. On assiste au cours de cette phase, après les discussions sur l'ordre du jour et la procédure,

à de longs discours préparés à l'avance où chaque partie expose ses positions, fait l'historique des concessions déjà consenties, développe ses exigences tout en dénigrant celles de l'adversaire. Cette phase donne toutes les apparences extérieures d'un clivage irrémédiable entre les parties. Le conflit est bien là autour de la table, mais entre organisations et non entre négociateurs. C'est le baroud d'honneur rituel et indispensable, préliminaire à la seconde phase.

— La reconnaissance des possibilités de négociation. C'est la phase la plus longue et la plus difficile, celle où les négociateurs cherchent à apprécier la véritable force de l'adversaire : jusqu'où peut-on aller dans l'intransigeance sans craindre la rupture ou le durcissement ? Cette phase se caractérise par la sinuosité du parcours, par les contradictions dans le discours et l'absence apparente de logique. L'impression de flou et de confusion peut s'imposer à un observateur inexpérimenté. A la rigidité de la première phase succède une grande flexibilité, aux relations entre organisations s'ajoutent les relations interpersonnelles entre négociateurs adverses.

— Le dénouement. Troisième et dernière phase, c'est celle où les négociateurs sentent qu'ils ont atteint un point de non-retour et que l'accord doit être conclu. Cette phase se réduit souvent à une seule séance marathon qui peut s'étendre sur toute une nuit. L'accord se conclut en général dans une atmosphère de crise : l'avancement des travaux, la fatigue et le désir d'en finir se conjuguent pour rendre l'accord final inévitable.

Ces trois phases constituent une séquence indispensable et les travaux expérimentaux de H. Landsberger (1955) et McGrath et Julian (1963) viennent confirmer ces observations d'A. Douglas, en particulier en ce qui concerne la nécessité qu'à la première phase l'hostilité reste confinée aux relations entre organisations et ne contamine pas les relations entre négociateurs ; si ce n'est pas le cas, l'échec de la négociation est beaucoup plus probable.

4. *Les processus de la négociation.* — La négociation est, disions-nous en commençant, la phase ultime d'un conflit et à ce titre le siège de phénomènes de pouvoir. Parmi les processus que nous décrivons maintenant un bon nombre relève de ces phénomènes de pouvoir.

Les processus de coercition. — Parmi les nombreux moyens de coercition qu'utilisent les négociateurs on peut relever la menace, le bluff, la surenchère, la rupture, les comportements agressifs ; nous ne parlerons ici que de la menace.

La menace consiste à tenter de dissuader l'adversaire de persister dans son intransigeance en lui prédisant des sanctions, dommages,

pertes qu'on lui infligera s'il ne se soumet pas aux exigences que l'on formule. La menace est souvent proférée avec l'espoir qu'on n'aura pas à la mettre à exécution, car elle est souvent assez coûteuse pour celui qui la formule. Et c'est alors tout le problème de la crédibilité de la menace qui apparaît. Pour avoir une chance d'être efficace une menace doit être crédible, c'est-à-dire apparaître comme plus coûteuse pour la cible que pour l'émetteur. Mais ici tout est du domaine de l'incertain, tout est une question de perception et d'évaluation des risques. De plus une menace crédible peut entraîner une contre-menace, et c'est l'escalade. C'est pourquoi la menace n'est pas aussi utilisée qu'on pourrait le croire. Parmi les plus facilement formulées, signalons la menace de rompre les négociations : d'un coût limité pour celui qui la formule, elle peut néanmoins mettre l'adversaire en difficulté.

Les études expérimentales nous apprennent d'abord que l'utilisation de la menace nuit à la négociation : Hornstein (1965) montre que plus la formulation de menaces est fréquente, plus celles-ci sont formulées tôt, moins l'accord est possible en raison d'un phénomène d'escalade des menaces. En situation d'égalité du pouvoir de menaces de part et d'autre, les négociateurs disposant d'un fort pouvoir l'utilisent beaucoup moins et obtiennent de biens meilleurs résultats que ceux qui ont un pouvoir égal mais modéré, les situations à pouvoir faible se plaçant entre les deux. On voit bien là l'influence du coût de la menace sur les résultats. Dans les cas d'inégalité du pouvoir de menace, certaines études (cf. Michener et Cohen, 1973 ; Horai et Tedeschi, 1969) viennent confirmer la thèse de la dissuasion : plus le pouvoir de menace du négociateur fort est élevé, moins son adversaire faible formulera lui-même de menaces. Enfin, d'autres études mettent en évidence la complexité de la situation car beaucoup d'autres variables peuvent interférer avec l'importance et la crédibilité de la menace : l'attraction entre négociateurs, le statut dans le groupe de négociation, l'estime de soi, etc. La lumière est loin d'être faite.

Les processus de dissimulation. — A côté du pouvoir de coercition, la négociation met en œuvre un pouvoir basé sur l'information et la compétence. Dans la négociation ce qui domine c'est l'incertain, le probable, l'ambiguïté. Celui qui possède l'information a le pouvoir sur l'adversaire : information technique, mais aussi information sur l'autre, sur ses motivations, sur sa volonté réelle d'aboutir ou non, sur sa stratégie, connaissance des points sur lesquels il peut céder et ceux sur lesquels son intransigeance sera irréductible. Cette information est fondamentale et la négociation a pour fonction de per-

mettre cette prise d'information progressive et toujours sujette à caution. La négociation ressemble longtemps à une partie de cache-cache où chacun s'ingénie à faire croire à l'autre ce qui n'est pas, à dissimuler ce qu'il vise, à laisser l'autre se découvrir le premier ; d'où la lenteur de toute négociation.

Les études expérimentales viennent confirmer l'importance de l'information sur l'adversaire pour l'issue de la négociation. Siegel et Fouraker (1960) indiquent que plus est complète l'information sur les gains et les pertes que peut encourir l'adversaire, plus les négociateurs maximisent leurs gains conjoints. Pilisuk et Rapoport (1964), Kahn et Kohls (1972) mettent en évidence le renforcement d'attitudes coopératives lorsque ce type d'information existe. L'information sur le niveau d'aspiration de l'adversaire (Liebert *et al.*, 1968) rend les négociations plus rapides. Elle permet aux négociateurs informés de juger de l'aspect raisonnable de la première proposition de l'adversaire (par rapport à son niveau d'aspiration) alors que les sujets non informés utilisent cette première proposition pour évaluer le caractère raisonnable de leur propre niveau d'aspiration. On a pu montrer (Nayar, Touzard et Summers, 1968) que dans une négociation interculturelle la connaissance des points clés de la culture de l'adversaire, si elle n'avait pas d'effet sur la performance, rendait néanmoins plus positive la perception de l'adversaire et celle du climat du groupe. Enfin, Krauss (1966) a établi que lorsqu'ils savent qu'ils ont des attitudes voisines les négociateurs adverses adoptent plus souvent des comportements coopératifs qui favorisent l'issue de la négociation.

Nous pensons à travers ces quelques exemples avoir montré l'influence positive de la prise d'information sur l'issue de la négociation lorsqu'elle est réciproque. Mais une telle prise d'information n'est possible qu'une fois que la négociation s'est bien établie et que la méfiance réciproque s'est bien estompée.

Les processus de persuasion. — Par les tactiques de persuasion et d'argumentation chacun va tenter de démontrer à l'autre qu'il a raison de demander ce qu'il demande et qu'il est dans l'intérêt de son adversaire de céder à ses exigences. Les sources de pouvoir sont ici variées : l'information, la compétence, la gratification, la coercition plus rarement. L'argumentation, en plus des aspects techniques ou politiques qu'elle contient, a pour fonction d'exhiber la détermination, voire l'acharnement avec lequel on défendra une position, une proposition. Paradoxalement, peu d'études ont abordé systématiquement ce type de processus pourtant central dans une situation où la communication est essentielle. La seule affirmation que l'on

puisse formuler est la suivante : il semble préférable pour l'issue de la négociation d'utiliser une argumentation non pas autojustificatrice, mais fondée sur le contenu de la position défendue, son aspect raisonnable, logique, voire scientifiquement fondé (cf. Druckman *et al.*, 1972).

Les processus d'accommodation. — Ce sont les processus qui conduisent au rapprochement des positions, donc à l'accord final : remise à plus tard des questions épineuses, relations positives entre négociateurs adverses, jeu des propositions et contre-propositions. Nous dirons quelques mots du dernier point seulement. Au cours de la discussion, en particulier par le biais de l'argumentation et de la coercition, les positions initiales vont se modifier peu à peu en direction de celles de l'adversaire, l'écart initial va se réduire et un compromis s'élaborer, ou une solution nouvelle germer, permettant de redéfinir en des termes nouveaux le problème en question.

Mais quelle est la meilleure stratégie à suivre ? Une stratégie « dure » avec exigence de départ élevée, concessions faibles et peu fréquentes, ou une stratégie « douce » avec exigence de départ élevée, concessions faibles mais fréquentes ? Les études expérimentales ne nous permettent malheureusement pas d'avoir une réponse très nette. Ce que l'on peut dire, c'est qu'il semble y avoir une interaction entre taux de concessions et pression du temps. Mais d'une étude à l'autre les résultats sont contradictoires, une stratégie ferme entraînant plus de concessions chez l'adversaire en l'absence de forte pression du temps (Siegel et Fouraker, 1960) alors que l'adversaire est plus résistant dans une autre étude (Komorita et Barnes, 1969). Druckman *et al.* (1969) ayant comparé un taux statique ou changeant de concessions (de plus en plus ou de moins en moins importantes) montrent que c'est le taux changeant (qu'il soit négatif ou positif) qui permet d'obtenir le plus de concessions chez l'adversaire, et que cela est d'autant plus vrai qu'on se rapproche du délai horaire fixé (forte pression du temps). Enfin il conviendrait de prendre en considération l'impact de l'enjeu de la négociation, ce qui n'a pas été fait : si aucune des parties ne veut risquer un échec de la négociation, on peut supposer qu'à la stratégie de fermeté qui est la plus risquée sera préférée la stratégie de concessions fréquentes ; mais sur cette question aucune étude ne nous permet d'aller au-delà de la simple hypothèse.

Ces quelques pages ne sont qu'un bilan très partiel des résultats concernant la négociation, parmi les plus essentiels à notre sens. La situation de négociation s'avère d'une grande complexité et

beaucoup de points restent à éclaircir, beaucoup de résultats à vérifier, beaucoup de recherches à entreprendre pour nous permettre de mieux savoir ce qui favorise ou entrave la négociation.

Nous voudrions pour conclure, nous aidant en cela de nos propres recherches sur la médiation, caractériser la situation de négociation par rapport à d'autres situations de groupe. La négociation efficace (celle qui aboutit à un accord) s'établit, se déroule et se conclut parce que les parties et les négociateurs ont la volonté délibérée de parvenir à un accord : la négociation efficace emprunte des voies volontaristes. Ainsi pouvons-nous dire que la négociation est un *jeu social formel* dont l'objectif n'est pas de provoquer une modification des conceptions et attitudes des protagonistes, mais d'aboutir à la rédaction d'un protocole d'accord acceptable pour les parties concernées. Il s'agit en fait de parvenir à un accord formel sur un texte qui, contrairement à ce que l'on pourrait croire, ne nécessite pas l'adhésion affective des négociateurs, mais simplement leur adhésion comportementale. La négociation n'est pas une situation où les processus d'influence sont généralisés. Au départ, les négociateurs se sont fixé des limites au-delà desquelles ils ne pourront et ne voudront aller. Le jeu de la négociation est, pour chaque partie, de découvrir ces limites chez l'adversaire et d'obtenir de lui le maximum de ce qu'il peut accorder comme concessions. Mais qui dit concession ne dit pas obligatoirement adhésion profonde de celui qui la formule. Le négociateur qui cède le fait en général non pas tant parce qu'il est convaincu du bien-fondé de ce qu'il concède, mais parce que cette concession est indispensable à la poursuite de l'objectif du groupe de négociation, à savoir résoudre le conflit. Ainsi la négociation nous apparaît-elle être une situation bien spécifique au sein des situations de groupe, n'étant ni la simple résolution d'un problème, ni une entreprise de persuasion, ni une pure situation de conflit, mais les trois à la fois.

Il apparaît, lorsqu'on la définit comme jeu social formel, que la négociation ne peut être en elle-même un processus de changement social. Seuls le conflit et le rapport de forces peuvent modifier une situation sociale. La négociation n'est que le constat formel, plus ou moins délicat à établir, d'une réalité nouvelle créée par le conflit lui-même. La négociation n'est qu'un moment du conflit, celui où les volontés se font plus conciliantes, où l'on débouche sur un accord possible, moment important du conflit qui ne trouve sa signification et son utilité que par tout ce qui l'a précédé.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- DOUGLAS, A., *Industrial peacemaking*, 1962.
- DRUCKMAN, D., ZECHMEISTER, K., et SOLOMON, D., Determinants of bargaining behavior in a bilateral monopoly situation : opponent's concession rate and relative defensibility, *Behav. Sciences*, 1969, 77, 514-531.
- DRUCKMAN, D., SOLOMON, D., et ZECHMEISTER, K., Effects of representational roles obligations on the process of children distribution of resources, *Sociometry*, 1972, 35, 387-410.
- HERMANN, M. G., et KOGAN, N., Negotiations in leader and delegate groups, *J. Conflict Resolution*, 1968, 12, 332-344.
- HORAI, J., et TEDESCHI, J. T., The effects of credibility and magnitude of punishment upon compliance to threats, *J. Pers. Soc. Psychol.*, 1969, 12, 164-169.
- HORNSTEIN, H. A., The effects of different magnitudes of threat upon interpersonal bargaining, *J. Exp. Soc. Psychol.*, 1965, 1, 282-293.
- IKLE, F. C., *How nations negotiate*, New York, Harper & Row, 1964.
- KAHN, A. S., et KOHLS, J. W., Determinants of toughness in dyadic bargaining, *Sociometry*, 1972, 35, 305-315.
- KOMORITA, S. S., et BARNES, M., Effects of pressure to reach agreement in bargaining, *J. Pers. Soc. Psychol.*, 1969, 13, 245-252.
- KRAUSS, R. M., Structural and attitudinal factors in interpersonal bargaining, *J. Exp. Soc. Psychol.*, 1969, 2, 42-55.
- LANDSBERGER, H. A., Interaction process analysis of the mediation of labor-management disputes, *J. Abnorm. Soc. Psychol.*, 1955, 51, 552-558.
- LIEBERT, R. M., SMITH, W. P., et HILL, J. H., The effects of information and magnitude of initial offer on interpersonal negotiation, *J. Exp. Soc. Psychol.*, 1968, 4, 431-441.
- LOUCHE, C., *Pouvoir et délégation dans les négociations professionnelles*, Monographies de Psychologie, CNRS, 1977.
- MCGRATH, J. E., et JULIAN, J. W., Interaction process and task income in experimentally-created negotiation groups, *J. Psychol. Studies*, 1963, 14, 117-138.
- MICHENER, H. A., et COHEN, E. D., Effects of punishment magnitude in the bilateral threat situation : evidence for the deterrence hypothesis, *J. Pers. Soc. Psychol.*, 1973, 26, 427-438.
- NAYAR, E. S. K., TOUZARD, H., et SUMMERS, D. A., Training, tasks and mediator orientation in heterocultural negotiations, *Human Rel.*, 1968, 21, 283-294.
- PILISUK, M., et RAPOPORT, A., A non-zero-sum game model of some disarmament problems, *Peace Research Society Papers*, 1964, 1, 57-78.
- ROCARD, M., La négociation de la convention collective des industries métallurgiques, métalliques et mécaniques du Territoire de Belfort,

- in TIANO, A., ROCARD, M., et LESIRE-OGREL, H., *Expériences françaises d'action syndicale*, Paris, Ed. Ouvrières, 1956.
- SAWYER et GUETZKOW, Behavior in negotiations, in *International Behavior* de KELMAN, H., New York, Holt-Rinehart, 1965.
- SIEGEL, S., et FOURAKER, L. E., *Bargaining and group decision making*, New York, McGraw-Hill, 1960.
- TOUZARD, H., *La médiation et la résolution des conflits*, Paris, Presses Universitaires de France, 1977.
- WALTON, R. E., et MCKERSIE, R. B., *A behavioral theory of labor negotiation*, New York, McGraw-Hill, 1965.

H. TOUZARD. — **The psychology of negotiations.**

Negotiation is a method for the peaceful solution of conflicts by means of a meeting of the official representatives of the parties to the dispute, having as its objective the finding of an agreement acceptable to everyone. Social psychology attempts to describe what transpires around the conference table, and to isolate the variables which prevent or encourage the negotiating group, for attaining their objective : reaching an agreement.

RÉSUMÉ. — *La négociation est une procédure de résolution pacifique des conflits par le biais de la réunion de représentants officiels des parties en conflit dont l'objectif est de parvenir à un accord acceptable pour tous.*

La psychologie sociale tente de décrire ce qui se passe autour du tapis vert et d'isoler les variables qui freinent ou favorisent l'atteinte, par le groupe de négociation, de son but : parvenir à un accord.

JOURNAL

*L'autorité présidentielle et le contrôle de l'administration aux Etats-Unis**

EZRA N. SULEIMAN

Ces dernières années on a beaucoup écrit à propos de la centralisation et de l'accroissement du pouvoir de l'Exécutif dans les sociétés démocratiques. Aux Etats-Unis nous avons pris l'habitude de parler de la présidence « impériale » tandis qu'en France, sous la V^e République, on parle habituellement du « pouvoir personnel » du Président. Les deux systèmes politiques sont présidentiels dans le sens que le Président est élu au suffrage universel et que tous deux confèrent des pouvoirs considérables à la personne qui occupe ces fonctions. Mais le rapprochement s'arrête là et nous sommes obligés de poser la question clé : dans quel système politique le Président a-t-il plus de liberté (ou pouvoirs) de s'assurer que ses décisions sont suivies d'effet ? Les pouvoirs du Président, qui semblent être impressionnants, peuvent s'avérer insuffisants en face de contraintes tout aussi importantes.

Les contraintes rencontrées par un chef de Gouvernement peuvent être très diverses : le Congrès, les groupes de pression, la bureaucratie, un système fédéral de Gouvernement. Les facteurs politiques, constitutionnels ou bureaucratiques empièteront sur les pouvoirs du Président dans une mesure différente selon le système politique. Dans cet article, nous ne sommes concernés qu'avec les relations du Président américain et, à un moindre degré, du Président français, avec les énormes bureaucraties qui

* Traduction de *Presidential leadership and bureaucratic control in the United States*, rapport à la table ronde sur *L'Administration et la politique en France sous la V^e République*, organisée le 1^{er} décembre 1979 par l'Association française de Science politique et l'Institut français des Sciences administratives.

L'auteur voudrait remercier le Joint Spanish-American Committee et le Research Committee de l'Université de Princeton.

sont censées gouverner sous sa direction. Les Etats-Unis et la France ont tous deux des systèmes bureaucratiques possédant des éléments très autonomes. Dans les deux cas, il est impératif que le Président soit capable de diriger cet appareil s'il veut mettre en œuvre son programme et si tant est qu'il ait pu d'abord le faire accepter par le Parlement (1). Les critiques adressées aux bureaucraties française et américaine ne sont pas entièrement différentes : les deux sont perçues comme peu sensibles au public qu'elles sont censées servir, peu sensibles aux directives des élus, prodigues, préoccupées par la conservation de leur propre pouvoir au détriment de l'efficacité et s'efforçant d'échapper à tout contrôle du public et du Parlement. Comment le Président américain et le Président français traitent-ils avec leurs systèmes bureaucratiques respectifs ?

I. — POUVOIR CONSTITUTIONNEL ET POUVOIR POLITIQUE

Le Président français est probablement à bien des égards le plus puissant en Occident. Ses pouvoirs constitutionnels sont aussi étendus que ceux du Président américain et il ne rencontre pas les mêmes contraintes sur ses pouvoirs que son homologue américain. Il n'a pas à faire face à des majorités peu fiables au Parlement, à la nécessité de négocier des accords de vote avec les députés lors de petits déjeuners à l'Élysée, à des parlementaires dont la base de pouvoir est entièrement indépendante du Président, à des commissions parlementaires qui mettent en question sa politique et exigent que ses exécutants rendent compte de leurs actes, à un système d'ancienneté qui permet aux députés de réunir des pouvoirs suffisants pour changer un projet de loi de façon importante, s'ils ne l'enterrent pas, à de puissants groupes de pression (des groupes privés ainsi que les gouvernements des États et des municipalités) qui agissent directement auprès du Président ou indirectement par le biais de leurs représentants parlementaires.

Si la désignation de Présidence « impériale » trouve une application plausible c'est plutôt à l'égard du Président français qu'à son homologue américain. Le Président français n'est pas obligé d'affronter les mêmes types de contraintes que le Président américain ; de plus, il a l'avantage de ne pas être en période électorale de façon presque permanente ; en raison du septennat, il est à l'abri des questions mondaines et de l'activité politique qui entourent un Président américain à partir du moment où il entre à la Maison-Blanche.

Même si le Président français ne se trouve pas encerclé par les contraintes qui pèsent sur le Président américain, il ne s'ensuit pas non plus qu'il soit

(1) La possibilité dont dispose un chef d'Etat pour contrôler le Parlement varie d'un Etat à un autre, de même que ses relations avec son Cabinet, la presse, l'administration et son parti politique. Ce sujet est développé dans une étude que je prépare actuellement sur l'autorité de l'Exécutif en Grande-Bretagne, en France et aux Etats-Unis.

le Président « impérial » prototypique ou qu'il ait peu en commun avec le dernier. En fin de compte, chaque chef de Gouvernement doit faire face au même problème dans son effort pour diriger les énormes structures de Gouvernement qui gouvernent en son nom : c'est-à-dire la manière dont son autorité et son pouvoir, eux-mêmes issus de la Constitution, sont exercés dans la réalité. Lorsqu'il entre en fonction, un chef de Gouvernement cherche à organiser son commandement d'une manière qu'il juge propre à faire de lui un dirigeant puissant. L'organisation des moyens et de l'autorité du pouvoir exécutif est décisive car le succès ou l'échec du Président dans sa recherche d'une approbation de ses objectifs et même d'une mise en œuvre de ses programmes dépendra de façon importante des moyens qu'il est capable de déployer comme dirigeant politique.

Dans un livre récent concernant la Présidence américaine, Richard Pious prétend que la Présidence est à la fois extrêmement forte et extrêmement faible. Il distingue entre le pouvoir « politique », qui dépend de la capacité du Président de gouverner, de lancer des programmes, de persuader et de contrôler les structures de l'administration, et le pouvoir « prérogatif » qui trouve son origine dans l'autorité que la Constitution octroie à sa fonction. L'exercice du pouvoir politique change, selon Pious, d'un Président à un autre et dépend de ce que l'on peut appeler son « style » de Gouvernement (2). Le pouvoir prérogatif est un donné ; en conséquence, celui-ci peut être utilisé de différentes façons : un Président peut décider de ne pas utiliser les pouvoirs immenses que la Constitution lui octroie et que parfois elle exige qu'il utilise dans certaines circonstances.

L'exercice de l'autorité politique par un Président français est conditionné par une série d'éléments eux-mêmes liés en partie à la réalité constitutionnelle et politique et en partie aux structures traditionnelles qui sont des données et en partie à ses qualités personnelles. La Constitution de la V^e République donne des pouvoirs importants au Président, aussi étendus au moins que ceux donnés au Président américain ou au Premier ministre britannique. De toute façon, puisque je ne donne pas beaucoup d'importance à l'idée de Présidence « impériale » et puisque tous les chefs d'Etats sont sujets à des contraintes importantes, il devient essentiel d'analyser la nature de ces contraintes.

Dans notre analyse de la nature du pouvoir présidentiel en France, nous voulons arriver à comprendre dans quelle mesure les dispositions constitutionnelles donnent une image exacte du pouvoir que le Président exerce. Ces dispositions permettent au Président de prendre des initiatives importantes à certains moments. L'article 16 lui donne les pouvoirs d'urgence, l'article 12 lui donne les pouvoirs de dissoudre l'Assemblée nationale, l'article 11 lui donne le pouvoir de ne pas passer par le Parlement

(2) Richard Pious, *The American Presidency*, New York, Basic Books, 1979. Pour les différentes manières dont les Présidents américains, de Franklin D. Roosevelt à Richard Nixon, ont cherché à organiser leur contrôle sur l'administration, voir Stephen HESS, *Organizing the Presidency*, Washington, DC, The Brookings Institution, 1976.

et de soumettre certaines questions importantes à un référendum. Ces prérogatives sont graves et ne peuvent être utilisées qu'à des moments graves. L'objet de la plupart de ces dispositions est de permettre au Président d'agir de façon décisive lorsqu'une urgence se présente. L'utilisation de ces dispositions implique donc une rupture avec la manière dont les choses sont faites « habituellement ». Contourner le Parlement et soumettre une question au peuple révèlent une cassure profonde entre le Législatif et l'Exécutif. De même la dissolution de l'Assemblée nationale résulterait d'une grave crise politique. L'utilisation des dispositions constitutionnelles qui donnent au Président des pouvoirs étendus résulte en général d'une incapacité à contrôler ou à maîtriser les événements. Ils sont décisifs mais on ne peut pas dire qu'ils soient déterminants pour la conduite normale de l'autorité présidentielle. Ce qui importe, c'est la manière dont le Président organise son pouvoir afin de réduire les contraintes qui pèsent sur la capacité d'action.

Ceci est aussi vrai pour le Président français que pour son homologue américain que pour le Premier ministre britannique. Mais là où le Président américain est soumis au contrepois des institutions, et là où le Premier ministre britannique est limité par les structures bureaucratiques le Président français n'est pas limité sérieusement par ces deux éléments. Il rencontre une autre sorte de limitation dans l'exercice de son autorité : une soumission politique. Nous verrons dans cet article pourquoi les dispositions constitutionnelles et les structures bureaucratiques travaillent en sa faveur beaucoup plus que pour le Président américain. Autrement dit, nous verrons que le Président américain a beaucoup plus de difficultés que son homologue français à contrôler la bureaucratie. Dans le cas du Président français, on peut prétendre que ce sont des réalités du système politique français qui « minent » ce qui aurait pu devenir une présidence impériale (3).

Chaque Président américain a eu des mots durs pour la bureaucratie. L'opinion du Président Nixon était assez significative à cet égard. Lorsque les bandes magnétiques de la Maison-Blanche sont rendues publiques pendant l'affaire du Watergate, il déclare : « Il n'y a pas de discipline dans cette bureaucratie. Nous ne congédions jamais quelqu'un, nous ne blâmons jamais quelqu'un. Nous ne rétrogradons jamais quelqu'un. Nous donnons de l'avancement aux salauds qui nous donnent des coups de pied » (4). Ce n'est pas simplement que Nixon imaginait une résistance bureaucratique à ses projets. Cette résistance était et provenait du fait que les bureaucrates fédéraux sont politiquement marqués du côté démocrate (plutôt New Deal) (5). De plus, il y a une tension constante entre les présidents et la bureaucratie. Cette tension provient en partie, du fait que le Président

(3) Cet argument est exposé dans mon chapitre, *Presidential Government in France*, in Richard ROSE and Ezra N. SULEIMAN, ed., *Presidents and Prime Ministers : Giving Direction to Government* (à paraître 1980).

(4) Cité par PIOUS, *The American Presidency*, p. 231.

(5) Voir Joel ABERBACH et Bert ROCKMAN, *Clashing Beliefs Within the Executive Branch*, *The American Political Science Review*, 70, n° 2 (June 1976).

estime qu'il devrait être en mesure de commander la bureaucratie puisqu'il ne peut pas exercer un contrôle réel sur la législature ; d'autre part, ceci provient d'une structure qui oppose « ceux qui administrent » à « ceux qui exécutent » ; et, enfin, ceci provient en partie de la nature du système politico-administratif américain.

Le contrôle que le Président américain peut exercer sur la bureaucratie fédérale est gêné par : 1) le Congrès ; 2) son cabinet, et 3) le personnel politique qu'il engage pour surveiller la structure administrative.

II. — POUVOIR DU CONGRÈS

Chaque Président américain fraîchement élu commence son mandat avec le sentiment que son pouvoir de désigner les dirigeants des agences gouvernementales lui donne le contrôle dont il aura besoin sur la bureaucratie. Une fois qu'il a effectué ces nominations, il s'occupe de légiférer. Pourtant, tous les présidents réalisent un jour que les processus législatifs et administratifs ne sont pas très différents. Comme l'écrit Harold Seidman : « Contrairement à un législateur, le Président devrait considérer l'adoption d'un projet de loi comme un commencement et non comme une fin. Sa responsabilité ne s'arrête pas lorsqu'il décide de ce qu'il faut faire. S'il désire que ces programmes aboutissent, l'Exécutif doit s'atteler à une tâche plus complexe et moins récompensée politiquement : déterminer comment il faut faire. Un passage au Congrès ne prépare pas un Président pour faire face au comment, et il est prédisposé à minimiser son importance » (6).

Le Congrès américain a de plus en plus empiété sur la direction de la bureaucratie, laissant le Président moins libre en tant que chef de la structure bureaucratique. « Le pouvoir du Congrès est partagé entre 16 « fiefs » majeurs (des commissions permanentes) et 97 « fiefs » mineurs (des sous-commissions permanentes) au Sénat ; 20 commissions majeures et 124 commissions mineures à la Chambre des représentants... » (7). Le résultat de ce vaste appareil congressionnel a été un empiètement encore plus grand du Congrès sur les questions administratives. « L'accroissement de la bureaucratie congressionnelle et l'institutionnalisation des commissions ont creusé un fossé qui sépare les différents fiefs et ont accru la disposition naturelle du Congrès à se concentrer sur les détails administratifs plutôt que sur les questions fondamentales de la politique générale » (8).

En se concentrant sur les détails administratifs, le Congrès a réussi à réduire les initiatives du Président sur presque tous les aspects de la politique dans le sens plein du terme. On prétend qu'en conséquence le Président est obligé de tenter une réorganisation de la bureaucratie fédé-

(6) Harold SEIDMAN, *Politics, Position and Power : the Dynamics of Federal Organization*, New York, Oxford University Press, 1970, p. 68 (Italics in original).

(7) *Ibid.*, p. 38.

(8) *Ibid.*, p. 39.

rale. « Après un quart de siècle, écrit John Helmer, le Congrès a réduit considérablement l'étendue des initiatives politiques du Président. Les affaires étrangères, la sécurité nationale, et même le budget sont maintenant tous soumis à des limites. Ce qui reste est le pouvoir du Président de réorganiser la bureaucratie fédérale » (9). M. Helmer prétend que le Président Carter a essayé de faire de la réorganisation de la bureaucratie fédérale « un exercice véritable de l'autorité », et qu'il a même échoué dans ce domaine (10).

Le pouvoir du Congrès de superviser des administrations est considérable et constitue fréquemment une source de conflits entre le Président et le Congrès.

C. Hardin l'explique ainsi :

« Le Congrès crée un service administratif, lui donne sa dénomination, et décrit son organisation parfois en détail. Le Congrès indique l'objet de ce service et souvent partage ses fonctions et attribue certaines de ses fonctions dans les bureaux. De plus, en créant des services à l'intérieur, le Congrès légitime un certain degré d'autonomie du service de l'administration en place compromettant ainsi le contrôle de ce département par le Président ainsi que par le secrétaire d'Etat, agent du Président, qui est dans une certaine mesure au moins l'homme du Président. De plus, le Congrès autorise et attribue au service les fonds sans lesquels ses fonctions seraient hypothétiques. Enfin, il enquête » (11).

Le contrôle législatif sur les administrations affaiblit le contrôle du Président sur les administrations et services et gêne les tentatives du Président de réorganiser l'Exécutif. Analysant l'échec des plans de réorganisation du Président Nixon, Hart a indiqué que : « L'organisation en commissions du Congrès est très étroitement liée à l'organisation des ministères, et les réformes de Nixon représentaient un défi sérieux au pouvoir des 16 présidents de Commissions et des innombrables présidents de sous-commissions et des leaders influents de la minorité sans mentionner les Commissions budgétaires (*Appropriations Committees*) des deux Chambres » (12).

Le conflit entre le Président et le Congrès quant au contrôle sur les administrations fédérales provient en grande partie du fait qu'ils ont des objectifs différents. « L'approche du Congrès est à l'opposé de celle du

(9) John HELMER, *Organization and Reorganization : Strategies of Leadership in the American Presidency*. Rapport soumis au IX^e Congrès mondial de l'Association internationale de Science Politique, Moscou, août 1979.

(10) Un Président n'a pas un pouvoir illimité pour réorganiser la bureaucratie. En fait, « le pouvoir d'organiser et de réorganiser, y compris « l'Executive Office » du Président, est attribué au Congrès en vertu de l'article I de la Constitution, selon la clause dite « nécessaire et appropriée ». Le Parlement peut exercer ces pouvoirs ou les déléguer au Président en vertu d'un texte lui octroyant le pouvoir de créer ou de réorganiser les administrations », PIOUS, *The American Presidency*, p. 214.

(11) C. HARDIN, *Presidential Power and Accountability*, 1974, p. 69.

(12) J. HART, *Executive Reorganization in the U.S.A. and the Growth of Presidential Power*, *Public Administration*, 52 (Summer 1974), p. 182.

Président, note Hardin. Tandis que le Président essaie de coordonner et de faire une synthèse, le Congrès répartit et disperse, attribuant des morceaux de la politique à diverses commissions et sous-commissions » (13). Afin de surmonter le pouvoir de dispersion du Congrès, les Présidents Kennedy et Johnson ont utilisé l' « Office of Congressional Liaison » pour repousser les empiétements du Congrès sur le domaine de l'Exécutif. L'Office of Congressional Liaison a ajouté « un sens d'unité à l'opération de liaison à travers toute la branche exécutive et a fait pénétrer l'importance primordiale du programme présidentiel ». L' « Office » a aussi partiellement réussi à démanteler un réseau d'initiatives politiques, formé par l'action réciproque des leaders des commissions du Congrès et des administrations, qui fonctionnait d'une façon contraire aux intérêts de la Maison-Blanche (14).

La tentative du Président de circonvenir le pouvoir du Congrès sur les administrations a été rendue encore plus difficile par le fait que l'administration et la commission du Congrès dont elle relève auront le soutien de la même clientèle. L'administration que le Président essaie de contrôler aura donc une base de pouvoir indépendante de celle du Président. Richard Enno cite l'exemple de l'Army Corps of Engineers où « les relations intimes que le Corps of Engineers a établies avec les organismes locaux et avec des députés influents est la clef de la perpétuation de leur indépendance administrative » (15).

III. — LE CABINET

Si le Congrès a empiété de plus en plus sur les pouvoirs du Président américain sur les administrations, on peut dire que le Président lui-même n'a pas toujours utilisé les pouvoirs dont il dispose de la façon la plus efficace. A preuve, l'usage que les Présidents ont fait de leur cabinet.

Le Président Kennedy a tenu seulement six réunions de cabinet en trois ans, et Nixon a été également peu disposé à tenir ces réunions. « Un cabinet collectif est peu efficace pour le Président dans l'instauration d'un réseau d'autorité. En théorie, le cabinet peut servir d'organe de conseil, de bureau consultatif, de forum pour un débat et même de source de renseignements. Mais le cabinet n'est pas vraiment adapté à chacun de ces objectifs et on l'utilise bien plus pour des relations publiques et symboliques que comme un véritable organe de Gouvernement » (16).

Les présidents n'utilisent pas les membres de leur cabinet (secrétaires de Départements) afin de gouverner car : 1) les secrétaires de Départe-

(13) HARDIN, *Presidential Power and Accountability*, p. 69.

(14) HART, *Executive Reorganization in the U.S.A. and the Growth of Presidential Power*, p. 186.

(15) Richard F. FENNO, *The President's Cabinet*, New York, Vintage Books, 1959, p. 228.

(16) PIOUS, *The American Presidency*, p. 240.

ments sont souvent nommés en fonction des règles de politique électorale ; 2) les secrétaires représentent des intérêts particuliers de certains groupes ; et 3) les Présidents ne désirent pas permettre au Cabinet d'acquérir un pouvoir indépendant qui puisse éventuellement le défier.

Lorsqu'un Président nomme un membre de son Cabinet, il est bien conscient qu'il satisfait les besoins d'un groupe d'électeurs spécifiques. « La coutume exige encore que le secrétaire de l'intérieur vienne de l'Ouest ou du Middle-West et que le secrétaire de l'agriculture s'il n'est pas exploitant agricole lui-même doit être d'un Etat agricole. Les secrétaires du commerce, du travail et du trésor doivent être des personnes qui ont la confiance des groupes qu'ils représenteront — les syndicats, les milieux d'affaires et les milieux financiers (17) ». En outre puisque ces secrétaires du cabinet sont les représentants de leurs administrations, le Président doit fortement s'appuyer sur un cercle restreint de conseillers libres de tout intérêt particulier et ayant autant que possible uniquement ses propres intérêts comme objectifs. Comme Richard Neustadt l'a écrit lorsqu'il parlait du Président américain : « Aucun homme ou groupe des deux côtés de la Pennsylvania Avenue ne partage son statut spécial dans notre Gouvernement et notre politique. C'est pour cela que ses services sont très demandés. Bien que les obligations d'autrui soient différentes des siennes..., ils n'ont pas sa position et ses prérogatives, ces hommes ne peuvent pas considérer ses obligations comme étant les leurs. Ils ont d'autres tâches à accomplir, aucune ne ressemble aux siennes. En fonction de la manière dont ils perçoivent leur fonction, ils peuvent estimer qu'ils doivent en fait le suivre ou faire le contraire » (18).

Enfin les présidents répugnent à établir un appareil qui peut finir par menacer leur propre pouvoir. C'est pour cela qu'en général ils préfèrent rencontrer les secrétaires un à un. « Parcc que les présidents se réservent les prérogatives pour eux-mêmes, ils tiennent peu de réunions, ne permettent pas de vote et refusent d'étoffer le cabinet en leur conférant du personnel. Mais ceci veut dire qu'il n'y a pas d' « administration » au sens véritable et collectif du mot. Les secrétaires ne constituent pas un Gouvernement au sens parlementaire du terme : ils ne restent pas en fonction ensemble et ne sont pas constitués ensemble. De plus ils ne partagent pas de responsabilité politique collective pour les projets (ou même pour la politique du Président) » (19).

De plus le cabinet n'est pas capable de jouer un rôle de coordination. « Le Président leur demande de coordonner mais il réalise que administration et politique exigent que les décisions finales lui soient soumises. Trop souvent une administration parle et agit entièrement en contradiction avec une autre » (20). Que le cabinet soit incapable d'agir collecti-

(17) SEIDMAN, *Politics, Position and Power*, pp. 102-103.

(18) Richard NEUSTADT, *Presidential Power*, New York, The New American Library, 1964, p. 21.

(19) PIOUS, *The American Presidency*, p. 241.

(20) FENNO, *The President's Cabinet*, p. 150.

vement comme organisme de coordination pour la politique exécutive n'est pas étonnant puisqu'il lui manque les moyens de le faire. Ses ressources, tels les effectifs, sont insuffisantes pour lui permettre, soit de coordonner la politique, soit d'en assurer sa mise en œuvre (21). Le manque de ressources constitue seulement une partie minime de l'explication. Plus importants sont les éléments politico-administratifs : 1) les présidents hésitent à s'entourer d'hommes forts et indépendants ; 2) les fidélités rivales que les membres du cabinet ont en tant que chefs d'une administration.

Nous avons déjà noté que les présidents évitent en général de mettre en place des institutions qui risquent de devenir des contrepoids au pouvoir présidentiel. Pendant de récentes décennies, ils ont eu tendance à centraliser la fonction de recueil de renseignements à la Maison-Blanche et d'éviter leur cabinet. Il est instructif de voir l'exemple de l'attitude du Président Nixon envers son cabinet :

« Pendant son premier mandat, le Président Nixon tenait son cabinet à distance. Dans son second mandat, il a commencé avec le cabinet le plus anonyme de l'histoire : un cabinet, à une ou deux exceptions près, composé de sous-fifres, d'hommes maniables sans personnalité, sans idée politique, sans stature sur le plan national mais qui tout simplement donnaient la garantie de ne pas défier les désirs du Président. En plus, il a même essayé, dans sa tentative d'accéder au pouvoir suprême, d'abolir, au sens traditionnel du terme, le cabinet et de le remplacer par un supercabinet de taille restreinte à qui les membres secondaires du cabinet rendraient leur compte » (22).

Les plans de Nixon pour créer un super-cabinet n'ont pas réussi, mais sa tentative représente le prolongement extrême d'une tendance qui s'est développée depuis le New Deal. L'accroissement et la complexité du Gouvernement fédéral ont entraîné un accroissement du nombre des services administratifs, l'entrée de nouveaux groupes dans l'arène politique et une diversification de la base du pouvoir par les hommes politiques.

Un secrétaire de cabinet se trouve affecté par tous ces changements. En conséquence, sa situation dans le système politico-administratif ne lui permet pas d'entretenir une relation sans ambiguïté avec le Président qui l'a nommé. Il doit faire face à des loyautés diverses puisqu'il sert plusieurs mandants dont le Président. Alors que le Président s'attend à ce que les secrétaires du cabinet s'assurent que les directives présidentielles soient suivies fidèlement, l'administration dont il est le chef s'attend à ce qu'il le représente ainsi que les groupes d'intérêt qui sont liés à celui-ci devant le Congrès et la Maison-Blanche. Pour s'assurer l'approbation du Président, il doit passer par le premier ; afin de s'assurer de la fidélité de son département, il doit adopter la seconde attitude.

(21) *Ibid.*, pp. 142-146.

(22) Arthur SCHLESINGER, Jr., *The Imperial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin, 1973, p. 220.

Théodore Sorensen, qui a été conseiller auprès du Président Kennedy, écrit que « chaque département a sa propre clientèle et point de vue, ses propres experts et intérêts bureaucratiques, ses propres relations avec le Congrès et des sous-commissions, des textes qui organisent spécialement son champ d'action, ses objectifs et ses critères de réussite. Aucun membre du cabinet n'est libre d'oublier tout cela sans affaiblir la moralité et l'efficacité de son département, sans affaiblir sa position à l'intérieur du département et ses relations avec des groupes d'intérêts puissants et des parlementaires » (23).

Les présidents sont conscients des exigences contradictoires dont le secrétaire du cabinet fait l'objet mais souvent ils ont le sentiment que celui-ci est contrôlé entièrement par les forces qu'il devrait contrôler. Nixon a dit qu'un membre du cabinet « devient un défenseur du *statu quo* au lieu d'administrer la bureaucratie, la bureaucratie le contrôle » (24). Nixon n'avait pas entièrement tort parce que le soutien qu'un secrétaire de cabinet peut organiser au Congrès, dans la bureaucratie et parmi des groupes d'intérêt, lui donne une indépendance vis-à-vis du Président avec comme conséquence qu'il ne le sert plus.

Comme le remarque Fenno : « Dans la mesure où les membres du cabinet peuvent en appeler au Congrès avec succès contre ce jugement (du Président et de l'équipe de la Maison-Blanche), ils peuvent diriger le département presque indépendamment du Président et effectivement, sinon littéralement, hors sa confiance » (25).

IV. — LE PERSONNEL DE LA MAISON-BLANCHE

Etant donné l'étendue du pouvoir du Congrès sur la bureaucratie et les doutes des présidents quant à la loyauté des membres du cabinet, il s'ensuit qu'ils doivent trouver un autre moyen pour administrer et contrôler la bureaucratie. Cette tâche incombe à des personnes nommées par le Président à leur poste et à son entourage personnel, en nombre croissant (26).

L'augmentation des effectifs du personnel de la Maison-Blanche et l'augmentation de la centralisation du pouvoir au sein de la Maison-Blanche posent leur propre problème. La manière dont ces problèmes diffèrent de ceux rencontrés par le Président français est frappante. Dans l'organisation, la sélection et la loyauté de leur entourage, les présidents français et américains rencontrent des situations très différentes. L'équipe

(23) Theodore SORENSEN, *Presidential Advisors*, in T. CRONIN and S. GREENBERG, *The Presidential Advisory System*, New York, Harper & Row, 1969, p. 7.

(24) Cité in Stephen HESS, *Organizing the Presidency*, Washington, DC, The Brookings Institution, 1976, p. 134.

(25) FENNO, *The President's Cabinet*, p. 241.

(26) Les effectifs de la Maison-Blanche sont passés de 266 en 1954 à 600 en 1971. Pendant le premier mandat du Président Nixon, les frais de fonctionnement de l'« Executive Office » sont passés de US \$ 31 millions à \$ 71 millions (voir SCHLESINGER, *The Imperial Presidency*, p. 221).

personnelle du Président américain est généralement mal organisée. Si les partis politiques américains et la procédure électorale produisaient automatiquement des cadres politiques se connaissant mutuellement, ayant des engagements mutuels et menés par le Président, il y aurait peu à chercher en dehors du Président pour le leadership politique. Mais ce n'est pas le cas. A Washington, des équipes administratives de cadres politiques, dans la mesure où elles existent, sont organisées après et non avant la formation d'un Gouvernement. Cet effort de création d'équipes — dans les administrations aussi bien qu'à la Maison-Blanche — est une des tâches principales de l'autorité politique dans la bureaucratie (27).

Le Président américain est gêné par le système constitutionnel qui produit donc des loyautés contradictoires. « Une structure constitutionnelle, d'institutions fractionnées qui partagent les pouvoirs, produit sans aucun doute des règles juridiques entrecroisées et des loyautés d'organisation partagées. Les mêmes réalités opérationnelles s'ingéreront dans les plans superbes de chaque équipe de la Maison-Blanche. En définitive, si l'autorité politique dans la bureaucratie dépend principalement de ce que le Président peut donner, il est peu probable qu'il y en aura assez pour tout le monde » (28). Le travail d'organisation de l'autorité présidentielle a souvent été mal compris aux Etats-Unis. Pourtant il y a eu assez d'études faites qui démontrent que le Président, bien que coiffant, contrôle peu. Richard Rose a même écrit que « l'obligation essentielle du Président est d'éviter des ennuis ». Comme il l'a bien noté, on demande toujours au Président d'en faire plus mais il est essentiel pour lui de savoir ce qu'il faut éviter et quand il faut rester élégamment inactif, autrement il sera inondé par les demandes des administrations faisant appel à lui.

Rose continue : « Afin d'avoir le temps et les moyens de poursuivre des problèmes prioritaires, le Président doit donner une importance égale à une priorité négative : rester à l'écart des ennuis. Un Président doit décider dans des circonstances données si le meilleur moyen d'éviter des ennuis est d'établir des institutions qui repoussent les ennuis ou de refuser d'établir des institutions qui peuvent lui poser plus de problèmes qu'il ne peut en résoudre » (29).

« Dans le même sens, il y a une tendance à confondre les prérogatives et les pouvoirs politiques du Président français. Comme nous l'avons déjà noté, le Président français n'est pas obligé de faire face aux mêmes contraintes que celles d'un Président américain ; en effet, ce dernier pourra bien être jaloux de la relative liberté de manœuvre de son homologue français. Toutefois, il ne serait pas exact de laisser entendre que le Prési-

(27) Hugh HECLO, *A Government of Strangers : Executive Politics in Washington*, Washington, DC, The Brookings Institution, 1978, p. 11.

(28) *Ibid.*, p. 14.

(29) Richard ROSE, *The President : A Chief But Not Executive*, *Presidential Studies Quarterly*, 7, n° 1, Winter 1977, 11. Rose cite Theodore C. Sorensen, en épigraphe de son article : « Tout Président d'une société anonyme a plus de pouvoirs sur ses subordonnés que le Président des Etats-Unis. »

dent français peut lancer et exécuter sa politique simplement en constituant son équipe personnelle. » Depuis les premiers jours du Gouvernement de de Gaulle, la position du chef d'Etat a été organisée de façon à rendre possible le processus par lequel les politiques ne sont pas seulement lancées et élaborées mais souvent exécutées. Quant à ses fonctions, le personnel de l'Elysée est devenu semblable à l' « Executive Office » du Président américain, bien que plus petit — d'un total d'à peu près 40 personnes » (30). L' « Executive Office » fonctionne de façon très différente de celle du personnel de l'Elysée, en partie parce qu'il est bien plus petit, et en partie à cause du réseau plus étendu dans lequel les conseillers du Président s'intègrent. En principe, les problèmes rencontrés par les présidents français et américains sont similaires : comment diriger et contrôler les structures bureaucratiques. Les moyens dont ils disposent sont différents :

a) *Mode de sélection*

Presque chaque Président américain nouvellement élu, lorsqu'il entre à la Maison-Blanche, proclame qu'il nommera les personnes les plus qualifiées pour remplir des postes de haute responsabilité. Tous les présidents considèrent cette tâche comme un supplice car aucun système ne leur permet d'identifier les hommes les meilleurs. Le mode de sélection en France est facilité par une réserve en personnel solide que les chefs de Gouvernement et hommes politiques peuvent utiliser. L'Etat sécrète sa propre élite et, subventionnant la carrière politique des membres de l'élite administrative, il s'assure le service des fonctionnaires hautement qualifiés, loyaux et compétents.

Le fonctionnement de ce système politico-administratif profite à la fois à l'Exécutif et au petit groupe de fonctionnaires qui réussissent le mieux leur carrière. L'Ecole nationale de l'Administration comme l'Ecole polytechnique sont devenues de plus en plus des écoles qui définissent et certifient une élite plus que des écoles qui confèrent une formation technique aux futurs dirigeants de l'Etat. Comme François Bloch-Lainé l'a dit : « L'ENA est une machine qui mélange et qui classe mais guère une machine pour enseigner » (31). Aujourd'hui et bien plus que par le passé, l'ENA est perçue par ceux qui réussissent à y entrer comme la porte d'entrée d'une carrière politique. Comme tremplin politique, il y a peu de doutes qu'elle offre des avantages nets en comparaison du système d'apprentissage de la III^e République.

Au premier rang parmi ces avantages, figure la vitesse avec laquelle on peut se faire élire maire ou député ou devenir ministre. Il est possible d'arriver à ce haut niveau politique sans avoir passé des années à créer une base électorale en province. En effet, le modèle de la carrière politique

(30) Henry EHRMANN, *Politics in France*, Boston, Little, Brown, 1976, p. 276.

(31) François BLOCH-LAINÉ, *Profession : fonctionnaire*, Paris, Editions du Seuil, 1976, p. 236.

a tendance à s'inverser : un succès au niveau national (devenir ministre ou secrétaire d'Etat, par exemple) amène un succès au niveau local. Avant la V^e République, une carrière politique réussie passait du niveau local au niveau national. Un autre élément assez insolite et d'importance égale pour le fonctionnaire qui désire tenter sa chance dans la politique est que l'insécurité normalement associée à une carrière politique a été presque entièrement éliminée. Il peut toujours réintégrer son administration à tout moment sans sanction.

Ce n'est pas par hasard que la loi en France est très favorable au fonctionnaire qui désire entrer dans la politique. Il n'est pas obligé de démissionner pendant qu'il est candidat ou même lorsqu'il est élu. Pendant qu'il est candidat pour un poste d'élu, il n'est obligé ni de démissionner ni de prendre un congé sans solde. Il continue à recevoir son traitement comme s'il poursuivait son activité normale. Lorsqu'il est élu à un poste local, il continue à exercer ses fonctions de fonctionnaire. Le cumul des deux postes administratifs et politiques, interdit par la loi dans d'autres pays occidentaux, est permis par la loi en France.

La conséquence de ce cumul est double. Non seulement, il réduit la séparation entre le domaine politique et le domaine administratif. Mais, de plus, il permet à l'Etat de subventionner d'une façon ou d'une autre la carrière politique (ou la tentative d'une telle carrière) de ses fonctionnaires privilégiés.

Il y a diverses manières par lesquelles les hauts fonctionnaires et plus particulièrement ceux des « grands corps de l'Etat » bénéficient d'une subvention de l'Etat. D'abord l'Etat subventionne l'entrée de ces fonctionnaires dans les cabinets ministériels. Bien que le ministre soit libre de choisir ses assistants dans tous les secteurs, en fait les cabinets ministériels sont tous composés presque exclusivement de fonctionnaires. Le cabinet ministériel est devenu une étape indispensable pour une progression rapide à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration (32). Il est clair que le cabinet ministériel donne aux fonctionnaires qui y servent le goût et l'occasion d'entreprendre une carrière politique. Ce qui est moins évident c'est que le fonctionnaire qui entre dans un cabinet ministériel — qui sert, en effet, un ministre qui appartient à un Gouvernement et qui en général appartient à un parti politique — continue d'être payé par le corps ou l'administration dont il dépend. Le résultat en effet est qu'une institution publique continue à payer le traitement d'un fonctionnaire qui ne travaille plus pour lui mais qui accomplit une sorte d'apprentissage politique. Comme l'a noté un membre du Conseil d'Etat (dans une étude juridique de la Présidence française) à l'égard des conseillers du Président : « Le statut de ces collaborateurs est exactement celui des membres du cabinet ministériel : 1) administrativement, ils restent en service actif dans leur administration, ce qui est une fiction pure mais leur permet d'être

(32) Jean-Luc BODIGUEL, *Les Anciens Elèves de l'ENA*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1978.

payés par elle ; 2) ils sont librement choisis par le Président qui les nomme par décret portant uniquement sa signature » (33).

L'existence d'institutions qui forment, soignent et légitiment une élite prête à servir la classe politique et à devenir la classe politique facilite considérablement la tâche du Président. Il y a une réserve dans laquelle lui et ses ministres peuvent chercher des candidats pour de nouveaux postes. Cette élite, créée par l'Etat, possède un dévouement et une loyauté qui ne peuvent être réalisés par aucune autre institution. En conséquence, il n'est pas nécessaire de compter sur d'autres institutions pour fournir des dirigeants de la politique. Le Président français ne rencontre pas les mêmes dilemmes dans le mode de sélection des dirigeants politiques que le Président américain.

Comme le note Hecllo, « les frustrations du nouveau Président (Carter) avec le système de recrutement du personnel politique démontrent une fois de plus l'absence d'une communauté politique capable de développer et d'apprécier les « leaders » potentiels pour remplir des centaines de postes très importants dans l'Exécutif ». Il continue en développant les conséquences qui en découlent : « Les organisations des partis politiques nationaux aux Etats-Unis sont fragmentaires et ont toujours été une source incertaine de personnel dirigeant pour la branche Exécutif. Au cours des dernières années, en même temps que la demande pour des dirigeants politiques de haut niveau s'est accrue, l'aptitude des réseaux politiques en place à fournir ce personnel a encore diminué » (34).

b) Stabilité contre permanence :

« La caractéristique la plus évidente des nominations politiques aux Etats-Unis est leur instabilité » (35). Ce phénomène, bien entendu, est étroitement lié au manque d'institutions capables de fournir aux autorités administratives une réserve de fonctionnaires. En France, l'Etat a pu s'assurer d'une élite administrative ; de même il a pu s'assurer d'une certaine stabilité dans le personnel et dans ses méthodes de travail. Le problème à Washington — « que les responsables administratifs sont des étrangers avec peu de possibilité d'apprendre comment travailler ensemble » (36) — est largement absent en France où leur formation est liée à leur carrière. En conséquence, ils forment un groupe assuré, très organisé et plus large que les barrières des partis politiques (37). Le terme de stabilité ne se réfère alors pas seulement à une stabilité du personnel, bien que ce soit le

(33) Jean MASSOT, *La Présidence de la République en France*, Paris, La Documentation française, 1977, p. 167.

(34) HECLLO, *A Government of Strangers*, p. 94.

(35) *Ibid.*, p. 103.

(36) *Ibid.*, p. 104.

(37) Ceci est décrit in Ezra SULEIMAN, *Les élites en France : grands corps et grandes écoles*, Ed. du Seuil, 1979, chap. 5, 6, 7.

cas, mais aussi à un engagement généralisé envers les institutions. Aux Etats-Unis, il y a non seulement absence d'un tel groupe, mais aussi absence de loyauté institutionnelle. Comme le note Heclo :

« Ces dernières années les ambiguïtés anciennes se sont pour le moins accentuées. Des nominations politiques aux postes clefs de l'Exécutif (autrefois le domaine des hommes de partis) ont été entachées par les qualités de la bureaucratie — élargie, spécialisée et répartie en couches. L'influence sur la bureaucratie de l'ancien système de nomination purement politique a augmenté à cause de l'attention accrue donnée au contrôle de la bureaucratie et à l'identification des postes clés de la bureaucratie avec la politique et les objectifs propres de la Maison-Blanche. Les quelques promoteurs d'une haute carrière dans le service public sont devenus moins distincts et plus dépendants des loyautés politiques que des loyautés aux institutions » (38).

L'absence de loyauté à l'égard des institutions aux Etats-Unis est liée à l'absence d'un vivier stable pour recruter des dirigeants de l'Exécutif. Les « hommes du Président » arrivent au sommet rapidement non à cause de leurs réalisations (comme en Grande-Bretagne ou en France) mais par le fait qu'ils ont lié leur carrière à un homme politique qui réussit à devenir Président. En parlant des démissions pour des raisons de principe dans la vie politique aux Etats-Unis Weisbrand et Franck ont noté que : « Dans la sélection d'un cabinet, d'un sous-cabinet et des collaborateurs de la Maison-Blanche, chaque Président fraîchement élu doit choisir dans un ensemble vaste et disparate de candidats ardents mais plus ou moins qualifiés. En Grande-Bretagne, ce choix est limité à un petit nombre restreint qui a déjà grimpé suffisamment haut dans l'échelle. Le côté hasardeux de la procédure américaine favorise inévitablement les contacts personnels des jeunes avec quelques personnages importants de l'Establishment. L'Anglais avance dans la politique pas à pas, tandis que l'Américain saute vers le haut, se lançant des larges et hautes épaules d'un patron » (39). Ceux qui entourent le Président français doivent leur carrière aux institutions auxquelles ils appartiennent. Ces institutions leur donnent la légitimité. Un des collaborateurs les plus proches du Président Giscard d'Estaing a noté qu'il s'est mis à travailler avec Giscard, il y a quelques années, tout à fait par hasard. « Lorsque Giscard était ministre des finances, il a cru souhaitable de nommer à son cabinet quelqu'un du « corps ». Le chef de mon administration m'a demandé si cela m'intéressait d'entrer dans le cabinet du ministre des finances, et j'ai accepté. J'ai donc commencé à travailler avec Giscard sans l'avoir rencontré personnellement. » Un autre collaborateur de Giscard à l'Elysée a déclaré qu'il a été engagé pour l'Elysée sans avoir rencontré le Président. « J'ai été engagé par le secrétaire général et non par Giscard. Il se trouve que Giscard voulait

(38) HECLO, *A Government of Strangers*, p. 82.

(39) Edward WEISBRAND and Thomas M. FRANCK, *Resignation in Protest*, New York, Grossman Publishers, 1975, p. 161.

quelqu'un du « corps » dans son équipe. Quelqu'un m'a recommandé auprès du secrétaire général et c'est ainsi que j'ai obtenu le poste. »

Il n'y a pas d'équivalent aux Etats-Unis du mode français de formation de hauts fonctionnaires et d'organisation de cette base institutionnelle qui sert comme réserve de recrutement pour les postes clés de l'administration. Le Président français peut s'entourer de collaborateurs compétents et ayant l'auréole de légitimité dans le groupe dans lequel ils doivent travailler, qui appartiennent à des institutions stables et permanentes et enfin qui sont liés à un réseau étendu dans le secteur public et au-delà.

c) *La loyauté envers le Président*

En raison de la manière dont le Président français choisit son équipe et les autres responsables qu'il nomme, la loyauté de ces hommes est rarement remise en cause. Ces conseillers regardent toujours les problèmes avec les yeux du Président. Les autres personnes qu'il nomme parleront parfois au nom de leur administration. Toutefois, les personnes qu'il nomme pour agir en son nom auront toujours une loyauté institutionnelle que l'on rencontre rarement aux Etats-Unis à cause du mode de sélection. Là où le Président français se limite volontairement à une communauté disponible de personnes publiques, libre toutefois de pressions extérieures dans son choix, le Président américain ne dispose ni de communauté légitime dans laquelle il puisse choisir, ni de la liberté d'agir contre les pressions du Congrès et des autres groupes de pression. Bien pire encore, il est obligé d'agir comme un groupe de pression normal pour influencer la nomination de ses collaborateurs. En effet, il devient un groupe de pression pour influencer sur les nominations. Il est instructif de citer longuement le fonctionnaire nommé dans l'étude d'Hecko qui décrit le processus généralement suivi dans la sélection des collaborateurs :

« Les recommandations adressées au secrétaire proviennent souvent d'un député ou d'un sénateur. Et il y en a toujours de la Maison-Blanche et (de groupes de pression). Parfois, il y a dix recommandations ou plus par jour, donc tout le monde ne peut pas avoir priorité...

« Un demandeur sans soutien politique est simplement ajouté aux listes pour des postes. Le plus important est de ne fâcher personne et d'essayer de démontrer que vous êtes coopératif... Pour ceux qui semblent intéressants on vérifie leur lien politique pour voir s'ils soutiennent le Président. On vérifie par trois ou quatre coups de téléphone au responsable de l'organisation du parti dans l'Etat d'origine du demandeur ou peut-être au bureau du Gouverneur. En général, quelques jours après, ils rappellent pour indiquer dans quel parti le candidat est enregistré. Ensuite, on demande le feu vert à Washington auprès des bureaux du Sénat et de la Chambre des Représentants dont dépend le domicile du candidat et on leur demande s'ils ont des objections. Cela marche ainsi » (40).

(40) Cité par HECKO, *A Government of Strangers*, p. 97.

En raison des questions qui entrent dans le mode de sélection pour l'administration, il s'ensuit que le Président ne peut pas espérer s'assurer la fidélité de ces personnes dont la plupart doivent leur nomination à un groupe de pression tout à fait indépendant. C'est pour cela que le Président Nixon a essayé de « reprendre en main » la bureaucratie dont il pensait avoir perdu totalement le contrôle (41). C'est à cause du mode de sélection que le Président américain se trouve dans une situation comparativement plus faible quant à la loyauté des fonctionnaires, les mêmes personnes dont il dépend pour exécuter sa politique. Heclo résume très bien les problèmes que le Président américain rencontre :

« La plupart des nominations politiques ne sont ni des hasards complets ni le fait d'une clientèle déterminée mais le résultat de divers accords connus et inconnus au cours du mode de sélection. Les personnes désignées doivent ressentir, au moins implicitement, des fidélités partagées et sont obligées, à différents moments, d'avoir la confiance de leur département, de la Maison-Blanche, du Congrès et des groupes de pression. Le mode de sélection pourrait avoir facilité ou endommagé la possibilité de le faire pour la personne nommée et donc ce mode de sélection aura aidé ou nui à sa chance d'obtenir un poste d'autorité politique au sein de la bureaucratie. Le mode de sélection du réseau initial d'obligations du nouveau titulaire établit un réseau instable. Les fidélités comme les titulaires eux-mêmes peuvent changer très rapidement » (42).

d) Réseaux

Le grand avantage dont dispose le Président français sur son homologue américain à l'égard de l'organisation politique de son administration se situe dans la stabilité du réseau sur lequel il peut s'appuyer. Il peut nommer des hommes aux idées semblables, ayant le sentiment qu'ils appartiennent au même réseau, puisqu'il n'est pas sujet aux pressions des groupes politiques ou groupes de pression pour ces nominations. J'ai décrit ailleurs, en détails, l'importance de ce réseau et la manière selon laquelle il fonctionne (43). Non seulement le Président est capable de nommer tous les fonctionnaires qui occuperont les postes clés dans l'appareil administratif, mais aussi ses propres conseillers sont liés d'une façon stable et permanente à ceux qui dirigent cet appareil. C'est pour cette raison que les trois Présidents de la V^e République ont manifesté un intérêt particulier pour les nominations qu'ils contrôlent. Soit le Président nomme un homme à lui, soit il exerce son droit de veto lorsqu'une nomination lui est proposée. C'est ici que son cabinet personnel joue un rôle important : si un de ses proches collaborateurs a le sentiment que l'une des personnes

(41) Cet essai est décrit in Richard P. NATHAN, *The Plot That Failed : Nixon and the Administrative Presidency*, New York, John Wiley, 1975.

(42) HECLO, *A Government of Strangers*, p. 99.

(43) SULEIMAN, *Les élites en France*. Voir aussi, SULEIMAN, *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Paris, Ed. du Seuil, 1976, chap. 5.

proposées pour un poste aura tendance à être peu coopérative, il conseille le Président dans le sens d'un rejet de la nomination. De cette manière, le cabinet personnel du Président devient lié à un réseau qui s'agrandit continuellement.

Par contre, le personnel nommé à Washington ne fait pas partie des « réseaux de clientèles administratives parlementaires et des groupes de pression » (44). Heclo décrit leur isolement ainsi :

« Le personnel nommé par le Président est parfois en relation avec les personnes qui composent ce réseau, mais ceux-ci sont certainement en relation entre eux, indépendamment de lui. En termes sociologiques, ses réseaux sont minces, instables, peu étoffés, tandis que les leurs sont épais, multiples et permanents. Au sein de ce personnel lui-même, on ne peut guère parler d'une action conjointe pour faire respecter des normes de groupe, car il n'y a pas de groupe. Lorsqu'il a affaire à des groupes extérieurs se connaissant entre eux, le personnel nommé par le Président peut apprécier combien les repréailles pour leurs erreurs peuvent être extrêmement indirectes mais puissantes. Le personnel de la haute administration constitue un Gouvernement d'étrangers, mais ses membres ne peuvent pas agir si tous les autres le sont » (45).

Le chef de l'Exécutif français peut organiser son autorité sans beaucoup d'obstacles car toutes les nominations sont faites au sein de l'administration. En conséquence, toutes ces personnes ont une formation professionnelle et éducative semblable qui leur permet de former un réseau. Il y a des conflits à l'intérieur de ce réseau mais ces conflits ne risquent pas de mettre le système en péril. A Washington, « le personnel nommé par le Président doit faire en grande partie avec ses propres moyens et est vulnérable au pouvoir bureaucratique » (46).

Il est évident que le Président américain est limité de tous côtés. Cet article a seulement traité de son pouvoir (ou son manque de pouvoir) vis-à-vis de la bureaucratie. Le genre d'obstacles qu'il rencontre dans ses tentatives de contrôle et d'impulsion de la bureaucratie fédérale existe dans d'autres domaines. Même dans le domaine des affaires étrangères, où on le considérait comme le chef incontesté, le Congrès (particulièrement à cause de la guerre du Vietnam) a de plus en plus empiété sur son autorité. La Présidence américaine se dirige clairement vers une phase « post-impériale » (47).

Traduit de l'anglais par Kenneth Levine.

(44) HECLO, *A Government of Strangers*, p. 111.

(45) *Ibid.*, p. 112.

(46) *Ibid.*

(47) Voir l'excellent chapitre de Fred GREENSTEIN sur la Présidence américaine in Anthony KING, ed., *The New American Political System*, Washington, DC, The American Enterprise Institute, 1978.

Quelle Europe : coopération ou intégration ?

*Les préférences des candidats
à l'élection de juin 1979
et des membres élus du Parlement européen*

JACQUES-RENÉ RABIER (1), RONALD INGLEHART (2),
IAN GORDON (3), CARSTEN LEHMAN SØRENSEN (4)

La fonction des élections, dans un régime démocratique, est double : donner aux citoyens la possibilité de choisir leurs représentants et d'exprimer par ce choix leurs opinions sur les affaires publiques.

L'élection au suffrage universel direct de l'Assemblée de la Communauté européenne (ou « Parlement européen »), en juin 1979, a bien eu ces deux fonctions : faire désigner par l'ensemble des citoyens des neuf pays les 410 représentants des peuples des Etats membres et, par cette désignation même, faire exprimer par ces citoyens quelle sorte d'Europe, quel type de communauté, quelles orientations politiques ont leur préférence.

Comme l'on sait, l'un des débats qui, depuis trente ans, partage les forces politiques de la plupart des pays membres, au sujet de la Communauté européenne et du mouvement d'unification de l'Europe, porte sur les fonctions qui devraient être réservées à la compétence exclusive du Gouvernement de chaque Etat ou confiées à des organismes de coopération interétatique, et celles qui pourraient être attribuées aux institutions de la Communauté.

(1) Conseiller spécial de la Commission des Communautés européennes (Bruxelles).

(2) University of Michigan, Ann Arbor, Etats-Unis.

(3) Kingston Polytechnic, UK.

(4) Aarhus Universitet, DK.

*Les fonctions attribuées de préférence aux Gouvernements
ou aux institutions communautaires
suivant le groupe d'appartenance au Parlement
(Moyenne des réponses correspondant aux quinze*

	Communistes	Socialistes	Démocrates chrétiens	Libéraux
	%	%	%	%
A) Les Gouvernements nationaux agissant indépendamment les uns des autres	33	8	3	5
B) Les Gouvernements nationaux après consultation mutuelle au sein de la CE	17	24	19	19
C) Les institutions de la CE, chaque Gouvernement conservant le droit de veto	19	27	27	33
D) Les institutions de la CE selon un vote à la majorité	31	41	51	43
Total	100	100	100	100
Nombre d'interviews	56	240	165	90
Nombre de sièges au Parlement européen	44	113	107	40

Il était d'une extrême importance, dans une enquête auprès des candidats à l'élection européenne, de poser cette question fondamentale : d'une part, parce que le nouveau Parlement, même sans élargissement de ses compétences institutionnelles, ne pourrait pas ne pas influencer tout à la fois l'évolution de la politique communautaire et celle des politiques nationales ; d'autre part, parce que c'était une occasion unique pour mesurer au même moment et dans les mêmes termes les attitudes d'un échantillon représentatif des élites politiques de tous les partis ou presque existant dans les neuf pays de la Communauté (5).

La question a été formulée de telle façon que les termes en soient pertinents dans chacun des neuf pays, qu'elle couvre un maximum de fonctions politiques importantes et qu'elle offre une possibilité d'options aussi précises que possible, graduée depuis l'action indépendante de chaque Gouvernement — ce qui correspond à l'attitude des défenseurs les plus résolus de la « souveraineté nationale » — jusqu'à l'action commune par les institutions de la Communauté, selon un vote à la majorité, procédure qui est formellement prévue par le traité de Rome, sinon appliquée depuis « l'accord » de Luxembourg de janvier 1966.

Nous avons ainsi obtenu une masse d'informations extrêmement riche, tant sur les aspirations des candidats élus, qui forment aujourd'hui le Parlement européen, que sur les tendances des forces politiques nationales, comparées entre elles d'un pays à l'autre (6).

Il apparaît, par exemple, d'un premier examen d'ensemble, que, parmi les candidats appartenant aux grandes tendances politiques organisées au sein du Parlement européen, les démocrates chrétiens et les libéraux

(5) Cette recherche, qui faisait partie d'un large ensemble d'études entreprises par le « European Election Study » constitué auprès de l'Université de Mannheim sous la coordination de Rudolf Wildenmann, Paolo Farneti, Dusan Sidjanski et Henri Valen, a été rendue possible par des contributions financières de la Volkswagenwerk Stiftung, de la Commission des Communautés européennes et du Parlement européen.

Les interviews ont été faites sur le terrain par les organisations ou chercheurs suivants : Dimarso (Belgique), Zuma (Allemagne), IMS (Irlande), Doxa (Italie), NSS (Pays-Bas), Mori (Grande-Bretagne), Carsten Lehman Sørensen et un groupe de l'Université de Aarhus (Danemark), Patrice Manigand et Dominique Rémy (France), Mario Hirsch (Luxembourg). La coordination internationale de la collecte des données a été assurée par Karlheinz Reif, de l'Université de Mannheim.

Voir, pour plus de détails, le numéro spécial du *European Journal of Political Research*, March 1980, vol. 8, n° 1, et notamment notre article « Broader Powers for the European Parliament ? The Attitudes of Candidates », pp. 113-133.

(6) Sur quelque 3 400 candidats, 742 ont été interrogés personnellement et oralement, parmi lesquels 256 ont été élus, ce qui représente 62 % des membres du Parlement européen, avec une répartition couvrant l'ensemble des tendances politiques. En outre, les analyses ont montré qu'il n'y avait pas de différence significative entre les réponses des candidats non élus et celles des candidats élus. Nous parlerons donc indifféremment d'attitudes des « candidats » ou des « membres du Parlement », en prenant comme base l'ensemble des réponses recueillies. Lorsque les analyses présentées porteront sur « les membres du Parlement européen » ou « le Parlement européen », les réponses individuelles auront été dûment pondérées en fonction du nombre de sièges obtenu par chaque parti de chaque pays.

sont plus enclins à se prononcer dans le sens « européen » que dans le sens « national », contrairement aux communistes et aux démocrates européens de progrès (7).

Une première simplification pour le traitement de cette masse d'informations consiste à ramener les quatre modalités de réponse à une valeur unique en calculant un score moyen, après avoir affecté les réponses A d'un coefficient 1, les réponses B d'un coefficient 2, les réponses C d'un coefficient 3 et les réponses D d'un coefficient 4 (8).

Le traitement, suivant cette méthode, des réponses données par l'ensemble des candidats interrogés permet de ranger aisément les fonctions pour lesquelles les préférences vont plutôt vers le pôle « national » ou plutôt vers le pôle « européen ».

Dans l'ensemble, des fonctions telles que l'aide au Tiers Monde, la politique de l'environnement, le contrôle des sociétés multinationales, les relations commerciales, la politique de l'énergie et la politique agricole sont plus fréquemment considérées comme pouvant être remplies par les institutions européennes que la politique fiscale et la politique de défense, encore que ces deux dernières fonctions obtiennent des scores qui coïncident à peu près exactement avec le point central de notre indice ; en d'autres termes, les préférences sont presque également partagées, sur ces deux fonctions, entre les options « nationales » et les options « européennes ».

Certes, nous n'avons pas le moyen de mesurer quelle est l'importance attachée à chacune de ces fonctions par les candidats interrogés, et l'on pourrait prétendre que le large consensus pour « abandonner » aux institutions européennes l'aide au Tiers Monde s'explique par la faible importance que l'on y attache. Soit ! l'explication est plausible, mais il paraît difficile de l'appliquer, par exemple, à la politique de l'énergie : dans quel pays et pour quel parti politique des problèmes tels que l'approvisionnement en pétrole ou le développement des centrales nucléaires seraient-ils considérés comme d'importance mineure ? Or, en moyenne pondérée, les trois quarts des membres du Parlement européen se sont prononcés pour une politique européenne de l'énergie dans le cadre des institutions communautaires (74 %) et même plus de 40 % pour l'option « supranationale ».

Mais une autre simplification est possible pour éviter d'avoir à exa-

(7) Bien que les démocrates chrétiens et les conservateurs européens aient modifié le nom de leurs groupes respectifs, nous avons préféré utiliser l'appellation ancienne, qui est mieux connue.

Le groupe des démocrates européens de progrès réunit, comme l'on sait : les quinze élus français de la liste « Défense des intérêts de la France en Europe » patronnée par le RPR ; les cinq élus irlandais du Fianna Fail, parti actuellement au Gouvernement ; un élu danois du Fremskridtspartiet ; un élu britannique du Scottish National Party.

(8) La valeur minimale (1,00) correspond à 100 % de réponses « nationales » de type A et la valeur maximale (4,00) à 100 % de réponses « européennes » de type D. Le point central (2,50) correspond à une répartition égale entre réponses « nationales » et réponses « européennes ».

*Classement des quinze fonctions sur l'indice de préférence
des attributions de compétence
(Ensemble du Parlement européen)*

	Décision à prendre par les institutions européennes			Score moyen
	Chaque Gouvernement conservant le droit de veto (C) (en %)	Selon un vote à la majorité (D) (en %)	Total (C + D) (en %)	
Aide au Tiers Monde	30	53	83	3,32
Politique de l'environnement	26	49	75	3,19
Contrôle des sociétés multinationales	26	49	75	3,14
Relations commerciales avec les pays tiers	30	45	75	3,12
Politique de l'énergie	31	43	74	3,11
Politique agricole	42	37	79	3,09
Politique des transports	30	39	69	3,02
Développement économique général	31	38	69	2,99
Politique de la pêche	35	35	70	2,98
Politique monétaire	31	36	67	2,92
Développement régional	32	31	63	2,84
Politique sociale et sécurité sociale	29	28	57	2,73
Politique étrangère	22	27	49	2,61
Politique fiscale	24	23	47	2,51
Politique de défense	19	27	46	2,49
Moyenne	29	37	66	2,94 ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Ecart type : 0,25.

miner le score des candidats de chaque groupe politique européen (et ultérieurement de chaque parti national). Il suffit de procéder à une analyse factorielle des réponses sur l'ensemble de l'échantillon.

Cette analyse (9) révèle l'existence de trois facteurs dont les variables constitutives sont les suivantes, avec leur poids.

(9) Varimax Factor Rotation.

	F1	F2	F3
Politique de l'environnement	0,74		
Contrôle des sociétés multinationales	0,75		
Politique de l'énergie	0,74		
Politique agricole			0,76
Développement régional			0,82
Politique étrangère		0,82	
Politique de défense		0,88	

De toute évidence, le premier facteur (F1) correspond à des problèmes *nouveaux* auxquels sont confrontées les sociétés dites « postindustrielles », ou plus précisément à des problèmes techniques récemment devenus des problèmes *politiques*, perçus comme tels par les gouvernés et les gouvernants parce qu'ils suscitent dans le système politique des demandes conflictuelles et, de ce fait, rendent nécessaires des décisions de la part des pouvoirs publics.

Le deuxième facteur (F2) correspond sans aucun doute aux fonctions *traditionnelles* de l'Etat-nation à l'égard de l'extérieur. C'est, pourrait-on dire, le cœur de la souveraineté nationale : l'exercice du monopole des relations politiques avec les Etats « étrangers » et, à la limite, la définition de l'ami et de l'ennemi, de la relation de paix ou de guerre.

Enfin, le troisième facteur (F3) semble correspondre à des fonctions d'aménagement de *l'espace interne* (développement régional) et de régulation des ressources alimentaires, voire de sauvegarde de la terre nourricière (politique agricole).

Nous pouvons désormais présenter d'une façon aussi synthétique que possible les préférences les plus significatives des candidats et des élus, d'abord au niveau du Parlement européen (après pondération en fonction de la composition effective de cette assemblée) et ensuite au niveau des candidats des partis politiques de chaque pays (y compris ceux des partis qui n'eurent pas d'élus au Parlement européen).

1. LES PRÉFÉRENCES SIGNIFICATIVES DES MEMBRES DU PARLEMENT EUROPÉEN

1. *Les fonctions politiques de la nouvelle société.* — En ce qui concerne ces fonctions, la préférence européenne est relativement élevée ; elle est exprimée par les trois quarts des répondants. Plus encore : près de la moitié des membres du Parlement européen (49 %) se prononcent pour que les fonctions correspondant à la politique de l'environnement et au contrôle des sociétés multinationales soient attribuées aux institutions européennes statuant à la majorité ; quatre sur dix (43 %) se prononcent dans le même sens en ce qui concerne la politique de l'énergie.

Les groupes démocrate-chrétien, socialiste et libéral ont les scores pro-européens les plus hauts.

2. *Les fonctions traditionnelles de l'Etat-nation.* — Dans ces domaines, les positions des divers groupes politiques sont, comme l'on pouvait le prévoir, beaucoup plus tranchées : les démocrates chrétiens, suivis par les libéraux, apparaissent comme les plus « européens », tandis que les démocrates européens de progrès sont nettement les plus favorables à l'action indépendante de chaque Gouvernement national : ils le sont plus encore que les communistes, ce qui s'explique, ainsi qu'on le verra plus loin, par la différence d'attitudes, dans ce dernier groupe, entre les élus du Parti communiste italien et ceux du Parti communiste français.

Dans l'ensemble, le Parlement européen se partage à peu près à égalité, en matière de politique étrangère, entre des solutions nationales et des solutions européennes (51 contre 49 %). L'écart est plus grand en matière de défense (54 contre 46 %), ce qui n'est pas surprenant.

3. *L'agriculture et l'aménagement de l'espace.* — Les scores correspondant à ces fonctions se situent entre ceux que nous avons examinés précédemment, ce qui signifie que les préférences exprimées ne sont ni très « nationales » ni très « européennes ». Il n'est donc pas surprenant que les scores les plus élevés réunissent les groupes démocrate chrétien, libéral, socialiste et conservateur, qui constituent la grande majorité de l'Assemblée.

Le principe d'une politique agricole européenne est admis par près de 89 % des membres du Parlement européen et celui d'une politique commune de développement régional par plus de 60 %. Dans les deux cas, cependant, le choix d'une formule de coopération (vote à l'unanimité) l'emporte — de peu — sur celui d'une formule d'intégration (vote à la majorité).

Le tableau de la page 146 présente l'ensemble de ces résultats.

2. LES PRÉFÉRENCES SIGNIFICATIVES DES CANDIDATS DES DIVERS PARTIS POLITIQUES NATIONAUX

Après avoir examiné les positions des candidats et des élus, dont les réponses ont été pondérées suivant le nombre des sièges attribués aux différents groupes, il nous resterait à entrer dans plus de détails et à examiner, pour chaque pays, les réponses données par les candidats de toutes les formations politiques nationales, qu'elles aient eu ou non des élus au Parlement européen. Nous nous limiterons ici aux quatre plus grands pays.

Mais, tout d'abord, nous présenterons, en même temps que les scores moyens, les pourcentages moyens de réponses faites en faveur de la compétence communautaire (avec veto ou à la majorité) auxquels les scores moyens correspondent (voir tableau, page 147).

*Les préférences nationales ou européennes des membres du .
(Scores moyens sur les sept fonctions les plus signifi-)*

	Communistes	Socialistes	Démocrates chrétiens	Libéraux
<i>Nouveaux problèmes de société</i> (facteur 1) :				
Politique de l'environnement	2,87	3,35	3,42	3,46
Contrôle des sociétés multinationales	2,59	3,45	3,47	3,24
Politique de l'énergie	2,66	3,24	3,46	3,29
Moyenne des scores ⁽¹⁾	2,71	3,35	3,45	3,33
<i>Fonctions traditionnelles de l'Etat-nation</i> (facteur 2) :				
Politique étrangère	2,12	2,56	3,05	2,76
Politique de défense	1,98	2,40	3,09	2,46
Moyenne des scores ⁽¹⁾	2,05	2,48	3,07	2,61
<i>Agriculture et aménagement de l'espace</i> (facteur 3) :				
Politique agricole	2,60	3,15	3,34	3,29
Développement régional	2,35	2,97	3,06	2,97
Moyenne des scores ⁽¹⁾	2,47	3,06	3,20	3,13
⁽¹⁾ Les scores en caractères gras ont une valeur qui n'est pas inférieure au score le plus élevé, soit 0,51 sur F1, 0,51 sur F2 et 0,33 sur F3.				

*L'accord des candidats pour l'attribution de compétences décisionnelles
aux institutions de la communauté européenne suivant le pays*

	Les nouveaux problèmes de société (F1) (en %)	Les fonctions traditionnelles de l'Etat-nation (F2) (en %)	L'agriculture et l'aménagement de l'espace (F3) (en %)	Score moyen sur les trois fonctions ⁽¹⁾
Belgique	86	69	75	3,42
Allemagne	89	67	79	3,38
Italie	86	66	75	3,32
Pays-Bas	88	39	81	3,14
Luxembourg	94	31	54	3,01
Irlande	63	27	83	2,57
Royaume-Uni	59	29	57	2,56
France	67	28	63	2,52
Danemark	54	10	51	2,06

⁽¹⁾ Moyenne des scores sur chacune des trois fonctions. L'écart type entre ces scores moyens nationaux est de 0,48.

1. *Allemagne.* — Si l'on ne tient pas compte des réponses de l'unique candidat du DKP (Deutsche Kommunistische Partei) interrogé dans l'enquête, réponses qui donnent systématiquement la préférence à l'action indépendante des Gouvernements nationaux, on constate que les candidats (et les élus) des trois grands partis de la République fédérale expriment une attitude très favorable à la compétence des institutions européennes : les libéraux (FDP) encore plus fortement que les sociaux-démocrates (SPD), et ces derniers un peu plus que les chrétiens démocrates (CDU/CSU). Les autres candidats sont nettement moins « européens ».

On notera que, si les chrétiens démocrates se prononcent plus fréquemment que les socialistes et même que les libéraux pour une politique étrangère et une politique de défense communes, ils sont un peu en retrait en ce qui concerne la politique agricole et la politique régionale ; ces deux derniers points expriment sans doute, d'une part, une certaine critique à l'égard de la politique agricole commune telle qu'elle évolue actuellement et, d'autre part, une crainte plus ou moins confuse que les compétences des *Länder* ne viennent à être menacées.

2. *Italie.* — Les différences entre les candidats des divers partis italiens sont peu marquées en ce qui concerne les préférences à l'égard de l'Europe. Les radicaux manifestent les aspirations « progressistes européennes » les plus fortes, d'autant plus fortes peut-être que ce parti à vocation contestataire n'a pas exercé jusqu'ici et a sans doute peu de chance d'as-

sumer à bref délai des responsabilités gouvernementales. Libéraux (PRI et PLI ici regroupés pour améliorer la signification de l'échantillon), socialistes (PSI) et sociaux-démocrates (PSDI) (également regroupés) et démocrates chrétiens (DC) sont très proches les uns des autres sur les trois dimensions factorielles, suivis de près par les communistes, lesquels ne se distinguent guère que par un score nettement moins européen que ceux de tous les autres partis sur deux points : la politique étrangère et surtout la défense commune.

3. *Royaume-Uni*. — Ainsi qu'on l'a vu plus haut, le classement des pays suivant l'ordre décroissant des scores moyens sur les sept items pris en compte fait passer le Royaume-Uni avant la France. On peut à première vue en être surpris, puisque toutes les études qui ont été faites auprès du grand public, notamment les « eurobaromètres », montrent incontestablement que la population française considérée dans son ensemble est nettement *plus* favorable à l'unification de l'Europe et à la Communauté européenne que la population britannique. C'est néanmoins un résultat très net de cette enquête auprès des candidats que, pour beaucoup de questions, les réponses des candidats britanniques paraissent plus « européennes » que celles des candidats français (10).

En l'occurrence, pour quatre fonctions sur sept choisies comme significatives, les candidats britanniques ont tendance à se prononcer un peu plus fréquemment que les candidats français pour l'attribution des compétences aux institutions européennes de préférence au Gouvernement national. Cette anomalie apparente ne provient pas de différences de structures dans les échantillons ; si l'on dichotomise les réponses, dans chacun des deux pays, selon qu'elles proviennent de candidats des partis de la majorité gouvernementale (UDF et RPR en France, conservateurs au Royaume-Uni) ou de candidats d'autres partis, on constate que, si les candidats des partis français non gouvernementaux paraissent un petit peu plus « européens » que leurs homologues britanniques, les candidats gouvernementaux britanniques semblent l'être beaucoup plus que leurs homologues français (11).

(10) Voir INGLEHART, RABIER, GORDON and SØRENSEN, *Broader Powers for the European Parliament?*, *op. cit.*

(11)

	Moyenne générale sur les sept items	
	Candidats des partis de la majorité	Autres candidats
France	2,50 (n = 59)	2,54 (n = 69)
Royaume-Uni	2,73 (n = 41)	2,49 (n = 99)

L'explication pourrait être que les candidats britanniques (ou certains d'entre eux) sont plus « européens » que leurs électeurs, ce qui n'est pas exclu, mais devrait être examiné plus en détail, ou encore que les candidats français (ou certains d'entre eux) le sont moins que leurs électeurs, ce qui nous paraît très probable.

4. *France.* — Mis à part les candidats du Parti communiste, qui dans presque tous les domaines ici retenus comme significatifs optent pour une compétence nationale plutôt qu'européenne (12), et ceux des écologistes, qui expriment le plus fréquemment une préférence pour les institutions européennes (notamment lorsqu'il s'agit de la politique de l'environnement, du contrôle des sociétés multinationales et de l'énergie), les candidats de l'aile libérale de l'UDF (Parti républicain et Parti radical socialiste) sont dans l'ensemble plus favorables à la compétence des institutions européennes que les candidats socialistes-radicaux de gauche et même que les candidats de l'aile démocrate chrétienne de l'UDF (Centre des démocrates-sociaux). Ces derniers illustrent bien le phénomène d'*understatement* que nous avons déjà mentionné : dans cette enquête, ils se situent presque toujours en deçà de leurs collègues de l'UDF ; mieux encore, dans quatre cas sur sept, les réponses des candidats CDS sont plus proches de celles des candidats RPR que de celles des candidats de la famille libérale de l'UDF (13). Tout se passe comme si un « effet d'intimidation », venu du RPR et/ou de l'Élysée, avait contraint les candidats d'origine CDS à mettre dans leur poche, au cours de la campagne électorale, leur drapeau européen (14).

(12) Avec toutefois une ouverture un peu plus grande en ce qui concerne la politique de l'environnement et la politique agricole : un tiers des candidats communistes interrogés accepte dans ces domaines la compétence des institutions européennes, mais avec droit de veto pour chaque Gouvernement national.

(13) Contrôle des sociétés multinationales, politique agricole, politique de l'énergie et, dans une moindre mesure, politique étrangère.

(14) Cet effet d'intimidation a été correctement décrit et expliqué par Pierre KENDE, dans son article *La France et l'intégration européenne*, *Commentaire* (Paris), été 1979, vol. 2, n° 6, pp. 181-188.

On trouve la confirmation de cette stratégie du bas profil, adoptée par les candidats français du CDS, au sein de la liste de l'UDF, dans les déclarations suivantes du secrétaire général de leur parti pour les affaires européennes, Jacques Mallet, à propos de leur programme électoral (Rapport Deniau) :

« Le problème de la sécurité en Europe a été délibérément écarté, celui des institutions européennes abordé avec une extrême prudence. Le choix nous a conduits parfois à nous aligner sur le plus petit commun dénominateur : c'est un programme œcuménique qui ne se propose pas de faire « le maximum d'Europe », mais d'attirer le maximum de voix... ».

Cité par BIBES, MENUDIER, LA SERRE et SMOUTS, *L'élection européenne en France, en Grande-Bretagne, en Italie et en République fédérale d'Allemagne*, *Revue française de Science politique*, décembre 1979, vol. 29, n° 6, p. 1031.

3. ACCORDS ET DÉSACCORDS ENTRE CANDIDATS AU PARLEMENT EUROPÉEN

Dans tout régime démocratique, la procédure électorale met en compétition des candidats qui s'accordent ou s'opposent, à des degrés divers, sur diverses dimensions de l'activité sociopolitique : ils s'accordent généralement entre candidats porteurs d'une même étiquette, et s'opposent entre candidats se réclamant de partis différents.

Dans une assemblée internationale, au contraire, les représentants des diverses nations en présence auront tendance, même s'ils ne sont pas formellement mandatés à cet effet, à exprimer des attitudes rigoureusement semblables ou plus ou moins harmonisées. Ils le feront au nom des instructions reçues, si ce sont des représentants officiels dans l'exercice de leurs fonctions, ou au nom de « l'intérêt national », si ce sont des personnes privées, pour se conformer aux usages qui conduisent à dissimuler quelque peu l'étendue des désaccords entre nationaux face à l'étranger.

Qu'en sera-t-il au sein du Parlement européen dont, comme l'on sait, les membres sont les « représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté » (15) et siègent en groupes politiques non en délégations nationales ?

L'enquête faite auprès des candidats à l'élection européenne permet de jeter quelque lumière sur ce problème des tensions éventuelles entre représentants des peuples de la Communauté selon, d'une part, la nation à laquelle ils appartiennent et, d'autre part, l'étiquette politique sous laquelle ils ont été élus.

Cet examen, bien entendu, sera limité ici aux attitudes et opinions relatives à l'exercice de certaines fonctions « gouvernementales » : celles précisément qui ont été présentées dans les pages précédentes (16).

La dispersion des scores, qui exprime l'ampleur des différences d'opinion sur chacune des trois dimensions auxquelles nous avons ramené les conceptions relatives au Gouvernement de l'Europe, peut être examinée sous plusieurs aspects. Il peut y avoir des différences entre les opinions moyennes des candidats de chaque nationalité ou entre les opinions moyennes des candidats ressortissant aux différents groupes politiques constitués au sein du Parlement européen. Mais ces mesures sont assez grossières : les moyennes, par définition, dissimulent la dispersion. Nous devrions nous intéresser aussi aux écarts entre candidats de différents partis d'un même pays et entre candidats des divers pays de la Communauté se réclamant d'une même tendance, par exemple d'un même groupe politique existant au Parlement européen.

D'une façon générale, les écarts entre pays sont légèrement supérieurs

(15) Article 137 du traité instituant la Communauté économique européenne.

(16) D'autres dimensions des attitudes et opinions des candidats (et des élus) ont déjà fait ou feront l'objet d'autres publications.

aux écarts entre les groupes politiques du Parlement européen, et sont plus grands sur le facteur 2, qui correspond aux fonctions traditionnelles de l'Etat-nation (politique étrangère et défense), que sur les deux autres facteurs. Cela signifie qu'au sein du Parlement européen les clivages nationaux risquent d'avoir un peu plus d'importance que les clivages entre groupes politiques ou que — ce qui revient au même — des tensions entre représentants des diverses nationalités se feront sentir à l'intérieur des groupes.

Mais les écarts entre les scores moyens des candidats des divers partis rivalisant dans chaque pays sont nettement plus grands, notamment en France, en Italie et surtout au Danemark, trois pays qui apparaissent de ce fait comme étant les plus partagés au sujet des fonctions à attribuer à la Communauté européenne.

Dispersion des opinions selon le pays d'origine, d'une part, et dispersion selon l'étiquette politique nationale, d'autre part : on peut s'attendre logiquement à ce que les groupes politiques existant au Parlement européen (ou certains d'entre eux) soient le lieu de tensions internes relativement fortes. C'est bien le cas : il y a *plus* de différences, en moyenne, entre les opinions des fractions nationales composant un même groupe politique du Parlement qu'entre les fractions politiques en compétition dans un même pays. En outre, c'est au sein du groupe communiste que les tensions latentes apparaissent comme les plus fortes, du fait des différences d'opinion très fortement marquées entre les partis « frères » français et italiens.

Le jeu des relations d'influence et des rapports de forces, au niveau national et au niveau européen, entre les citoyens, les élus, les partis politiques et les décideurs institutionnels, reste largement ouvert. Pussions-nous avoir quelque peu contribué à éclairer le débat en révélant au Parlement européen d'aujourd'hui, et à ceux qui y ont délégué leurs représentants, les réponses collectées individuellement auprès des candidats sur des questions aussi fondamentales pour l'avenir de l'Europe.

Nos résultats ont montré, en effet, que les membres du Parlement européen ont, en majorité, dans un certain nombre de domaines importants, une attitude plutôt « pro-européenne » que « nationaliste » en ce qui concerne l'attribution de la capacité de décider. Certes, le degré de « support », dirait-on en anglais, c'est-à-dire à la fois d'impulsion et de soutien, varie considérablement d'une nation à l'autre et, dans une moindre mesure, d'une formation politique à l'autre, mais, pour le Parlement considéré dans son ensemble, la politique de défense apparaît comme le seul domaine pour lequel une majorité n'est pas favorable à un transfert — même minime — de compétences. Par contre, des problèmes tels que la politique de l'énergie, la politique de l'environnement, la politique agricole et d'autres sont considérés par la majorité des élus comme pouvant être transférés au niveau européen.

Pouvoirs-Biblio

V^e RÉPUBLIQUE

Raymond BARRILLON, Jean-Michel BERARD, Marie-Hélène BERARD, Georges DUPUIS, Alain GRANGE-CABANE, Yves MENY, *Dictionnaire de la Constitution*, « Les institutions de la V^e République », Paris, Cujas, 1980, 540 p., 3^e édition revue et augmentée. Le meilleur instrument de travail sur la V^e République en moins de 600 p. et à un prix presque étudiant.

Le Mong NGUYEN, *La Constitution de la V^e République, théorie et pratique, 1958-1980*, Paris, Les Editions STM, 1980, 268 p. Une présentation didactique du « présidentialisme » français, dans une nouvelle collection destinée aux étudiants (Préface de Didier MAUS).

COMMUNISME

Alexandre ADLER, Jean RONY, *L'Internationale et le genre humain*, Paris, Mazarine, 1980, 320 p. Peu fréquent : un ex-communiste (ADLER, co-auteur de *L'URSS et Nous*, 1978) et un communiste critique (RONY, auteur de *Trente ans de parti...*, 1978) publient ensemble, sans distinguer les écrits respectifs. Plus rare encore : une postface, politiquement très différente des 265 p. qui précèdent, regrette que « notre Occident » soit « mou et irrésolu ... ».

CRISE

Jean Hervé LORENZI, Olivier PASTRE, Joëlle TOLEDANO, *La crise du XX^e siècle*, Paris, Economica, 1980, 387 p. Trois économistes remettent en cause les idées reçues sur la crise et proposent une nouvelle hiérarchie des puissances économiques.

ÉTATS-UNIS

Laura ARMAND, Denis MARTIN, Marie-France TOINET, Marilaine TOINET, *Les Etats-Unis et leurs populations*, Bruxelles, Ed. Complexe, « Pays et Populations », 1980, 301 p., chronologie, index. Une approche vivante et originale des Etats-Unis et du « paradoxe américain : une majorité de minorités ».

LÉGITIMITÉ

J. G. MERQUIOR, *Rousseau and Weber — Two Studies in the Theory of Legitimacy*, London, Boston and Menley, Routledge & Kegan Paul, 1980, 275 p., biblio., index. Analyse des interprétations du *Contrat social* et de l'historicisme webérien.

POLITIQUE

Gérard BERGERON, *La gouverne politique*, Paris-La Haye, Québec, Ed. Mouton et Presses de l'Université Laval, 1977, 264 p. Des rappels et des néologismes, autrement dit un bilan et un renouvellement de l'étude du politique (*the political*) et de ses composantes : la politique (*politics*), les politiques concrètes (*policies*) et l'entité politique organisée : la politie (*polity*) dont le système de fonctionnement est « la gouverne ».

Chronique de l'opinion publique

Profil de l'année

(septembre 1979 - août 1980)

JEAN-LUC PARODI

Ce second bilan annuel de l'opinion publique en France n'a, comme celui de l'année dernière (1), d'autre ambition que de rappeler ce qu'a été, *au vu des sondages*, l'année politique de septembre 1979 à août 1980, son rythme et ses spécificités. De cette période sans élections pour la première fois depuis cinq ans (2), mais non sans sondages préélectoraux (3), on retien-

(1) Jean-Luc PARODI, Profil de l'année (septembre 1978 - août 1979), *Pouvoirs*, n° 11, p. 173-181.

(2) À l'exception des élections prud'hommales : Voir IFOP, *L'Express*, 17 novembre 1979, Public SA, *L'Usine nouvelle*, 29 novembre 1979. Voir aussi Les Français et leurs syndicats, SOFRES, *L'Expansion*, 7 décembre 1979, et IFOP, *La Vie*, 6 décembre 1979.

(3) Le rythme des sondages préélectoraux s'est accru au premier semestre 1980. Trois sondages IFOP effectués du 8 au 28 janvier 1980 (*Le Point*, 2 février), du 31 mars au 19 avril 1980 (*Le Point*, 28 avril) et du 28 mai au 13 juin (*Le Point*, 23 juin) accordent successivement 16 %, 14 % et 15 % à G. Marchais, 18 %, 18 % et 18 % à F. Mitterrand, 40 %, 37 % et 38 % à V. Giscard d'Estaing, 12 %, 15 % et 14 % à J. Chirac, 14 %, 16 % et 15 % aux autres candidats, Michel Rocard obtenant dans une hypothèse identique 21 %, 22 % et 20 % des suffrages. Au second tour, V. Giscard d'Estaing l'emporte dans toutes les hypothèses, contre F. Mitterrand (60 % - 40 %, 61 % - 39 % et 60 % - 40 %), contre M. Rocard (55 % - 45 %, 55 % - 45 % et 56 % - 44 %) et contre G. Marchais (70 % - 30 %, 71 % - 29 %, 70 % - 30 %). Un sondage SOFRES du 23 au 29 avril 1980 (*Sud-Ouest*, 8 mai 1980) accordait à G. Marchais 18 %, F. Mitterrand 19 %, V. Giscard d'Estaing 35 %, J. Chirac 15 %, autres candidats 13 %, M. Rocard dans la même hypothèse obtenait 25 %. Au second tour, V. Giscard d'Estaing l'emportait sur F. Mitterrand (57 % - 43 %) et annulait contre M. Rocard (50 % - 50 %). Voir aussi les six sondages Public SA, *Paris Match* (25 janvier, 29 février, 4 avril, 16 mai, 20 juin et 25 juillet 1980) que rendent moins fiables les surprenantes variations du taux de « sans réponse » (plus « abstentions ») = successivement 22 % (contre 37 % en novembre), 29 %, 29 %, 26 %, 14 % et 14 %. Pour la période précédente, voir cette chronique : En attendant 1981 : Les présidentielles hypothétiques, *Pouvoirs*, n° 12, p. 181-190. On notera qu'une hypothèse d'élections législatives anticipées (SOFRES, *Nouvel Observateur*, 14 janvier 1980) accordait à la gauche 50 % des suf-

dra principalement parmi la variété des enquêtes publiées le retour du Président de la République dans une zone incertaine qui ouvre une quatrième phase du septennat, le maintien du Premier ministre (malgré les effets politiques sans lendemain de son hospitalisation) dans l'impopularité dominante qui le caractérise, la poursuite de l'affaiblissement général de la cote des partis politiques, les records absolus d'impopularité du PC, du RPR et de leurs leaders depuis la création des baromètres permettant de les mesurer, la prééminence confirmée de Michel Rocard au sein du Parti socialiste et la stabilité générale de la hiérarchie centriste.

• Parmi la profusion (quelque 220 sondages et 2 800 questions) et la variété des enquêtes effectuées et publiées durant cette période, de l'infidélité (4) à la psychanalyse (5) en passant par la plus belle chanson du siècle (6) et la superstition (7), on peut distinguer quelques grands thèmes spécifiques, la crise économique (8), les conséquences de l'intervention russe en Afghanistan tant sur le plan de la politique étrangère (9) ou de l'attitude à l'égard des jeux Olympiques (10) que sur celui du PC (11) (que l'« impossible biographie » de son leader a également situé au premier plan de l'opinion publique (12)), la classe politique (13).

• La cote IFOP de satisfaction du Président de la République (graphique 1) fait apparaître, après la crise de septembre 1979 (chute de 8 points du nombre de satisfaits, progression de 4 points du nombre des mécontents) qui ramenait pour la première fois depuis vingt-sept mois V. Giscard d'Estaing à un solde négatif, une stabilisation à un niveau

frages au premier tour (PC : 19 %, PSU-Ex. G. : 5 %, PS-MRG = 25,5 %, divers gauche : 0,5) contre 46 % à la droite (UDF : 24 %, RPR : 19 %, divers majorité et divers droite : 3 %), 3 % au Mouvement écologiste et 1 % aux divers, mais qu'une fois de plus l'équilibre était inversé en ce qui concerne les « souhaits de victoire », 42 % souhaitant la victoire de la majorité actuelle contre 39 % seulement à la gauche et 19 % de sans réponses.

(4) IFOP, *Elle*, 28 janvier 1980.

(5) Les Français et la psychanalyse, SOFRES, *Nouvel Observateur*, 28 avril 1980.

(6) SOFRES, Antenne 2, *Les roses blanches*, l'emportant de peu sur *La mer, La ballade des gens heureux* et *Les feuilles mortes*.

(7) SOFRES, *Elle*, 28 juillet 1980.

(8) HARRIS, *L'Express*, 1^{er} septembre 1979 ; SOFRES, *Nouvel Observateur*, 3 septembre 1979 ; *Nouvel Economiste*, 1^{er} octobre 1979 ; IFOP, *La Vie*, 3 janvier 1980, SOFRES, *Le Point*, 23 juin 1980.

(9) SOFRES, *Le Berry républicain*, 12 février 1980 ; SOFRES, *Figaro-Magazine*, 15 mars 1980. Voir aussi Public SA, *Paris Match* des 8 février, 2 et 9 mai 1980.

(10) IFOP, *Le Point*, 28 janvier 1980 ; Public SA, *Paris Match*, 1^{er} février 1980 ; HARRIS, *Le Matin*, 5 février 1980 ; SOFRES, *Le Figaro*, 18 mars 1980 ; IFOP, *Sport-télé*, 30 avril 1980.

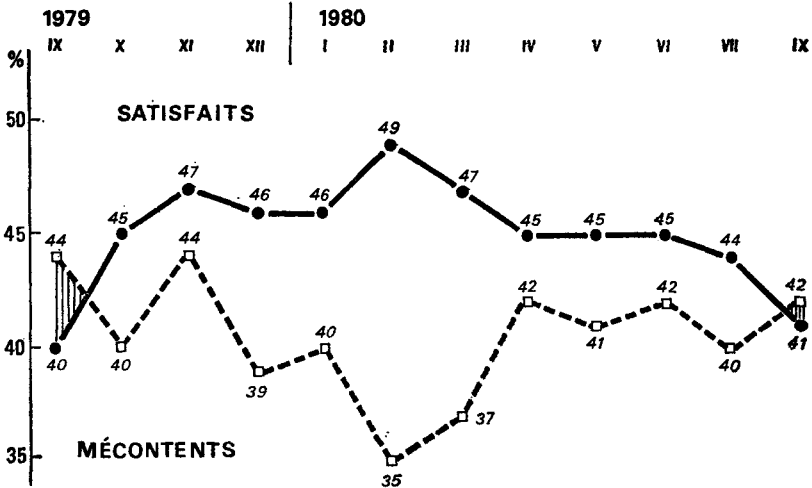
(11) HARRIS, *Le Matin*, 24 janvier 1980 ; SOFRES, enquête du 22 au 27 février 1980, pour « un groupe de journaux de province ».

(12) Les Français jugent Marchais, HARRIS, *L'Express*, 5 avril 1980.

(13) Les Français, les hommes politiques et la presse, IFOP, *VSD*, 10 novembre 1979 ; Les Français jugent la classe politique, HARRIS, *L'Express*, 17 novembre 1979.

GRAPHIQUE 1. — La courbe de popularité (IFOP)
du Président de la République
(septembre 1979 - septembre 1980)

La chute de septembre 1979 et la stabilisation dans une zone incertaine



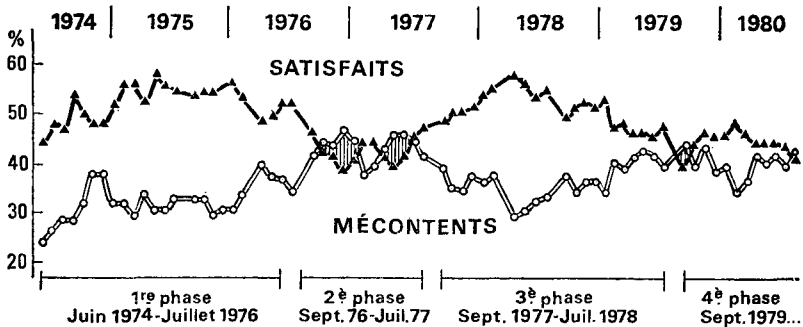
médiocre (14). Le rappel de la courbe générale du septennat (graphique 2) semble indiquer qu'après le beau fixe des deux premières années, la dépression de septembre 1976 à juillet 1977, la régulière remontée de la période prélégislatrice et le maintien après la victoire de cette cote à un niveau élevé, on est entré depuis septembre 1979 dans une quatrième phase d'équilibre incertain entre satisfaction et mécontentement (15). L'indice de juillet 1980 (+ 4) est le plus mauvais indice de commencement d'été de tout le septennat. Difficultés économiques et dissensions dans la majorité expliquent pour l'essentiel l'entrée dans cette nouvelle période du septennat. De façon générale, le jugement sur l'homme est meilleur que celui porté sur sa politique et celui-ci est d'autant plus négatif que l'on aborde le domaine économique et social (16).

(14) Rappelons que le maximum de satisfaits (59 %) a été atteint en mai 1975 et avril 1978 et le maximum de mécontents (47 %) en décembre 1976, l'indice le plus élevé (+ 29) étant d'avril 1978, et le plus bas (- 18) de décembre 1976.

(15) Posée à six reprises, la question sur le bilan présidentiel (« M. Giscard d'Estaing est Président de la République depuis six ans. Diriez-vous que le bilan de son action est plutôt positif ou plutôt négatif ? ») confirme cette périodisation : avril 1975 : positif 56 %, négatif 29 % ; avril 1976 : 44 % - 42 % ; mai 1977 : 41 % - 42 % ; mai 1978 : 62 % - 28 % ; avril 1979 : 49 % - 38 % ; mai 1980 : 43 % - 43 %. SOFRES, *Sud-Ouest*, 8 mai 1980.

(16) HARRIS, *L'Express*, 10 mai 1980, « Valéry Giscard d'Estaing est Président depuis bientôt six ans. Diriez-vous que, depuis son élection, il a été : un très bon président 9 %, un assez bon président 56 %, un assez mauvais président 19 %,

GRAPHIQUE 2. — La courbe de popularité (IFOP)
du Président de la République depuis juin 1974
Les quatre phases du septennat



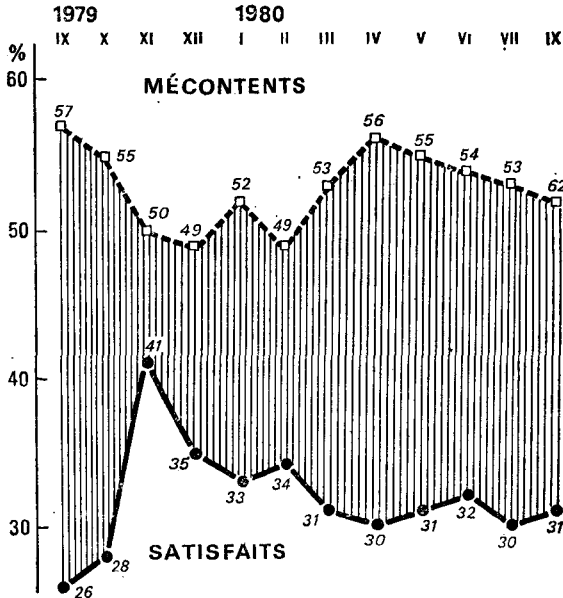
• La cote IFOP de satisfaction du Premier ministre (graphique 3) confirme à la fois ce profil et ce niveau. La crise de septembre 1979 (chute de 6 points de satisfaits, progression de 8 points des mécontents) qui permet à R. Barre d'établir le record absolu d'impopularité d'un Premier ministre sous la V^e République (indice — 31) est suivie, au-delà de la pointe conjoncturelle de novembre, d'un très léger redressement (17). Avec 31,9 de satisfaction annuelle moyenne pour la période considérée, contre 34,9 pour 1978-1979, 41,4 pour 1977-1978 et 33,1 pour 1976-1977, R. Barre aggrave encore le mécontentement majoritaire qu'il suscite et établit naturellement le record de durée dans cette situation, vingt-six mois d'affilée de cote négative pouvant sans doute constituer un record international. L'évolution de cette cote, les soubresauts qu'elle a connus à la fin de l'année, l'impopularité qu'elle révèle, son décalage accru avec la cote présidentielle posent plusieurs problèmes. Le premier exige peu de commentaires : la remontée spectaculaire et sans précédent du Premier ministre de 28 % à 41 % en un mois (d'octobre à novembre) n'était que la résultante d'un triple phénomène, remontée presque automatique après les records de baisse de septembre et octobre, progression favorisée par la mobilisation de l'opinion (9 % seulement de sans réponses contre 17 %

un très mauvais président 7 % ». SOFRES, *Sud-Ouest*, 8 mai 1980 : « Pensez-vous que le bilan de M. Giscard d'Estaing est plutôt positif ou plutôt négatif pour... : la coopération avec les pays en voie de développement + 31 (plutôt positif 52 %, plutôt négatif 21 %), la construction européenne + 29 (53-24), la recherche de la paix au Moyen-Orient + 19 (46-27), la politique de la France en Afrique + 10 (39-29), l'amélioration des relations entre la majorité et l'opposition — 24 (26-50), la réduction des inégalités sociales — 29 (29-58), le maintien du pouvoir d'achat des salariés — 51 (20-71), la défense de l'emploi — 59 (15-74).

(17) Rappels que le maximum de satisfaits (45 % seulement) a été atteint en février et avril 1978, et le maximum de mécontents (58 % !) en septembre 1978. L'indice le plus élevé (+ 5) en février 1977 et le plus bas donc (— 31) en septembre 1979.

GRAPHIQUE 3. — La courbe de popularité (IFOP) du Premier Ministre (septembre 1979 - septembre 1980)

Le record absolu d'impopularité, les effets psychologiques de l'hospitalisation et la persistance du mécontentement majoritaire



le mois précédent), et 15 % le suivant, et surtout effet de l'hospitalisation du Premier ministre rendant psychologiquement plus difficile la réponse « mécontent ». La retombée de 6 points dès le mois suivant et le fait que le baromètre SOFRES effectué un peu plus loin de l'événement (18) n'ait enregistré, lui, qu'une hausse de 5 points indiquent bien le caractère accidentel de cette pointe et son absence de signification proprement politique (19).

Cette installation, sans précédent sous la Ve République (20), d'un Premier ministre dans le mécontentement majoritaire a suffisamment étonné pour que de bons esprits au demeurant proches de R. Barre y aient vu comme le résultat mécanique d'une véritable manipulation de l'opinion par la presse et les instituts de sondage (21). Outre la surprenante méconnaissance

(18) Le Premier ministre est hospitalisé du 18 au 27 octobre, le sondage IFOP est effectué du 6 au 13 novembre, celui de la SOFRES du 23 au 29 novembre.

(19) Mentionnons à titre anecdotique qu'en décembre 1979 49 % des Français pensent que « cela ira moins bien en 1980 qu'en 1979 » en ce qui concerna la popularité de Raymond Barre, contre 23 % qui pensent que « cela ira mieux » (IFOP, *L'Express*, 29 décembre 1979).

(20) Michel Debré, lui, n'était jamais resté minoritaire plus de 11 mois d'affilée.

(21) Voir les deux articles de Henri MERCILLON, Un point de vue à propos des sondages sur une « impopularité » de M. Raymond Barre, *Le Monde*, 27 et 28 novembre 1979.

des structures et des mécanismes de l'opinion publique que révélait cette analyse, on reste frappé par le silence qu'elle affecte à l'égard des seuls instruments qui permettent de suivre l'apparition du phénomène, d'en retracer les étapes et par là même d'en esquisser l'explication, c'est-à-dire les cotes mensuelles de satisfaction (IFOP) ou de confiance (SOFRES) à l'égard du Premier ministre, silence au demeurant peu innocent car l'examen de ces baromètres démontre à l'évidence que l'impopularité majoritaire de M. Raymond Barre est antérieure aux enquêtes mises en cause dans cette analyse (22).

En réalité, le problème est mal posé. Le parallélisme général des courbes du Président de la République et du Premier ministre et le décalage traditionnel sous la V^e République entre leurs niveaux de satisfaction rendaient hautement probable, dès lors que la popularité présidentielle évoluait autour de la barre des 50 %, que celle du Premier ministre tourne autour de 40 % et présente un solde négatif. La vraie question est donc de comprendre pourquoi ce décalage a été plus fort pour R. Barre que pour ses prédécesseurs (23). Sans doute faut-il y voir l'effet de l'identification pour le meilleur ou pour le pire du Premier ministre à la politique économique et sociale du Gouvernement dont on sait qu'elle constitue le volet le moins apprécié du bilan général de l'exécutif (24). C'est incontestablement un succès pour l'actuel Président de la République, qui fut si longtemps en charge du ministère de l'économie, d'avoir ainsi fait oublier une fois arrivé au pouvoir et dans une période de crise ce qui contribua si fort en période de prospérité à l'y faire parvenir.

• De façon générale, les quatre grands partis politiques ont vu leurs images continuer à se détériorer, comme c'est le cas depuis plusieurs années (25), et ont atteint chacun leur plus mauvais résultat depuis la création de l'indice SOFRES fin 1972, avec + 17 pour le PS (moyenne trimestrielle) au quatrième trimestre 1979, — 9 pour l'UDF au quatrième

(22) Sur les quatre sondages de 1976 (satisfaction IFOP), un seul est positif, sur les douze de 1977, un seul aussi, deux autres mettant à égalité satisfaits et mécontents.

(23) Il est successivement de 9,5 (septembre 1976 à août 1977), 12,6 (septembre 1977 - août 1978); 15,4 (septembre 1978 - août 1979) et 13,3 (septembre 1979 - août 1980), ce dernier chiffre étant légèrement biaisé par les cotes du Premier ministre de novembre et décembre.

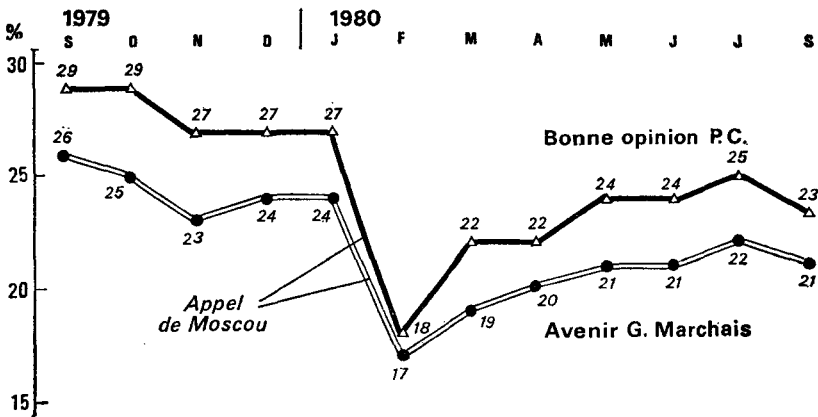
(24) Voir n. 16. Si l'on ajoute que 40 % des Français pensent que « le Président de la République a cédé une partie de son pouvoir au Premier Ministre et au Gouvernement » (HARRIS, *L'Express*, 10 mai 1980), on comprend mieux le jugement global : « Voici trois ans que Raymond Barre a été nommé Premier ministre. Estimez-vous qu'il a plutôt réussi ou plutôt échoué ? Plutôt réussi : 21 %, plutôt échoué : 62 % (HARRIS, *L'Express*, 1^{er} septembre 1979). On notera qu'en règle générale ce jugement pessimiste ne s'accompagne pas d'une grande confiance envers les éventuels successeurs du Premier ministre, et que la personne du Premier ministre résiste mieux que sa politique : « Diriez-vous que M. Barre est un très bon (9 %), un assez bon (49 %), un assez mauvais (20 %), ou un très mauvais (10 %) Premier ministre ? », SOFRES, Groupe de journaux de province, sondage du 31 octobre au 7 novembre 1979.

(25) Voir Les partis français devant l'opinion depuis 1972, *Pouvoirs*, n° 10, p. 153-163.

trimestre 1979 et au deuxième trimestre 1980, — 23,5 pour le RPR au troisième trimestre 1979 et — 42 pour le PC au premier trimestre 1980. Reprenons-les un à un.

• A gauche, les cotes SOFRES du PC et de son leader (graphique 4) se caractérisent en 1979-1980 par l'effondrement que provoque dans leur traditionnelle stabilité les prises de position de G. Marchais sur l'Afghanistan. Sa stabilité habituelle, le PC la doit à sa situation périphérique, qui le rend structurellement très faible dans les électorsats de droite (il ne peut

GRAPHIQUE 4. — L'évolution du PC et de son leader (SOFRES)
L'approbation de l'entrée des Russes en Afghanistan
et le record de perceptions négatives



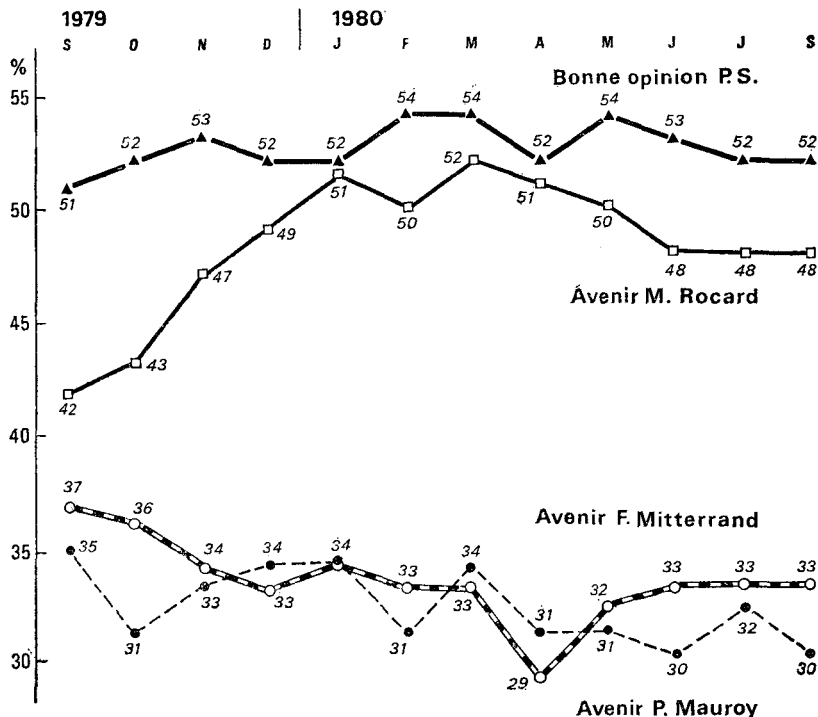
donc guère y perdre), fort naturellement dans son propre électorat et de ce fait dépendant principalement pour ses évolutions de l'attitude des électeurs socialistes, donc de l'état des relations PC-PS. La courbe du PC suit ainsi les vicissitudes de l'union de la gauche. Déjà peu élevées au début de l'année 1980 (27 % de « bonne opinion » pour le PC, 24 % d'avenir « souhaité » pour G. Marchais) en raison du mauvais état de ces relations, les deux cotes s'effondrent en février et descendent au niveau le plus bas jamais atteint dans l'évolution de ces deux baromètres : 18 % seulement de bonne opinion PC, 17 % d'avenir pour G. Marchais (26). Remontant légèrement mais régulièrement au cours des mois qui ont suivi, le PC reste cependant aujourd'hui à l'un des paliers les moins élevés de son histoire. Ces données coïncident avec les enseignements que l'on peut tirer des cantonales partielles du premier trimestre 1980 ou avec les indications d'une autre enquête

(26) Le PC n'était jamais descendu jusqu'ici en dessous de 24 % (décembre 1978), et G. Marchais en dessous de 21 % de septembre à décembre 1975. Rappelons que leurs meilleurs scores ont été atteints en juin et juillet 1974 : 41 % pour le PC, 34 % pour G. Marchais. Voir aussi les autres enquêtes sur le PC citées n. 11 et 12.

SOFRES de février 1980 (pour un groupe de journaux de province) sur « l'image du PC vue par les Français » qui révèle son recul général dans l'opinion depuis un précédent sondage d'avril 1979 : 51 % (pour 44 % un an auparavant) qui ne voteraient en aucun cas pour le PC, 49 % (— 14) favorables à des ministres communistes au Gouvernement, 21 % (— 8) favorables à un Premier ministre communiste, 14 % (— 7) favorables à un Président de la République communiste.

• La cote du PS n'appelle guère de longs commentaires (graphique 5) : la courbe du parti proprement dit est restée stable tout au long de l'année à un niveau moyen qui est à la fois le plus élevé de toutes les formations politiques (27) et le moins élevé de l'histoire du PS depuis 1972. On ne reviendra pas sur la cote de ses leaders et sur la prééminence spectaculairement affirmée de Michel Rocard (28).

GRAPHIQUE 5. — L'évolution du PS et de ses leaders (SOFRES)
L'accentuation du décalage entre M. Rocard et F. Mitterrand

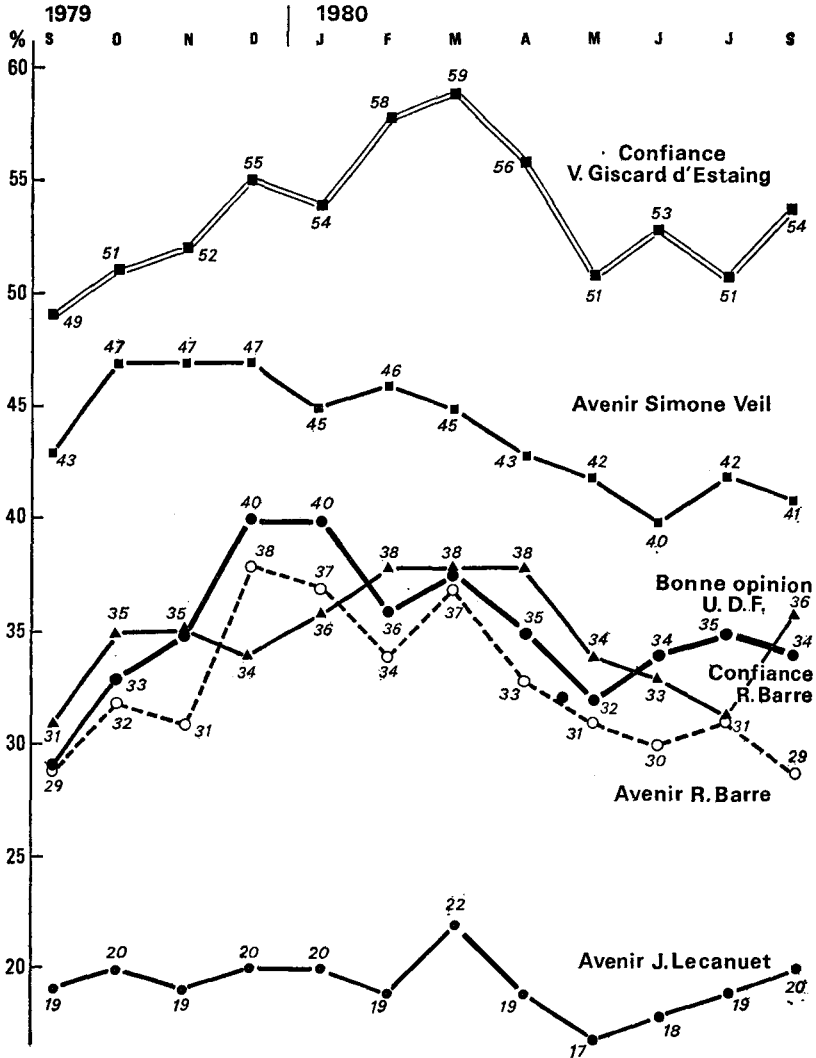


(27) Le Mouvement écologique excepté qui doit sa cote exceptionnelle (bonne opinion 70 %, mauvaise opinion 11 %) à son extériorité au système de partis traditionnel. Voir SOFRES, *Le Sauvage*, mars 1980.

(28) Voir cette chronique, *Pouvoirs*, n° 13, p. 189-197.

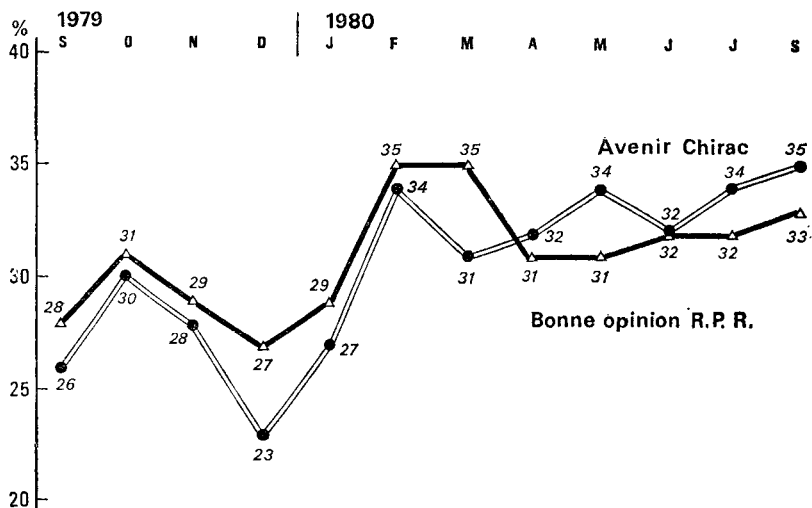
● L'évolution des diverses incarnations du centrisme présente toujours en 1979-1980 la hiérarchie signalée ici même l'année dernière (graphique 6) : le Président, Simone Veil, puis le Premier ministre et l'UDF, enfin le Président en titre du parti. Le parallélisme général des courbes reste la caractéristique dominante et reproduit la périodisation mise en évidence plus haut à propos de la cote IFOP, crise de septembre, remontée durant l'hiver,

GRAPHIQUE 6. — L'évolution du centrisme et de ses leaders (SOFRES)
Le maintien de la hiérarchie



retour au printemps à une situation difficile. Si les deux courbes de Raymond Barre ne reproduisent pas totalement celle du Président, c'est simplement que les deux cotes de décembre et janvier sont biaisées comme celles de l'IFOP mais en moins fort par les effets psychologiques de l'hospitalisation du Premier ministre ; Simone Veil doit sans doute à son éloignement de la scène française l'effritement régulier de sa cote d'avenir, elle reste néanmoins dans le peloton de tête des hommes politiques français après V. Giscard d'Estaing et Michel Rocard (29).

GRAPHIQUE 7. — L'évolution du RPR et de son leader (SOFRES)
Record de perceptions négatives et inversion de la hiérarchie



• Enfin J. Chirac, qui, au moment où il semble à nouveau remettre en cause la légitimité majoritaire, atteint en décembre le niveau le plus bas de son histoire (graphique 7) et entraîne avec lui le RPR, redresse un peu la situation au premier semestre de 1980, sans doute en raison de son éloignement progressif des querelles quotidiennes de la majorité et inverse pour la première fois depuis fin 1977, la traditionnelle hiérarchie du parti et de son leader. De ce fait, les deux familles de droite voient la cote de leurs dirigeants l'emporter sur celle du parti proprement dit, nettement par l'UDF, de peu pour le RPR, alors que le phénomène joue en sens inverse à gauche, les partis l'emportant sur leurs leaders de peu au PC, spectaculairement au PS.

(29) Voir, par exemple, IFOP, *L'Express*, 22 décembre 1979 : « Pour chacune des personnalités suivantes, dites-moi si, en 1979, elle vous a surpris en bien ou déçu ? » : M. Rocard, + 16 (40-24), S. Veil, + 10 (43-33), V. Giscard d'Estaing, - 1 (40-41). Viennent ensuite, pour les politiques, G. Marchais, - 24 (21-45), R. Barre, - 28 (25-53), J. Chirac, - 33 (22-55), F. Mitterrand, - 34 (17-51).

Chronique constitutionnelle française

(16 mai - 15 août 1980)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Allocution de fin de session.* Il est à noter que, rompant avec la tradition, M. Chaban-Delmas n'a pas prononcé l'habituel discours à la fin de la 2^e session 1979-1980.

— *Règlement.* Modifications du 28-5 (*AN*, p. 1418) et du 27-6 (*AN*, p. 2372) : v. *Commissions et Loi de finances (seconde délibération)*.

— V. *Elections.*

AUTORITÉ JUDICIAIRE

— *Conseil supérieur de la magistrature.* Le rapport relatif aux terrains de Ramatuelle, confié à trois de ses membres (cette *Chronique*, n^o 13, p. 199), a été remis au chef de l'Etat le 13-3 et rendu public le 23-7 (v. *Le Monde*, 26-7). Il conclut, en substance, au respect de l'indépendance judiciaire.

— V. *Loi (validation)*.

COLLECTIVITÉS LOCALES

— *Organisation particulière des territoires d'outre-mer.* Dans une décision 80-122 DC du 22-7 (p. 1869), le CC, sur recours des députés de l'opposition, a déclaré *non conforme* pour vice de *procédure* le texte étendant le code de procédure pénale aux TOM. La justice constitue un *élément de Pouvoirs* — 15, 1980

l'organisation particulière de ces territoires, au sens de l'art. 74 de la Constitution., contrairement à l'opinion avancée par le garde des sceaux (AN, p. 763) ce qui impliquait une *consultation* des assemblées territoriales concernées. L'absence de cette formalité affecte, en conséquence, la constitutionnalité *externe* du texte. Par ailleurs, la Haute Instance déclare les dispositions relatives à la justice *non séparables* des autres articles.

COMMISSIONS

— *Avis*. Prolongeant la réforme du règlement relative aux commissions spéciales (cette *Chronique*, n° 14, p. 182) l'AN a modifié les dispositions concernant la procédure pour *avis* afin de la favoriser : les rapporteurs pour avis défendent devant la commission saisie au fond les amendements adoptés par leurs commissions et en séance ils interviennent obligatoirement après le rapporteur de la commission saisie au fond (art. 87 et 91).

— *Bureau*. Le bureau des commissions *non permanentes* a été élargi par la création d'un vice-président et d'un secrétaire supplémentaires pour permettre que tous les groupes y soient représentés (art. 39). Le CC a déclaré ces modifications conformes à la Constitution (Décision 80-114 DC).

COMMISSION D'ENQUÊTE ET DE CONTRÔLE

Le rapport sur les incendies de la forêt méditerranéenne (cette *Chronique*, n° 13, p. 199) a été publié le 4-6-1980 (AN, n° 1740). La commission des lois a repoussé une série de propositions, notamment celle du groupe socialiste sur l'affaire des écoutes du *Canard enchaîné*, le garde des sceaux ayant invoqué l'autorité de la chose jugée et le principe de la séparation des pouvoirs (rapport Tiberi, AN, n° 1778), et celle de M. Nungesser (RPR) sur la fraude électorale dans le canton de Vincennes qui fait l'objet d'informations judiciaires (rapport Tiberi, n° 1868).

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

— *Bilan de la session*. Huit CMP se sont réunies et cinq de leurs rapports ont été adoptés conformes ; une n'a pas abouti (statut de la magistrature), et le Sénat a rejeté les rapports de deux autres (distribution d'actions aux salariés et participation) pour protester entre les amendements du Gouvernement qui remettaient en cause les compromis intervenus à la CMP (cf. cette *Chronique*, n° 11, p. 186). Dans ces trois derniers cas, la procédure n'a pas été achevée avant la fin de la session.

— V. *Loi organique*.

— V. *Session*.

CONDOMINIUM

— *Indépendance des Nouvelles-Hébrides*. En dépit d'une tentative de sécession, l'archipel a accédé à la souveraineté internationale (cette *Chronique*, n° 13, p. 202) sous le nom de la République de Vanuatu le 30-7 (*Le Monde*, 31-7). La curiosité du juriste... se reportera désormais sur le condominium franco-espagnol de l'île des Faisans ou de la Paix à l'embouchure de la Bidassoa.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie*. F. Luchaire, *Le CC*, Economica, 1980 : une véritable somme ; M. de Villiers, *La jurisprudence de l'état de la législation antérieure*, *AJDA*, 1980, p. 387 ; notes Cl. Franck sous 24 et 30-12, *ibid.*, p. 357 ; Ed. Bornecque-Winandy, *Le problème des litiges devant le CC en matière sénatoriale*, *Les Journaux judiciaires associés*, 13-6, p. 7.

— *Décisions*.

- 80-113 L, 14-5 (p. 1231). Délégation. V. *Pouvoir réglementaire*.
 80-114 DC, 17-6 (p. 1497). Règlement intérieur de l'AN. V. *AN*.
 80-115 DC, 1^{er}-7 (p. 1655). Loi d'orientation agricole. V. *Loi*.
 80-116 DC, 17-7 (p. 1835). Convention franco-allemande additionnelle à la convention européenne d'entraide judiciaire. V. *Engagement international*.
 80-117 DC, 22-7 (p. 1867). Protection et contrôle des matières nucléaires. V. *Loi et Liberté publique*.
 80-118 DC, 17-7 (p. 1836). Règlement intérieur de l'AN. V. *AN et Loi de finances*.
 80-119 DC, 22-7 (p. 1868). Validation d'actes administratifs. V. *Loi*.
 80-120 DC, 17-7 (p. 1836). Loi d'orientation de l'enseignement supérieur. V. *Loi*.
 80-121 DC, 17-7 (p. 1837). LO portant suppression du renvoi au RAP. V. *Pouvoir réglementaire*.
 80-122 DC, 22-7 (p. 1869). Code de procédure pénale dans les TOM. V. *Collectivités locales*.

— V. *Collectivités locales, Engagement international, Liberté publique, Loi*.

CONSTITUTION

— *Révision*. M.-P. Roy, L'application de l'art. 89 de la Constitution de 1958, *RDP*, 1980, p. 687.

CONSTITUTIONNALITÉ

— *Etendue du principe.* Les décisions du CC ici rapportées enrichissent le principe de nouveaux éléments. Prennent rang de *principes de valeur constitutionnelle* : la protection de la santé et de la sécurité des personnes et des biens (80-117 DC, 22-7) ; l'interdiction adressée au législateur et au Gouvernement de censurer les décisions des juridictions, de leur adresser des injonctions et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétence (80-119 DC, 22-7).

L'indépendance des juridictions administratives est fondée depuis la loi du 24-5-1872, sur les *principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*, formule délaissée depuis quelque temps (cette *Chronique*, n° 9, p. 194).

En revanche, les dispositions des règlements des assemblées, selon une jurisprudence constante (*ibid.*, n° 7, p. 175), n'ont pas valeur constitutionnelle (80-117 DC), de même que la participation dans les conseils universitaires (80-118 DC, 17-7).

DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* Ch. Cadoux, *Droit constitutionnel et institutions politiques. Théorie générale des institutions politiques*, Cujas, 2^e éd., 1980.

ÉLECTIONS

— *Elections à l'AN.* A la suite de la question de M. Cousté (app. RPR), le ministre de l'intérieur indique, ci-après, le nombre de suffrages obtenus en métropole par les candidats élus et ceux non représentés (*AN, Q*, p. 3120).

	Sommes des suffrages obtenus au tour décisif	
	Par les candidats élus	Par les candidats non élus
Législatives de 1958	10 583 540	9 739 392
Législatives de 1962	10 394 719	8 506 746
Législatives de 1967	12 064 873	9 754 161
Législatives de 1968	12 103 803	9 503 932
Législatives de 1973	12 787 348	10 851 527
Législatives de 1978	15 790 258	12 546 116

— *Inégalité des circonscriptions législatives.* A la suite d'un article de M. R.-G. Schwartzenberg mettant notamment en cause le mode de scrutin et le découpage électoral (*Le Monde*, 6-7), M. F. Goguel indique que l'inégalité entre circonscriptions n'a pas eu d'effets décisifs en 1978 (*ibid.*, 16-8). V. sur cette question, l'étude signée Nicolas Denis, *RFSP*, 1978, p. 977.

— *Election présidentielle.* Le conseil des ministres du 30-7 (*Le Monde*, 1-8), en fixant la date du scrutin au 26-4 et le cas échéant au 10-5-1981, consacre le précédent de 1965 (V. *La Constitution de la République française*, Economica, 1979, p. 205) en considérant que la *fourchette*, prévue à l'art. 7 de la Constit. qui couvre la période du 19-4 au 4-5, englobe *seulement* le premier tour.

— V. *Président de la République.*

— *Propagande.* Confirmant le jugement du tribunal correctionnel qui avait débouté M. Rausch (cette *Chronique*, n° 14, p. 186), la cour d'appel de Metz a estimé qu'un répondeur automatique installé en période d'élections ne constituait pas une « distribution » au sens de l'art. L. 49 du code électoral en raison de l'absence de gratuité, du fait qu'il nécessitait un appel personnel et volontaire, ainsi que du caractère libre et privé qui s'attache à cet échange téléphonique (*Le Monde*, 20-6).

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

— *Contrôle de constitutionnalité de la loi autorisant la ratification.* A la requête des députés communistes, soucieux d'écartier le spectre de l'espace judiciaire européen, le texte de loi autorisant la ratification de la convention franco-allemande additionnelle à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, a été déferé à la censure du cc. Dans une décision 80-116 DC du 17-7, ce dernier repousse l'argumentation développée, après avoir examiné *au fond* ladite convention additionnelle.

A cet effet, le principe de la *souveraineté nationale* (art. 3 de la Constitut.) est sauvegardé, en ce que l'art. 2 incriminé exclut *expressis verbis* l'entraide si la demande concerne des infractions regardées par la partie requise comme politiques ou fiscales et, d'une manière plus générale, contraires « à la souveraineté, à la sécurité... ou aux intérêts essentiels ». En outre, l'*indépendance de l'autorité judiciaire* (art. 64 de la Constitut.) est préservée dès lors que relève de sa compétence en France l'accomplissement des demandes présentées par une autorité étrangère. Pour le surplus, le juge, fidèle à sa jurisprudence, décline sa compétence pour apprécier, sur la base de l'art. 61 de la Constitut., la conformité de l'engagement international aux stipulations d'un traité, en l'occurrence la convention européenne.

GOUVERNEMENT

— *Contreseing*. Le PM confirme en réponse à M. Cousté (app. RPR), la pratique du *contreseing simultané*, conformément à la circulaire du 31-7-1974 (AN, Q, p. 2681).

— *Déclarations*. En application de l'art. 132 du règlement de l'AN, le Gouvernement a présenté plusieurs déclarations *avec débat*. Toutefois, la déclaration relative à la rencontre de Varsovie n'a pas donné lieu à débat, le 21-5 (p. 1124). Le président de l'AN ayant autorisé un seul orateur à répondre (M. Couve de Murville), M. André Chandernagor (s), dans un rappel au règlement, a dénoncé le procédé excluant l'opposition et permettant à la majorité de continuer à dialoguer avec la majorité (p. 1124). Dans un même ordre d'idées, M. Maurice Andrieux (c) a stigmatisé en méconnaissance manifeste de l'esprit de la V^e République, cette succession de monologues, cette caricature de contrôle parlementaire qui empêche l'Assemblée de remplir son rôle qui serait d'orienter la politique nationale (p. 1502).

— *Solidarité gouvernementale*. A l'occasion du dépôt du projet de loi *Sécurité et Liberté*, le PM a rappelé le 29-5 (*Le Monde*, 31-5) que ce dernier a été délibéré et approuvé en conseil des ministres sous la présidence du PR le 30-4. Il s'agit donc d'un projet du Gouvernement tout entier. Toutefois l'initiative des lois appartenant au PM, dans la sphère exécutive (art. 39 de la Constit.), lesdits projets sont présentés, pour l'essentiel, aux assemblées par le ministre concerné qui, selon la formule classique, est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Quelques jours plus tôt, le garde des sceaux avait opiné en ce sens : *La solidarité du Gouvernement est totale sur ce projet, et elle est totale entre le Président de la République et le Gouvernement (ibid., 27-5)*.

La présence de M. J. Dominati, secrétaire d'Etat auprès du PM, à une cérémonie à Toulon, le 14-6, a été jugée attentatoire à la mémoire du général de Gaulle par le groupe RPR, au point que celui-ci désertait l'hémicycle. Dans une communication à l'Assemblée le 19-6 (p. 1910), M. Barre a mis un terme à l'incident en déclarant : *Je n'accepterai jamais de justifier ni de laisser justifier par un membre du Gouvernement que j'ai l'honneur de diriger les actes de ceux qui naguère se sont dressés... contre l'Etat et contre son chef (V. Le Monde, 20 et 21-6)*.

— V. *Majorité, Premier ministre, Président de la République, Questions*.

HAUTE COUR DE JUSTICE

— *Commission ad hoc*. La commission a poursuivi ses investigations (cette *Chronique*, n° 14, p. 183). Dans des conditions inédites, elle a entendu, notamment, les magistrats instructeurs de cette ténébreuse affaire. En

revanche, la demande formulée par les commissaires socialistes, tendant à la communication du dossier de l'instruction le 27-5 (*Le Monde*, 31-5), a été repoussée par le procureur général de la République, le principe du secret s'y opposant, puisque la procédure est pendante (*ibid.*, 19 et 21-6). Devant le refus exprimé par la majorité, MM. P. Joxe et F. Massot (s) ont entendu, le 2-7 (*ibid.*, 5-7), un inspecteur de police en présence d'un huissier. De son côté, M. Poniatowski a condamné, dans une lettre adressée le 15-7 à M. Defferre, l'attitude du ps qui prétend se substituer à l'autorité judiciaire et, par là même, piétine le principe fondamental de la séparation des pouvoirs. La forfaiture dès lors n'est pas loin (*ibid.*, 16-7) ; à sa demande il a été entendu par la commission, le 23-7 (*ibid.*, 25/30-7). Cette dernière a décidé, conformément au vœu de l'opposition et de certains représentants du RPR, de poursuivre ses travaux à l'automne.

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Irresponsabilité parlementaire.* M. Filloud (s) a déposé une plainte contre M. Poniatowski pour injure et diffamation (*Le Monde*, 25/26-5), à propos des suites de l'affaire de Broglie (cette *Chronique*, n° 14, p. 186).

— V. *Autorité judiciaire, Président de la République.*

IRRECEVABILITÉ

— *Art. 40.* M. Bourguin (CNI) ayant soulevé l'exception d'irrecevabilité avant le vote sur l'ensemble du texte sur l'intéressement, M. Poher qui présidait lui indiqua que le règlement du Sénat ne vise que les amendements alors qu'il s'agissait d'une proposition adoptée par l'AN (S, 20-6, p. 2960). Le bureau du Sénat confirma cette interprétation en décidant qu'il n'y avait pas lieu de consulter la commission des finances (V. *Le Monde*, 25-6).

— *Art. 41.* Le Gouvernement a opposé l'irrecevabilité à une proposition de M. Krieg (RPR) tendant à modifier l'art. 99 du code civil afin de permettre la rectification des actes de l'état civil, ainsi qu'aux conclusions du rapport de la commission des lois de l'AN. M. Chaban-Delmas a admis cette interprétation (20-5, p. 1094).

— *Art. 98, 5 du règlement AN.* Cette disposition qui prévoit que les amendements ne sont recevables que s'ils s'appliquent au texte ou sont proposés dans le cadre de celui-ci (l'Assemblée tranche les cas litigieux), a été appliquée en rafale le 23-6 par Mme Pelletier à l'encontre de 13 amendements communistes au projet sur l'assurance veuvage. L'AN a suivi le ministre chargé de la famille (AN, p. 2158).

LIBERTÉ PUBLIQUE

— *Bibliographie.* J.-L. Quermonne, La politique des droits de l'homme, *FNSP*, 1979-1980 ; J. Mourgeon, Loi relative à la prévention de l'immigration clandestine, *AJDA*, 1980, p. 348, et F. Cazenave, *Les radios libres*, 1980, « Que sais-je ? », n° 1867.

— *Garantie des libertés dans le cadre de l'ONU.* La loi 80-460 du 25-6 (p. 1569) autorise l'adhésion de la France au pacte international relatif aux droits civils et politiques signé à New-York, le 19-12-1966. De même, la loi 80-461 (*ibid.*) concernant les droits économiques sociaux et culturels. V. J. Mourgeon, Les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, *AFDI*, 1967, p. 326, et rapports Chandernagor (*AN*, n° 1470) et Bordu (n° 1471).

— *Informatique et libertés.* La commission nationale de l'informatique et des libertés, par une délibération 80-10 du 1-4 (*JO*, p. 1319), a adopté une recommandation relative à la mise en œuvre du droit individuel d'accès aux fichiers automatisés. Par délibérations 80-16, 80-17 et 80-20 des 6-5 (p. 1320), et 24-6 (p. 1926), elle s'est prononcée sur diverses modalités de normes simplifiées concernant les traitements automatisés d'informations nominatives. Ladite commission a, par ailleurs, donné un avis favorable à l'automatisation des cartes d'identité, le 3-6 (*Le Monde*, 5/6-6).

Concernant l'éventualité d'une *interconnexion* de tous les fichiers automatisés de l'administration, le ministre de la justice précise en substance, en réponse à la question écrite de M. Cousté (app. RPR), que le principe du *respect de la vie privée* a valeur *législative*, tout au plus, et non constitutionnelle, dans l'attente d'une décision du juge (*AN*, Q, p. 2606).

— *Droit de grève dans les établissements nucléaires.* Intervenant à un an d'intervalle (cette *Chronique*, n° 11, p. 196), le cc, dans une décision 80-117 DC du 22-7, a été amené à rappeler sa position de principe, tout en l'explicitant sur un point particulier, à l'occasion d'un recours intenté par les députés de l'opposition contre le texte de loi sur la protection et le contrôle des matières nucléaires. Soucieux de concilier la défense des intérêts professionnels et la sauvegarde de l'intérêt général, le juge, avec un bel esprit d'à-propos, ce qui ne manque pas d'audace, limite l'exercice du droit de grève par la *création ex nihilo*, après la continuité du service public, d'un *nouveau principe de valeur constitutionnelle* : celui de la *protection de la santé et de la sécurité des personnes et des biens*, s'agissant de la détention et de l'utilisation des matières nucléaires.

— *Droit de réponse.* Suite à un article de son chroniqueur judiciaire, sur le projet « Sécurité et Liberté », *Le Monde* a accédé à la demande du garde des sceaux, fondé sur le *droit de rectification* accordé aux *dépositaires*

de l'autorité publique (art. 12 de la loi du 29-7-1881), en insérant une note du directeur des affaires criminelles à la chancellerie (2 et 22-5). Cependant, le journal a refusé, ensuite, de publier une lettre du garde des sceaux, le 22-5, agissant au titre du *droit de réponse* (art. 13). Selon une jurisprudence constante (Crim. 1-7-1954, *D*, 1954, 665), ce refus sera confirmé le lendemain par le juge des référés (25/26-5) pour atteinte, notamment, à l'honneur et à la considération de ce journaliste. Ultérieurement, à deux reprises, le ministre usera sans difficultés du droit de réponse dans les colonnes du journal (5/6 et 11-6).

— *Radios expérimentales locales*. Tandis que se poursuit la chasse, mieux le cache-cache du pouvoir et des radios libres (V. Th. Ferenczi, Sus aux pirates !, *Le Monde*, 5/6-6), une expérience, limitée à un an, de *radios d'expression locale*, sous le contrôle de *Radio-France*, a été mise en place (arrêtés des 23 et 30-5, p. 1295 et 1375).

Ces *radios de service public*, selon l'expression du ministre de la culture et de la communication (*AN*, p. 1255), diffusent notamment, dans le respect du pluralisme, des *émissions locales* ouvertes, selon un temps d'antenne équivalent, aux parlementaires, élus locaux et représentants des intérêts socioprofessionnels (arrêté du 22-5, p. 1281). Elles témoignent, par ailleurs, de l'*adaptabilité* du service public à des besoins nouveaux de communication. Au reste, Maurice Hauriou ne prétendait-il pas, avec force, que ce dernier est un *perpétuel avenir* ?

LOI

— *Appréciation de la conformité à la Constitution*. Selon une jurisprudence constante (cette *Chronique*, n° 7, p. 165), le cc (décision 80-113 L, 14-5) rappelle qu'il ne lui appartient pas, en principe, d'apprécier la conformité d'une loi qui a été promulguée. En conséquence, il décline sa compétence, *serait-ce sous la forme d'un avis* à propos de la demande présentée par le PM relatif à l'art. 1649 *quinquies* du code général des impôts.

— *Domaine*. Outre les décisions du cc intervenues en la matière, le ministre de l'éducation, en réponse à une question de M. Debré (RPR), dresse de manière imprécise, sinon discutable, les principes fondamentaux de l'enseignement qui ressortissent à la loi, aux termes de l'art. 34 de la *Constit.* (*AN*, Q, p. 2272).

— *Décrets d'application*. L'examen *semestriel* en conseil des ministres s'est déroulé le 23-7 (*Le Monde*, 25-7), selon la pratique observée (cette *Chronique*, n° 13, p. 205). Pour les années 1977, 1978, 1979, 123 lois exigeaient des décrets d'application. Sur les 290 décrets nécessaires, 222 ont été pris. Le reliquat se chiffre à 68. Le délai de publication n'a pas excédé dix-huit mois. Afin d'accélérer le processus, à l'issue de la session parlementaire, chaque ministre adressera un échéancier au PM.

Conformité d'une loi modifiant la loi d'orientation de l'enseignement supérieur. Diverses modifications à la loi du 12-11-1968 ont été soumises à l'examen du cc par les sénateurs socialistes et les députés communistes. La décision 80-120 DC du 17-7 fait bonne justice des arguments avancés.

Le *quorum* imposé au collège étudiant ne heurte pas l'idée de participation qui, par ailleurs, n'a pas le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle. En conséquence, il appartient au législateur de déterminer les conditions de représentation aux conseils des catégories concernés, sans que le principe d'égalité, selon une jurisprudence, constante (cette *Chronique*, n° 13, p. 204), puisse être invoqué en raison des situations différentes. Au surplus, s'agissant des dispositions transitoires : la dissolution anticipée des conseils en place ne présente pas un caractère rétroactif ; la prorogation des mandats de certains présidents et directeurs d'UER, à l'inverse d'autres, ne méconnaît pas le principe d'égalité, puisqu'elle s'applique à des personnes n'exerçant pas des fonctions comparables ; les pouvoirs exceptionnels reconnus au ministre des universités en vue de la constitution des nouveaux conseils, en cas de défaillance des conseils en fonction, n'est contraire à aucun principe ni à aucune règle de valeur constitutionnelle. A bien y réfléchir, cette dernière disposition apparaît superfétatoire, au regard de l'art. 18 de la loi d'orientation qui investit le ministre de pouvoirs identiques en cas de défaut d'exercice des responsabilités des organes statutaires.

— *Conformité de la loi sur la protection et le contrôle des matières nucléaires.* Un texte de loi concernant, entre autres, les violations intentionnelles des normes de sécurité dans les établissements nucléaires a été déféré au cc par les députés de l'opposition, qui subodoraient une atteinte au droit de grève des personnels concernés. La décision 80-117 DC du 22-7 conclut au rejet des requêtes.

En dehors de l'hypothèse du droit de grève examiné ci-dessus (V. *Libertés publiques*), le juge s'emploie à réfuter, en analysant avec un soin tout particulier les dispositions incriminées, l'allégation selon laquelle les faits justifiant une sanction envers une personne physique ou morale en cas de malveillance, seraient appréciés par les autorités gouvernementales ou administratives et les exploitants. Au bénéfice de cette simplification, la décision incite à une dernière réflexion. S'agissant des personnes morales les *droits de la défense* sont certes visés, mais placés au titre des lois, règlements et des principes généraux du droit. Cette dernière formulation est en retrait (*lapsus calami* ?) par rapport à une précédente décision du cc, en date du 2-12-1976 (cette *Chronique*, n° 1, p. 218), qualifiant ceux-ci de principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

— V. *Constitutionnalité, Libertés publiques.*

— *Loi d'orientation agricole.* Bien que cette catégorie de loi ne soit pas prévue par la Constitution, elle existe depuis 1960 (A. H. Mesnard, La

notion de loi d'orientation sous la V^e République, *RDP*, 1977, p. 1139) et on pouvait s'interroger sur sa conformité au système institué en 1958, notamment en ce que leur absence de contenu normatif et leur caractère de déclaration d'intention les apparentent aux résolutions politiques prohibées par le CC (décision n^o 59-2 DC des 17/24-6-1959). La saisine du CC par les députés socialistes de la loi d'orientation agricole visait plus précisément deux points :

- en renvoyant à un décret en CE le soin de fixer les conditions d'application des orientations très générales qu'il énonce, l'art. 72 du texte consentirait une délégation législative irrégulière au profit du Gouvernement puisque opérée en dehors des formes de l'art. 38. Le CC rejette ce moyen en considérant que le renvoi à un décret ne confère pas en soi à l'autorité réglementaire le pouvoir de fixer des règles ou des principes que la Constitution réserve à la loi, et que, d'ailleurs, les termes de la loi comme les travaux préparatoires ne prévoient pas une telle délégation de compétence ;
- en prévoyant que le décret porterait *directive* nationale d'aménagement rural, la loi créerait une nouvelle catégorie d'actes réglementaires (sur cette notion de *directives*, v. P. Delvolvé, *AJDA*, 1974, p. 459, et J. Boulouis, Sur une catégorie nouvelle d'actes juridiques : les directives, *Mélanges Eisenmann*, Cujas, 1977, p. 191). Le CC se borne à répondre que, à supposer que les directives « laissent une certaine marge d'appréciation aux autorités chargées de les appliquer », le fait ne retire pas au texte son caractère de décret et ne conduit pas la création d'une nouvelle catégorie d'acte réglementaire (décision 80-115 DC du 22-7).

— *Validation législative*. La décision 80-119 DC du 22-7 fournit d'importantes précisions sur une question déjà examinée par le CC le 27-7-1978 (cette *Chronique*, n^o 7, p. 174, et L. Philip, *RDP*, 1979, p. 503). Le CE ayant annulé le 11-4-1980 les dispositions du décret du 29-6-1977 relatives à la désignation des représentants du personnel au comité technique paritaire central des enseignants de statut universitaire, les décrets pris après consultation de cet organisme ainsi que les actes administratifs dont ils étaient la base, risquaient l'annulation pour défaut de consultation régulière ; la loi prononce donc leur validation, à titre en quelque sorte préventif. Dans sa décision, le CC aborde la question de principe en examinant le grief des requérants selon lesquels il s'agirait d'une « intervention du législateur dans le fonctionnement de la justice » (on aura reconnu le titre de l'ouvrage de M. Lesage), « contraire au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs ». La valeur de ce principe invoqué en la matière par R. Capitant (cf. J.-M. Auby, *RDP*, 1974, p. 1505) est confirmée par le CC qui précise que l'art. 64 de la Constitution, en ce qui concerne l'autorité judiciaire, et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République depuis la loi du 24-5-1872, pour la juridiction administrative, garantissent l'indépendance des juridictions ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le Gouvernement.

Il en résulte qu'il n'appartient ni à l'un ni à l'autre de *censurer les décisions des juridictions, d'adresser à celles-ci des injonctions et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétence*. Peut-on en conclure, comme il semblerait, que le cc reconnaît valeur constitutionnelle à l'autorité de la chose jugée et prohibe en conséquence les validations proprement dites ? En tout cas, ce n'était pas cette situation qui se présentait en l'espèce puisque, la décision commence par le souligner, il ne s'agissait pas pour le législateur de valider le décret annulé, mais de *modifier les règles que le juge a mission d'appliquer, au besoin par la voie de dispositions rétroactives*.

Au passage, le cc précise que le pouvoir du législateur d'édicter des dispositions rétroactives comporte une limite : il ne peut s'exercer en *matière pénale* (dans le sens, v. L. Philip, art. cit.).

Répondant enfin à l'argument tiré des art. 34-37, le cc rappelle que l'art. 34 attribue au législateur compétence en matière de garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires et qu'il avait la faculté d'user de son pouvoir de prendre des dispositions rétroactives pour régler, *comme lui seul pouvait le faire, les situations nées de l'annulation du décret du 29-6-1977* (sur cette annulation, v. *AJDA*, 1980, p. 409).

— *Projet de loi*. En réponse à une question écrite de M. Cousté (app. RPR), le PM indique que de 1973 (début de la cinquième législature) à 1979, 247 projets de loi ont été déposés *en premier lieu* devant le Sénat. Ce nombre se décompose ainsi : 1973 : 13 ; 1974 : 49 ; 1975 : 47 ; 1976 : 33 ; 1977 : 52 ; 1978 : 34 ; 1979 : 19, dont le projet portant développement des responsabilités locales (*AN, Q*, p. 2339).

— *Suppression du renvoi à un RAP. V. Pouvoir réglementaire*.

LOI DE FINANCES

— *Seconde délibération*. Pour tirer les conséquences de l'annulation de la loi de finances pour 1980 par le cc, le 24-12-79, deux possibilités se présentaient (cette *Chronique*, n° 14, p. 188) : soit réviser l'ordonnance organique du 2-1-1959 (proposition n° 1595 de MM. Foyer et Vivien et, sous une forme beaucoup plus ambitieuse et générale, proposition n° 1718 du groupe socialiste) ; soit se borner à un aménagement du règlement de l'AN (art. 118) afin de permettre exceptionnellement une seconde délibération sur la première partie de la loi de finances sans attendre le vote sur l'ensemble (proposition de résolution n° 1639 de M. R. A. Vivien). C'est cette solution *minimale* du président de la commission des finances qui a été adoptée le 27-6 et déclarée conforme par le cc le 17-7 (n° 80 118 DC).

LOI ORGANIQUE

La CMP sur la LO relative au statut de la magistrature n'ayant pu aboutir le Gouvernement a demandé à l'AN de statuer *définitivement*, conformément à l'art. 45, 4^o, le 30-6. Toutefois, au moment du vote sur l'ensemble, le Président a rappelé que l'art. 46 exige dans ce cas que le texte d'une LO soit adopté par l'AN à la *majorité absolue* de ses membres et il a reporté le scrutin qui n'a pu, de ce fait, intervenir, avant la clôture de la session (AN, p. 2460). L'art. 66, 3^o du règlement prévoit en effet un scrutin public à la tribune.

— V. *Pouvoir réglementaire (suppression du renvoi à un RAP)*.

— V. *Session*.

MAJORITÉ

La session de printemps a juxtaposé les manifestations de solidarité majoritaire et celles d'indiscipline (v. *Vote bloqué*), l'indépendance du Sénat où la majorité est plus indépendante ayant de surcroît entraîné trois échecs du Gouvernement (v. *CMF*). L'un des incidents les plus spectaculaires fut provoqué le 17-6 par « l'interpellation » de M. Messmer au Gouvernement sur la présence de l'un de ses membres à l'inauguration du monument à la mémoire de la présence française en Algérie, à l'occasion de laquelle aurait été exaltée la tentative d'assassinat du général de Gaulle en 1962. A la suite des explications de M. Dominati ainsi mis en cause, les députés du RPR quittèrent l'hémicycle (AN, p. 1896) et exprimèrent leur volonté de ne plus participer aux travaux parlementaires. L'incident s'apaisa après la communication du PM le 19-6 (AN, p. 1910). M. Defferre y ayant fait allusion la semaine suivante (v. *Rappel au règlement*), M. Peyrefitte exposa la doctrine officielle en matière de rapports entre les membres du Gouvernement et les groupes de la majorité : *Je ne fais pas partie du groupe RPR, en vertu de la séparation de l'exécutif et du législatif et en vertu des principes de la V^e République... Je ne fais pas non plus partie du parti en ce sens que je ne le représente pas au sein du Gouvernement, contrairement à ce qui se pratiquait sous les Républiques antérieures. Par conséquent, ce qui se passe dans ce mouvement ne m'engage pas* (AN, p. 2260).

MÉDIATEUR

— *Rapport*. M. Aimé Paquet qui achève son mandat, a présenté, le 28-5 (*Le Monde*, 3-6) son rapport annuel au chef de l'Etat. L'institution, a-t-il déclaré, a assez de pouvoirs, mais trop peu de moyens. En 1974,

1 400 dossiers ont été instruits, 6 000 en 1980. En outre, un certain nombre de modifications suggérées par le médiateur aux textes en vigueur, en vue de simplifications administratives, ont été adoptées par le conseil des ministres réuni le 11-6 (*ibid.*, 13-6).

— V. *Opposition.*

OPPOSITION

— *Droit de réponse.* A la suite de la déclaration de M. Peyrefitte à TF 1, sur le projet « Sécurité et liberté » le 28-5, il a été fait application pour la troisième fois (cette *Chronique*, n° 11, p. 199) du droit de réponse à la télévision (*Le Monde*, 31-5 et 5-6). Le *JO* avait auparavant publié les nouveaux cahiers des charges des sociétés de télévision et de radiodiffusion qui consacrent officiellement ce droit issu d'une initiative présidentielle du 14-6-1978 (*JO, NC*, p. 4081).

— *Information.* M. F. Mitterrand a été informé, par quatre hauts fonctionnaires de la défense, des données techniques « relatives à des armes nouvelles » sur lesquelles le premier secrétaire du ps souhaitait des précisions (*Le Monde*, 3-7).

— *Nomination.* M. Robert Fabre, député-maire de Villefranche-de-Rouergue (NI), ancien président du MRC, a été reçu à l'Elysée le 31-7 et a accepté de succéder à M. Aimé Paquet en qualité de médiateur (sur les rapports de M. Fabre avec le chef de l'Etat, v. cette *Chronique*, n° 6, p. 207, n° 7, p. 177 et n° 13, p. 208).

— *Rapports parlementaires.* Après M. Massot (cette *Chronique*, n° 14, p. 189), la commission des lois a désigné un autre rapporteur du groupe socialiste, M. Cellard, sur une proposition sénatoriale relative à la preuve des actes juridiques. Comme précédemment, M. Foyer a souligné que c'était la première fois que M. Cellard rapportait en séance et il s'est félicité du précieux concours « d'un excellent civiliste » (*AN*, 24-6, p. 2195).

— *Rencontre avec le Premier ministre.* Une délégation du ps conduite par M. Mitterrand (qui ne s'était pas rendu à l'Hôtel Matignon depuis le début de la V^e République) a été reçue par M. Barre le 23-5, pour l'entretenir de « la situation inquiétante des universités » (*Le Monde*, 25-5).

ORDRE DU JOUR

— *Questions orales.* Dans un rappel au règlement, M. Ducoloné (c) protesta le 6-6 contre le fait que le Gouvernement, revenant sur une récente décision « non écrite mais acquise » selon laquelle la séance des questions

orales avait lieu le vendredi matin, l'avait inscrite l'après-midi, M. Limouzy répondit que le règlement de l'AN prévoit l'après-midi et que le Gouvernement s'efforce de la reporter au matin pour éviter le « télescopage » avec la séance correspondante du Sénat, mais que cela n'est pas toujours possible et explique l'absence de certains ministres déplorée par le député communiste (AN, p. 1639).

Parlement

— *Délégation pour les communautés européennes.* Le rapport semestriel d'information prévu par la loi n° 79-564 du 6-7-1979 qui instituait dans chaque assemblée une délégation de 18 membres (cette *Chronique*, n° 11, p. 201 et n° 12, p. 202) a été publié pour l'AN le 24-6 (n° 1827). Au Sénat, le rapport a été présenté par M. Cluzel (UCDP).

PARLEMENTAIRES

— *Parlementaires en mission.* G. Zalma, *Le parlementaire en mission dans les institutions françaises*, 1980, Presses universitaires de Lyon, ouvrage de référence.

Six députés de la majorité ont été chargés d'une mission temporaire (JO, p. 1442) simple ou conjointe. Au premier cas, figurent MM. Cabanel (app. UDF), Braun (RPR) et Fenech (UDF) respectivement auprès des ministres de la santé et de la sécurité sociale, du travail et de la participation et de la jeunesse des sports et des loisirs. Au second, MM. Lataillade (RPR), environnement et éducation ; Charles Haby (RPR), industrie et commerce, et Dousset (app. UDF), culture et condition féminine (cette *Chronique*, n° 14, p. 188).

— V. *Immunités.*

— *Vote personnel.* V. *Scrutins publics.*

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Délégalisation.* Dans une décision du 14-5 (80-113 L) le CC a déclassé, tout d'abord, certaines dispositions prises en forme législative concernant la procédure devant les juridictions civiles ou administratives. En revanche, l'existence d'une voie de recours pour les justiciables constitue une *garantie fondamentale* au sens de l'art. 34 de la Constitution. La Haute Instance considère ensuite que la demande relative au droit de timbre est sans objet après l'entrée en vigueur de la loi du 30-12-1977. Enfin, analysant *restrictivement* sa compétence, elle refuse de formuler un

avis à propos d'une disposition législative, conformément à sa décision de principe du 14-9-1961 (GD, 2^e éd., p. 151). V. Loi.

— *Suppression du renvoi à un RAP dans les lois ordinaires. Pavane pour une infante défunte.* L'émotion s'empare du juriste à l'annonce, par la loi 80-514 du 7-7 (p. 1704), de la disparition de cette modalité du pouvoir réglementaire. Considéré déjà à l'aube de la V^e République comme une *survivance* (L. Sfez), le RAP est désormais englobé dans la catégorie générale des *décrets en Conseil d'Etat* (v. rapport Aurillac, AN, n^o 1655). La simplification qui en résulte n'entame pas pour autant les garanties qui doivent entourer l'élaboration des décrets. Le bureau de la Haute juridiction veillera à ce que les plus importants d'entre eux soient soumis, comme naguère à l'assemblée générale. V. réponse du PM à la question de M. Cousté (app. RPR) (AN, Q, p. 2123) et le décret 80-621 du 31-7 (p. 1970) modifiant en ce sens l'art. 21 du décret 63-766 du 30-7-1963 relatif au Conseil d'Etat.

Dans le même ordre d'idées, après déclaration de conformité par le CC (80-121 DC, 17-7) la LO 80-563 du 21-7, (p. 1850) étend aux lois *organiques* en vigueur la précédente disposition.

— V. *Loi, Loi organique.*

PREMIER MINISTRE

— *Déclarations. Mon problème, c'est la survie de la France* a affirmé M. Barre, le 13-5 (*Le Monde*, 15-5). Commentant la lettre directive du chef de l'Etat, le 6-6 (*ibid.*, 8-9-6), il observe : *Lorsque le Président de la République jugera que je suis arrivé au terme de ma mission, je ne serai pas de ceux qui manifesteront un grand dépit de ne plus exercer leur fonction... Beaucoup de gens pensent que la fonction de Premier ministre est très agréable. Les postulants, s'ils en ont un jour la fonction, se rendront compte de ce que c'est... Le pouvoir n'est pas agréable.* Ultérieurement, le 7-7 (*ibid.*, 9-7) à Antenne 2, il constatera : *La politique, ce n'est pas toujours ragoûtant.*

— V. *Loi, Opposition, Président de la République.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* D. Loschak, L'administration dans le discours des Présidents de la V^e République, in *Discours et idéologie*, Centre univ. de Recherches adm. et politique de Picardie, PUF, 1980, p. 59 et P. Lehingue, Le discours giscardien, *ibid.*, p. 75.

— *Début des pouvoirs.* L'art. 7 de la Constitution précise que « l'élection du nouveau président a lieu 20 jours au moins et 35 jours au plus

avant l'expiration des pouvoirs du Président en exercice », ce qui pose la question du *point de départ* des sept années fixées par l'art. 6 : s'agit-il de la cérémonie officielle d'intronisation qui marque l'installation effective à l'Élysée, ou de la proclamation des résultats qui a lieu quelques jours plus tôt ? Cette incertitude avait incité M. Chandernagor (s), à déposer dès le 10-7-1974, une proposition de LO (AN, n° 1152) précisant que la date à laquelle le Président de la République était investi de ses pouvoirs était celle de la proclamation des résultats, puis à reprendre cette proposition sous forme d'amendement le 27-4-1976 lors de la révision de l'art. 7 ; M. Foyer l'avait estimé sans objet car les pouvoirs du Président élu débutent « soit lors de la proclamation des résultats, soit lors de l'expiration normale des pouvoirs du Président en exercice », et l'amendement avait été retiré (AN, 1976, p. 2171).

C'est cette interprétation que confirme la décision du conseil des ministres de fixer au 26-4-1981 la date du premier tour de l'élection présidentielle : le mandat de M. Giscard d'Estaing expire le 24-5-1981, sept ans après la *proclamation* de l'élection par le CC, ce qui impose que l'élection ait lieu entre le 19-4 et le 4-5 ; comme elle se déroule un dimanche, le 26-4 a été retenu, le 19-4 étant le jour de Pâques et le 3-5 tombant dans le « pont » du 1^{er} mai.

— V. Elections.

— *Grâce*. En application de l'art. 17 de la Constitution, le chef de l'Etat a décidé le 14-7 (*Le Monde*, 16-7), à l'occasion du centième anniversaire de la fête nationale, de réduire de quinze jours la peine des détenus condamnés à une courte peine d'emprisonnement.

— *Nominations de certains fonctionnaires*. Dans l'ordre juridique français, en application du concordat de 1801, le chef de l'Etat a nommé, entériné selon les usages observés, le R. P. Roger Heckel évêque coadjuteur de Strasbourg, par un décret du 29-2. Un second décret du 13-5 reçoit la bulle donnée à Rome portant institution canonique de celui-ci (*JO, NC*, p. 4349).

Dans l'ordre juridique andorran, le président agissant en qualité de coprince des Vallées a nommé son représentant M. René Lalouette, en qualité de viguier français (*ibid.*, p. 4349). V. Cl. Barate et G. Riera, Le dépassement des contradictions en Andorre : un scénario de l'impossible ? *RDP*, 1980, p. 367.

— *Conférence de presse*. « La neuvième avec chœurs », selon l'expression du chef de l'Etat, a eu lieu le 26-6 (*Le Monde* du 28) au palais de l'Élysée. La précédente remontait au 15-2-1979.

— *Programme de travail du Gouvernement*. Dans une lettre au PM, le Président de la République se réfère aux orientations définies dans une

précédente lettre du 16-5-1978 et arrête le programme du Gouvernement jusqu'à la fin de l'année (*Le Monde*, 7-6).

— *Réunion interministérielle.* Après la Bretagne (*Le Monde*, 19-6), c'est la région parisienne qui a été l'objet le 17-7 d'une réunion à l'Élysée à laquelle participaient, outre le Premier ministre et six ministres, le délégué à l'aménagement du territoire et les représentants du conseil régional et de comité économique et social de l'Ile-de-France (*ibid.*, 18-7).

— *Epouse du Président.* Conformément à une nouvelle tendance observée (cette *Chronique*, n° 13, p. 210), Mme Giscard d'Estaing a servi d'interprète en espagnol à son mari à l'occasion de la visite officielle en France du président mexicain M. Lopez Portillo (*Le Monde*, 18-19-6). Qui plus est, des rumeurs concernant des opérations en bourse l'ont mise directement en cause. V. R. Aron, Le pouvoir et la Bourse, *L'Express*, 26-7, et Etiquette et tradition, *Le Monde*, 24 et 25-7).

— V. Grâce.

RAPPEL AU RÈGLEMENT

M. Defferre s'est élevé le 25-6 contre les propos du garde des sceaux visant l'attitude du groupe socialiste lors du débat sur le projet « Sécurité et liberté » et ses commentaires sur ce texte. « C'est presque une question d'actualité... », observa M. Chaban-Delmas qui présidait. M. Peyrefitte répondit et le président du groupe socialiste lui répliqua (*AN*, p. 2259).

— V. *Ordre du jour.*

SCRUTIN PUBLIC

Le projet de loi « Sécurité et liberté » a donné lieu à 29 scrutins publics. Leur multiplication, considérée par M. Foyer comme « un véritable sabotage du travail parlementaire » (*AN*, p. 1977), a amené M. Labbé à inviter le Gouvernement à recourir au vote bloqué, après que 21 scrutins eurent été demandés par le groupe socialiste. A l'occasion de cette controverse, M. Forni (s) a justifié le comportement de son groupe en indiquant que « sur un texte politique, les groupes devraient se prononcer d'une manière claire, par des scrutins publics, plutôt que de laisser quelque dix, quinze ou vingt parlementaires qui sont en séance décider pour tous les autres » (p. 1976). Il devait d'ailleurs se défendre de pratiquer l'obstruction en préférant cette procédure à des « artifices » tels que « vote personnel,

vérification du quorum avant vote, dépôt d'une motion de censure », considérés comme des « moyens dilatoires » (p. 2017).

Ainsi se trouvent mis en lumière le lien entre la pratique des scrutins publics et l'absentéisme parlementaire et, corrélativement, la méconnaissance de l'obligation du vote personnel exigé par la Constitution. La session devait en fournir des exemples pittoresques. Ainsi le 23-5, lors de l'examen du texte sur les astreintes en matière administrative, M. Franceschi (s), observant que députés de la majorité et députés de l'opposition étaient à égalité dans l'hémicycle, demanda au garde des sceaux de ne pas abuser de « l'arme redoutable du scrutin public » : l'amendement litigieux ne fut pas adopté par 3 voix contre 3 ! (p. 1278). Le 19-5, au cours du débat sur le projet « Sécurité et liberté », M. Forni (s) répliqua à M. Foyer : « Nous sommes six sur les bancs du groupe socialiste, alors que vous n'êtes que deux sur les bancs du RPR » (p. 1939). Le lendemain, enfin, un incident opposa M. Vivien (RPR) à M. Forni qui avait évoqué la consigne de vote laissée par le président de la commission des finances et qui s'en expliqua en indiquant que le pupitre de ce dernier étant voisin des pupitres socialistes, il avait lu cette consigne « en tournant les clés » (p. 1973). Le propos illustre la formule naguère utilisée par M. Claudius-Petit : « Assemblée de serruriers » (cette *Chronique*, n° 3, p. 182).

Il faut mentionner enfin le recours au scrutin public sur une demande de suspension de séance ayant la signification d'un vote politique : ainsi le 4-6, à la demande de M. Lajoinie (PC) qui la présenta comme un vote hostile à la déclaration que venait de faire le Gouvernement sur l'accord du Conseil des communautés européennes (*AN*, p. 1540). Pour les précédents, v. cette *Chronique*, n° 9, p. 205, n° 10, p. 180 et n° 11, p. 207.

— V. *Vote bloqué.*

SÉNAT

— *Procédure d'urgence.* Dans son allocution de fin de session M. Poher s'est fait l'écho de l'irritation suscitée par l'abus de cette procédure, qui a pour effet que les amendements des sénateurs ne sont jamais soumis à l'examen de l'AN, seuls les sept députés de la CMP les connaissant (*BIR*, n° 207).

— *Renouvellement triennal.* Dans la perspective du renouvellement de la série A (cette *Chronique*, n° 3, p. 187 et 4, p. 191), le conseil supérieur des Français de l'étranger a proposé le 24-6, les candidatures de MM. Pierre Croze (PR) et Jacques Habert (NI), sénateurs sortants. En application de l'ord. 59-260 du 4-2-1959, ces dernières seront soumises à la ratification du Sénat à sa prochaine réunion. Cette survivance de la *cooptation* fait l'objet, depuis peu, de critiques. L'idée d'une représentation de nos compatriotes expatriés à l'AN, ce qui supposerait une révision de l'art. 24 *in fine*

de la Constit., a été avancée. V. proposition de loi Alain Vivien (s), AN, n° 809 et 863 et G. Peronnet, Pour l'égalité des droits, *Le Monde*, 25-6.

— V. *CMP*.

— V. *Irrecevabilité*.

— V. *Loi*.

SESSION

— *Clôture*. A la suite du rejet par le Sénat des rapports des CMP sur la projet de distribution d'action aux salariés et sur la proposition sur la participation, le Gouvernement a invoqué l'art. 45 de la Constitution, mais si l'AN a adopté ces deux textes en nouvelle lecture, le 30-6, le Sénat a adopté le premier avec modifications et a rejeté le second, également en nouvelle lecture, de telle sorte que l'AN n'a pu se prononcer définitivement avant la clôture de la session, M. Forni ayant fait observer, dans un rappel au règlement qu'il était minuit moins trois minutes... (AN, p. 2506, v. cette *Chronique*, n° 3, p. 187 et n° 4, p. 191).

— V. *CMP*.

— V. *Loi organique*.

SONDAGES

— *Réglementation des sondages électoraux*. La loi n° 77-808 du 19-7-1977 (cette *Chronique*, n° 3, p. 187) prévoyait que les propositions de la commission des sondages tendant à assurer l'objectivité et la qualité des enquêtes feraient l'objet d'un décret en CE (art. 5). Ce texte a paru (*JO*, p. 1226) : le décret n° 80 351 du 16-5-1980 explicite les prescriptions légales en ce qui concerne l'échantillon, la nature des questions, la durée de l'enquête et les redressements des résultats bruts ; il indique que le nom de l'organisme doit être communiqué aux personnes interrogées qui doivent être informées qu'elles ont le droit de ne pas répondre ; il précise enfin les documents permettant de vérifier l'objectivité et la qualité des sondages, qui doivent être conservés deux mois à la disposition de la commission.

SOUVERAINETÉ

— *Autolimitation*. La loi 80-539 du 16-7 (p. 1799), soucieuse de pourchasser la *maladministration*, retient le système des *astreintes* envers les personnes morales de droit public en cas d'inexécution d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée.

— *Etendue.* Un décret 80-554 du 15-7 (p. 1830) porte publication de la convention franco-mauricienne, signée le 2-4, relative à la délimitation des zones économiques respectives entre les îles de la Réunion et Maurice (cette *Chronique*, n° 6, p. 214).

— V. *Engagement international.*

VOTE BLOQUÉ

Si la « question de confiance » avait eu la vedette à la fin de 1979, la session de printemps de 1980 a été un festival sur le vote bloqué qui a été demandé six fois à l'AN sur les économies d'énergie en deuxième lecture (p. 1236), puis sur le texte amendé de la CMP (p. 2281), sur les familles nombreuses en première lecture et deuxième délibération (p. 1313), puis en deuxième lecture (p. 2327), sur un article du projet « Sécurité et liberté » (p. 2017), et enfin sur le SEITA en deuxième lecture (p. 2387).

Au Sénat, il a été demandé deux fois : sur les économies d'énergie en deuxième lecture (p. 3070) et sur la participation en nouvelle lecture, d'ailleurs rejetée (p. 3398).

La nouveauté dans ce recours plus abondant à l'art. 44, 3° ne réside pas dans le fait qu'il ait porté sur un texte intéressant les libertés publiques comme l'avait déclaré M. Hauteœur (s) le 20-6 (p. 1978) : il fut demandé sur l'amnistie en 1959 et 1964, sur la Cour de sûreté de l'Etat, sur la grève dans les services publics et sur les objecteurs de conscience en 1963, etc. L'innovation réside plutôt dans l'affirmation de son caractère d'instrument majoritaire : pour couper court à la multiplication de demandes de scrutin public du groupe socialiste sur le projet « Sécurité et liberté », le président du groupe RPR après avoir rappelé que « l'accord s'est fait au sein de la majorité sur un certain nombre d'amendements », invita le Gouvernement à « tirer la conséquence de cet accord » et lui demanda de « prendre ses responsabilités » en faisant usage de l'art. 44, 3° (p. 1975). C'était la première fois qu'une telle invitation était formulée ouvertement. Toutefois, l'initiative de M. Labbé ne doit pas dissimuler l'ambivalence d'une procédure qui est aussi un instrument de contrainte sur cette même majorité : le 26-6, M. Aubert (RPR) évoquait « l'ukase du Gouvernement sur les articles qu'il voudra bien nous faire adopter » (p. 2327) et le vote hostile du groupe RPR entraîna le rejet du projet sur l'aide aux familles nombreuses...

— V. *Scrutin public.*

La rédaction de ce numéro a été achevée le 16 août 1980.

Summary — Résumés

Pierre DABEZIES. — Thoughts about the unnegotiable.

In this contractual era, negotiation as a means of regulating the life of individuals and communities has developed so greatly that it may be asked whether the « unnegotiable » exists.

In fact, technically, this idea plays an essential role in all negotiations where it is not only the possible stumbling-block, but from the point of view of what is at stake, it is also the hard core, or the heart of the matter. War and dissuasion furnish excellent examples. However, a study of the unnegotiable when examined as to its contents and its nature shows its relativity and fluidity. If individual unnegotiability exists its character is subjective and hinders its definition; collective unnegotiability is unstable and fleeting. Lastly the key to the problem is legitimacy. If it disappears, if individual or social beliefs grow blurred, if the common interest becomes confused with private interest, then everything becomes negotiable.

RÉSUMÉ. — *A l'heure contractuelle, la négociation, moyen de régulation de la vie des individus et des sociétés, se développe tellement qu'on peut se demander s'il existe un « innégociable ». En fait, mécaniquement, cette notion tient un rôle essentiel dans toute négociation, dont elle est non seulement la pierre d'achoppement éventuelle, mais dont elle est aussi — au regard de l'enjeu — le noyau dur, le cœur même. La guerre et la dissuasion en fournissent d'excellentes illustrations. L'étude, par contre, de l'innégociable examiné, cette fois, dans son contenu et sa nature, prouve sa relativité et sa fluidité. S'il existe un innégociable individuel, son caractère subjectif empêche de le cerner, l'innégociable collectif étant, de son côté, instable et éphémère. Finalement, la clef du problème est la légitimité. Que celle-ci disparaisse, que les croyances individuelles ou sociales s'estompent, que l'intérêt général se privatise, et tout finit par se négocier.*

Yves DELAHAYE. — **Sémiotique de la négociation.**

Since it gives rise to the exchange of messages, expressly or tacitly coded, and to the production of texts, it is legitimate to subject the international negotiation to an analysis based on the semiotics of communication and the semiotics of signification.

We have tried to sketch here the general outline of a two-level study on both the analysis of the codes, i.e. the systems of signs and constraints constituting the rules of the game, and the deciphering of the texts in which the actors express their quests.

Founded precisely on this concept of quest, a definition and a typology of the negotiation are proposed. These in turn can provide instruments for prospection and lead to a clearer understanding of the behaviour of the negotiator.

RÉSUMÉ. — *Donnant lieu à échanges de messages, expressément ou tacitement codés, et à production de textes, la négociation internationale relève à la fois de la sémiotique de la communication et de la sémiotique de la signification.*

On a tenté d'esquisser ici les grandes lignes d'une recherche à ces deux niveaux, qui porterait d'une part sur l'analyse des codes, c'est-à-dire de systèmes de signes et de contraintes qui constituent les règles du jeu, d'autre part sur le déchiffrement des textes à travers lesquels s'expriment les quêtes des acteurs.

C'est précisément à partir du concept de quête qu'on propose une définition et une typologie de la négociation. Celles-ci pourront à leur tour fournir certains instruments de prévision et permettre de mieux cerner le comportement du négociateur.

INDEX 1980

Les chiffres gras indiquent le numéro de *Pouvoirs* (12. *Les régimes islamiques*, 13. *Le Conseil constitutionnel*, 14. *Elire un président*, 15. *La négociation*).

Les mots clés de la chronique constitutionnelle française et les thèmes de la chronique de l'opinion publique figurent dans des index spéciaux, après l'index général.

- ABELIN (P.), 13. 107.
absolutisme, 13. 5, 9.
abstention, 14. 57.
accords d'Helsinki, 15. 13, 21, 36, 43, 44.
accords SALT, 15. 21, 35-37, 65, 67.
actes administratifs, 13. 19.
Afghanistan, 12. 45, 128 ; 15. 6.
AGUESSEAU, 13. 45.
Albanie, 12. 60.
Algérie, 12. 34, 35, 36, 42, 61, 74, 76, 86, 111-116 ; 13. 179-188.
Allemagne, 13. 23, 62, 110, 117-131 ; 14. 12, 17, 33 ; 15. 35-37, 40, 46, 105.
alternance, 13. 83, 111.
amendement, 13. 53-55, 84.
Ancien Régime, 13. 61, 145, 146.
apparemment, 13. 62, 63.
Arabie Saoudite, 12. 34, 35, 41, 42, 44, 60, 63, 64, 67, 117, 125-130 ; 15. 67.
arbitraire, 13. 9, 11, 30, 36, 37, 40, 42, 84, 134, 143.
ARDANT (Ph.), 12. 3 ; 15. 3.
argent, 14. 44, 55.
Assemblée constituante de 1945, 13. 8.
Assemblée nationale, 13. 8, 32, 51, 53, 55, 56, 58, 62, 63, 81, 86, 87, 102, 104, 107, 109 ; 14. 15 ; 15. 83 ;
— chambre des députés, 13. 8.
associations étrangères, 13. 38.
AURIOL (V.), 12. 160 ; 13. 112.
autogestion, 15. 26, 81.
Autriche, 14. 9, 13.
AVRIL (P.), 12. 191-207 ; 13. 112, 199-214 ; 14. 32, 34, 181-194 ; 15. 163-183.
Baas, 12. 33, 34, 81, 82.
BADINTER (R.), 13. 44.
BAGEHOT, 14. 40.
BALLANGER (R.), 13. 107.
Bangladesh, 12. 149.
BARRE (R.), 13. 43 ; 14. 114.
BARTHES (R.), 14. 76, 78.
BAYARD (H.), 13. 128.
BAZIN (L.), 12. 135-140.
BEGIN (M.), 12. 103.
BEGUIN, 13. 20.
BEN ACHOUR (Y.), 12. 15-26, 108.
BERGERON (A.), 15. 81, 82, 85, 88.
bibliographie, 12. 13, 14, 123, 146, 147, 179, 180 ; 13. 198 ; 14. 180 ; 15. 118, 119.
bicamérisme, 12. 69.
BIGEARD, 13. 128.
bilans, 13. 159.
bipartisme, 14. 45, 57.
bipolarisation, 14. 6, 7, 10 ; 15. 92.
BLANCHI (G.), 12. 57-70.
BLEUCHOT (H.), 12. 131-135.
BONGO (O. A.), 12. 95.
BONNET (C.), 13. 43.
BOSSUET, 13. 145.
BOUCHER (Ph.), 13. 104.
BOUDET, 13. 107.
BOULLOCHE (A.), 13. 88.
BOULOUIS (J.), 13. 23, 27-34.
BOURDIEU (P.), 14. 16.
BOURGUIBA (H.), 12. 16, 24, 85, 86.
BRAHIM (A.), 12. 117-124.
BRAUD (P.), 14. 15-28.
BREJNEV (L.), 12. 98 ; 15. 13.
Brésil, 15. 64.
BURDEAU (G.), 14. 38.
bureaucratie, 15. 38, 121-138.

- CADART (J.), 14. 39, 40.
 CALLAGHAN (J.), 12. 171, 172, 178.
 Canada, 14. 17; 15. 64.
 candidats, 14. 3, 41-62, 65, 71, 93; 15. 139-151.
 CAPITANT (R.), 12. 157, 161.
 CARCASSONNE (G.), 13. 95-100.
 CARRÉ (O.), 12. 33-46.
 CARRÉ DE MALBERG (R.), 12. 163; 13. 147.
 CARTER (J.), 14. 43, 44, 46, 47, 54, 56, 58, 75; 15. 48.
caucus, 14. 47, 49.
 CEE, 13. 25, 26; 15. 36, 37, 71-77, 106, 107, 139-151.
 CHABAN-DELMAS (J.-J.), 13. 66; 14. 75, 82, 86, 88, 143, 149.
 CHALLE, 13. 113.
 CHANDERNAGOR (A.), 13. 81, 91, 112.
 CHARASSE (M.), 13. 81-94.
 CHATENET, 13. 112.
 CHENAL (A.), 12. 117-124.
 Chili, 14. 10, 13.
 Chine, 12. 149, 153; 15. 41, 46.
 CHIRAC (J.), 13. 69; 14. 74-76, 98, 99, 101, 103, 105; 15. 84.
 CHIROUX (R.), 13. 101-116.
 classification des régimes, 14. 29-40.
 CLAUDIUS-PETIT (E.), 13. 126.
 CLAUSEVITZ (K.), 15. 9, 51.
 clientélisme, 14. 44.
 collectivités locales, 13. 22, 53.
 COLLIARD (J.-C.), 14. 6, 40.
 comité :
 — constitutionnel, 13. 8, 9;
 — consultatif constitutionnel, 13. 52, 92.
 COMITI (J.), 13. 128.
 commissions, 13. 89.
 — constitutionnelle provisoire, 13. 63;
 — des finances, 13. 52, 54, 85;
 — des lois, 13. 106;
 — mixte paritaire, 13. 52, 56, 88;
 — parlementaire, 13. 86;
 — nationale de contrôle, 13. 74; 14. 79.
 Conseil constitutionnel, 13. 14-16.
 Conseil d'Etat, 13. 11, 12, 14, 15, 21, 22, 25, 35, 37, 38, 43, 47, 63, 68, 73, 74, 103, 110, 147; 14. 16;
 — vice-président, 13. 107;
 — égyptien, 13. 11, 12.
 Conseil supérieur de la Magistrature, 13. 108.
 consensus, 12. 132; 14. 3, 11-13, 21, 57, 60; 15. 12, 21, 26-28, 54.
 conservatisme, 12. 26-32.
 constitutions :
 — islamiques, 12. 57-70, 105-154;
 — de l'an III, 13. 145;
 — de l'an VIII, 13. 8.
 Constitution :
 — de 1787, 13. 7;
 — de 1791, 13. 6, 7, 11, 62;
 — de 1793, 13. 7;
 — de 1852, 13. 8;
 — de 1875, 13. 7;
 — de 1946, 13. 138;
 — belge de 1830 :
 — constituants, 13. 11;
 — de 1958 (v. également *infra*)
 Index de la chronique constitutionnelle française :
 art. 11, 13. 78, 82, 83, 113, 141;
 art. 16, 12. 155; 13. 83, 109, 113, 140;
 art. 18, 12. 155;
 art. 19, 12. 156;
 art. 23, 13. 71;
 art. 34, 13. 12, 17, 18, 22, 24, 28, 32, 49, 55, 104;
 art. 37, 13. 10, 12, 18, 28, 30, 102;
 art. 38, 13. 91;
 art. 39, 13. 49, 55, 56;
 art. 40, 13. 25, 49-54, 58, 59, 85, 90;
 art. 41, 13. 10, 30;
 art. 44, 13. 49, 56;
 art. 45, 13. 49, 56;
 art. 47, 13. 49;
 art. 49, 13. 58;
 art. 58, 13. 61;
 art. 59, 13. 61, 64;
 art. 60, 13. 61;

- art. 61, 13. 30, 36, 52,
 81-94, 102, 106 ;
 art. 89, 13. 105, 141 ;
 art. 92, 13. 92.
- constitutionnalité, 13. 8-10, 12-
 14, 19, 21, 22, 27, 28, 31, 32, 34,
 37, 38, 40, 42, 43, 46, 49, 50, 66,
 84, 86, 95, 96, 105-110 ;
 — constitutionnalisation, 13.
 24.
- convention, 14. 48, 49.
- Corée, 12. 126.
- COSTE-FLORET, 13. 106.
- COT (J.-P.), 13. 57, 81, 83, 91, 114.
- COTY (R.), 12. 160 ; 13. 112.
- Cour :
- de cassation, 13. 22, 25, 46,
 47, 63, 73, 103, 107, 110, 147 ;
 - des comptes, 13. 63, 73, 74 ;
 - constitutionnelle, 13. 11 ;
 - suprême, 13. 7, 11, 83, 101,
 103, 105-108, 110, 113, 117-
 131, 135 ; 14. 34, 45, 56 ;
 - de sûreté de l'Etat, 13. 93.
- Cuba, 15. 38, 40, 100.
- DABEZIES (P.), 15. 91-98.
- Danemark, 14. 9.
- DANTON, 13. 145.
- DEBRÉ (J.-L.), 12. 159 ; 13. 92.
- DEBRÉ (M.), 13. 92-128 ; 15. 84.
- Décisions du Conseil constitution-
 nel :
- du 20-1-1961, 13. 52 ;
 - du 14-9-1961, 13. 109 ;
 - du 6-11-1962, 13. 109 ;
 - du 12-3-1963, 13. 52 ;
 - du 19-3-1964, 13. 12 ;
 - du 18-12-1964, 13. 57 ;
 - du 8-6-1967, 13. 109 ;
 - du 29-12-1967, 13. 56 ;
 - du 19-6-1970, 13. 12, 19, 31 ;
 - du 16-1-1971, 13. 12, 142 ;
 - du 16-7-1971, 13. 19, 31, 36,
 38, 83, 103 ;
 - du 23-5-1973, 13. 97.
 - du 28-11-1973, 13. 47.
 - du 27-12-1973, 13. 36, 39.
 - du 30-12-1974, 13. 58, 90, 99 ;
 - du 15-1-1975, 13. 13, 36, 37,
 97, 109, 117-131, 127 ;
 - du 23-7-1975, 13. 13, 36, 39,
 44, 97 ;
 - du 30-12-1975, 13. 57, 91 ;
 - du 2-1-1976, 13. 29 ;
 - du 2-6-1976, 13. 53 ;
 - du 15-7-1976, 13. 36 ;
 - du 8-11-1976, 13. 97 ;
 - du 2-12-1976, 13. 36, 37 ;
 - du 28-12-1976, 13. 55 ;
 - du 29-12-1976, 13. 56, 57 ;
 - du 12-1-1977, 13. 12, 36, 40,
 91, 97 ;
 - du 5-7-1977, 13. 36, 38, 39 ;
 - du 20-7-1977, 13. 22, 36, 41,
 45, 54.
 - du 3-11-1977, 13. 29 ;
 - du 23-11-1977, 13. 13, 19,
 36, 39 ;
 - du 30-11-1977, 13. 120 ;
 - du 18-1-1978, 13. 36, 54, 99 ;
 - du 28-4-1978, 13. 57 ;
 - du 27-7-1978, 13. 33, 36, 39,
 44, 58, 93, 99 ;
 - du 22-11-1978, 13. 36, 44 ;
 - du 19-12-1978, 13. 53 ;
 - du 29-12-1978, 13. 55, 57 ;
 - du 17-1-1979, 13. 36, 39,
 55, 97 ;
 - du 23-5-1979, 13. 21, 33 ;
 - du 12-7-1979, 13. 36, 40 ;
 - du 25-7-1979, 13. 24, 36, 38,
 39, 97, 127 ;
 - du 24-12-1979, 13. 25, 58, 93,
 144 ;
 - du 9-1-1980, 13. 13, 36, 40,
 46.
- Déclaration de 1789, 13. 5, 6, 8,
 10, 12-14, 19, 24, 36, 103, 108,
 110, 137-139, 150.
- DEFFERRE (G.), 13. 87, 90, 107 ;
 14. 85, 87, 92, 99.
- DELAHAYE (Y.), 15. 99-108.
- délégués, 14. 49, 59.
- DELPECH (J.-L.), 15. 61-69.
- DEMICHEL (A.), 13. 68.
- DEMIREL (S.), 12. 138, 139.
- démocratie, 12. 20, 133, 155 ; 14.
 18, 79, 106 ; 15. 19, 24, 29, 37,
 60, 81, 83, 91, 93, 98.
- députés, 13. 62-64, 69, 82, 86, 87,
 96, 97, 104.

- DEROSIER (B.),** 13. 90.
DESCAMPS (E.), 15. 79-90.
 diplomatie, 15. 5, 6, 10, 12, 14, 16-19, 22, 23, 31, 32, 34, 65, 69, 109.
 dissuasion, 15. 95, 114.
 Droits :
 — administratif, 13. 24 ;
 — d'amendement, 13. 50, 56 ;
 — d'association, 13. 83, 84 ;
 — de la défense, 13. 22, 37, 41 ;
 — de grève, 13. 24, 38, 39, 43, 46 ;
 — de l'homme, 13. 6, 13, 14, 18, 36, 137 ;
 — international, 13. 21, 25, 26, 28, 36 ;
 — naturels, 13. 6 ;
 — des peuples à disposer d'eux-mêmes, 13. 26 ;
 — de sécession, 13. 26.
DUBOS (J.-F.), 13. 151-158.
DUCLOS (J.), 13. 109 ; 14. 85, 101.
DUGUIT (L.), 13. 9, 147 ; 14. 30.
DUHAMEL (O.), 13. 3 ; 14. 3, 10, 97.
DUMONT (R.), 14. 85, 89.
DUPUIS (G.), 13. 102 ; 15. 3.
DUVERGER (M.), 13. 101, 102, 114 ; 14. 6, 8, 30, 33, 36, 38, 39, 40.

ECEVIT (B.), 12. 139.
 Egypte, 12. 34, 35, 36, 41, 42, 45, 52, 57, 61, 62, 65, 67-70, 73, 77, 79-81, 83, 84, 108, 118, 127, 128, 135, 151 ; 15. 21, 36, 106.
EISENMANN (Ch.), 13. 101 ; 14. 30.
 élections :
 — campagne, 13. 66, 67, 73 ; 14. 42, 47, 63, 73-77 ;
 — cantonales, 14. 83, 84, 86 ;
 — contentieux, 13. 61-79, 95, 104, 114 ;
 — européennes, 14. 83, 84, 86, 88 ; 15. 139-151 ;
 — législatives, 13. 66, 75, 96 ; 14. 81, 96 ; 15. 89 ;
 — présidentielles, 13. 51, 61, 71-75, 84, 103, 114 ; 14. éligibilités, 13. 70 ; 14. 45 ; inéligibilités, 13. 69-71, 112.

 Etat de droit, 13. 5, 9, 14, 19 ; 15. 8.
 Etats généraux, 13. 61.
 Etats-Unis, 12. 42, 121, 149 ; 13. 7, 23, 106, 108, 110, 117-131 ; 14. 3, 5, 13, 17, 34, 38, 39, 41-62, 150, 171-179 ; 15. 37, 41, 45, 46, 48, 55-58, 64, 66, 106, 111, 121-138.
 Ethiopie, 12. 95.
 étrangers, 13. 43, 46.
 exception :
 — d'irrecevabilité, 13. 54, 84, 86, 89 ;
 — d'inconstitutionnalité, 13. 114.
 expulsion, 13. 13, 43.

FABRE, 13. 107.
FAVOREU (L.), 13. 12, 13, 16-26, 30, 101, 114, 117.
FAYÇAL, 12. 125-130.
 fédéralisme, 13. 7 ; 14. 10.
 Finlande, 14. 9, 11, 13.
FLORY (M.), 12. 3.
 fonction publique, 13. 42.
FOYER (J.), 13. 55, 109.
 France, 13. 14. 3, 9, 11, 13 ; 15. 35.
FRANCK, 13. 12.
FREY (R.), 13. 109 ; 14. 145.

 gauche, 13. 105, 106, 113.
GAULLE (C. de), 12. 157 ; 13. 5, 102, 109, 112, 113, 135, 141, 148 ; 14. 23, 39, 82, 84, 85, 87, 99, 112, 113, 115, 149 ; 15. 38, 47, 71, 74, 76.
 gaullisme, 12. 143 ; 13. 105 ; 14. 83, 84, 86.
GÉLARD (P.), 14. 155-168.
GÉNY, 13. 147.
GEORGEL (J.), 13. 102.
GICQUEL (J.), 12. 162, 164, 191-207 ; 13. 199-214 ; 14. 181-194 ; 15. 163-183.
GISCARD D'ESTAING (V.), 12. 155, 160 ; 13. 103, 109, 114, 143 ; 14. 24, 70, 76, 77, 86, 87, 94, 100, 108, 112-115, 149 ; 15. 5, 13, 25, 41, 44-47.
GOGUEL (F.), 14. 84.

- GORDON (I.), 15. 139-151.
 GOUDY (P.), 12. 117-124.
 Gouvernement, 12. 158, 160, 161 ;
 13. 9, 11, 12, 21, 28-35, 38, 42,
 43, 47, 50, 51, 53-59, 63, 71, 73,
 83, 85, 90, 91, 96, 103, 109,
 113, 114, 142-144, 150 ; 14. 31,
 32, 36 ; 15. 23, 64, 71, 82, 85 ;
 — des juges, 13. 14, 27, 35, 37,
 41, 95, 103, 108.
 Grande-Bretagne, 12. 165-178 ;
 14. 17, 40, 109, 110 ; 15. 41, 104,
 106, 107.
 GROSSER (A.), 13. 117.
 groupe :
 — communiste, 13. 55, 62, 69,
 82, 87, 98, 144 ;
 — socialiste, 13. 53, 55, 56, 58,
 63, 81-88, 91, 93, 94, 98, 99,
 104, 144.
 guerre, 15. 8-11, 14, 16, 23, 33,
 34, 94, 99.
habeas corpus, 13. 107.
 HAMON (L.), 13. 12.
 HARCOURT (F. d'), 13. 111.
 HASSAN II, 12. 16, 62, 89.
 HAURIU (A.), 14. 36.
 HAURIU (M.), 13. 9, 147.
 Haute Cour de Justice, 13. 17.
 HERSANT (R.), 13. 107.
 hiérarchie des normes, 13. 18, 20.
 HITLER (A.), 13. 124 ; 15. 35, 41.
 ICART (F.), 13. 107.
 idéologie, 12. 15, 29, 30, 33, 40, 41,
 107, 131, 134 ; 15. 33, 34, 37, 41,
 52, 92.
 incompatibilité, 13. 69-71, 111, 112.
 Indonésie, 12. 149-154.
 INGLEHART (R.), 15. 139-151.
 interruption volontaire de gros-
 sesse, 13. 37, 38, 81, 97, 117-131.
 Irak, 12. 34, 35, 37, 80, 117, 128.
 Iran, 12. 37, 44, 45, 54, 57, 60, 73,
 83, 93, 95, 117-123, 127, 134,
 137 ; 15. 92.
 Irlande, 14. 9, 12, 13.
 Islande, 14. 9, 12, 13.
 Israël, 12. 37, 42, 94, 95, 101, 102,
 104 ; 15. 21, 36, 39, 97, 106.
 JEAN-PAUL II, 15. 13.
 JÈZE (G.), 13. 147.
 JOBERT (M.), 15. 43-50.
 JOHNSON (L.), 14. 43.
 Jordanie, 12. 35, 62, 67.
 JOXE (L.), 13. 111.
 judiciaire :
 — autorité —, 13. 13, 40 ;
 — institution —, 13. 7 ;
 — juge —, 13. 19, 38 ;
 — pouvoir —, 13. 7.
 JUILLARD (P.), 13. 105, 107.
 KEMAL (M.), 12. 35, 58, 78, 136,
 137.
 KENNEDY (E.), 14. 42, 45, 46, 54,
 58, 59.
 KHADAFI, 12. 35, 36, 84, 89, 96,
 132-134.
 KHOMEINY, 12. 11, 16, 24, 73, 83,
 121, 122, 134 ; 15. 41.
 KHROUCHCHEV (N.), 15. 38, 40.
 KISSINGER (H.), 14. 45 ; 15. 6,
 12-14, 18, 39, 48.
 Koweit, 12. 41, 87.
 KRIEG (P. C.), 13. 116.
 KRIVINE (A.), 13. 76 ; 14. 62-68,
 85, 89.
 Kurdistan, 12. 91.
 LACHARRIÈRE (R.), 13. 133-150.
 LAGUILLER (A.), 14. 89.
 LALUMIÈRE (P.), 13. 49-60, 90.
 LANCELOT (A.), 14. 83-86, 88-90,
 92, 93.
 LARCHÉ (J.), 13. 109.
 LECANUET (J.), 14. 71, 83, 84.
 LECLAS (J.-P.), 13. 179-188.
 LECLERCQ (C.), 14. 33, 36.
 légitimité, 12. 155 ; 13. 96, 149,
 150 ; 14. 17 ; 15. 12-14, 35, 36,
 39, 52, 54-56, 58, 97, 98.
 LERUEZ (J.), 12. 165-178.
 LESCUYER (G.), 13. 102.
 LE TAC (J.), 13. 128.
 Liban, 12. 37, 41, 52, 73, 117,
 126, 151.
 libéralisme, 12. 28 ; 13. 27, 35,
 149 ; 15. 23, 25.
 libérés, 13. 7, 10, 23, 24, 35, 39,
 40, 43, 84, 85, 90, 95, 98, 103-

- 105, 108, 109, 142, 146 ; 15. 80, 85, 86 ;
 — d'aller et venir, 13. 40 ;
 — d'association, 13. 35, 38, 40, 42 ;
 — de conscience, 13. 13, 19, 39, 45 ;
 — d'enseignement, 13. 13, 19, 39, 40, 45 ;
 — fondamentales, 13. 10, 13 ;
 — individuelles, 13. 27, 40 ;
 — du mariage, 13. 19 ;
 — publiques, 13. 5, 8, 24, 36, 106, 107, 110, 139.
- LIMOUZY (J.), 13. 97.
- LINDON, 13. 75.
- loi, 13. 5-11, 14 ;
 — de 1901, 13. 12 ;
 — constitutionnelles, 13. 51, 81, 82, 93 ;
 — de finances, 13. 11, 25, 29, 50, 55-59, 75, 81, 84, 88, 90, 93, 94, 99, 113 ;
 — Guerneur, 13. 54, 58 ;
 — organiques, 13. 10, 25, 28, 29, 49, 50, 60, 71, 82, 84, 85, 88, 94, 105, 106, 110 ;
 — référendaires, 13. 82 ;
 — de la République, 13. 13, 14, 36.
- LOMBARD (D.), 12. 149-154.
- LOSCHAK (D.), 13. 35-48.
- LUCHAIRE (F.), 13. 12, 42, 102, 114, 115 ; 14. 32, 38.
- Lybie, 12. 34, 35, 44, 60, 61, 66, 74, 76, 84, 89-91, 15. 107.
- MABLY, 15. 7, 11, 15-19.
- MACHELON, 13. 8.
- MACHIAVEL (N.), 15. 9, 41, 43.
- MAESTRE (J.-C.), 12. 159, 164.
- mai 1968, 15. 79-90.
- majorité, 13. 8, 12, 98, 103, 105,
 118, 141-143, 150 ; 14. 60, 91 ;
 15. 89.
- Mali, 12. 143.
- MARCHAIS (G.), 13. 104 ; 14. 103.
- MARCILHACY (P.), 13. 84, 102, 106 ;
 14. 84, 88.
- marketing, 14. 69-80.
- Maroc, 12. 34, 35, 42, 61, 62, 74, 88, 108, 145.
- MARTENS (de), 15. 7, 8, 15.
- marxisme, 12. 28, 29, 40, 115, 134 ; 15. 24, 49, 92.
- Mauritanie, 12. 63.
- MAUS (D.), 14. 117-153.
- Membres du Conseil constitutionnel, 13. 98, 101 ;
 — désignation, 13. 83, 91 ;
 — composition, 13. 111.
- MENDÈS FRANCE (P.), 15. 39.
- MERLE (M.), 15. 5-29, 101.
- METTERNICH, 15. 12, 14, 35, 36.
- minorité, 12. 93-104 ; 14. 59.
- MISSOFFE (H.), 13. 126.
- MITTERRAND (F.), 13. 68, 103, 104, 107, 144 ; 14. 70, 74-76, 83, 85, 88, 89, 93, 94, 97, 98, 101-103, 105, 114, 137, 143, 144, 148, 149.
- modérés, 13. 63.
- MOÏSI (D.), 15. 31-41.
- MOLLET (G.), 13. 91, 92 ; 14. 99, 100.
- monarchie, 12. 78 ; 14. 3.
- MONASTIRI (T.), 12. 131-135.
- MONNERVILLE, 13. 83, 109.
- MONTEIL (V.), 12. 93-104, 145.
- MONTGROUX (P.), 13. 112.
- MOREAU (J.), 13. 102.
- motion de censure, 13. 83, 109 ;
 15. 83.
- motion de renvoi, 13. 84.
- MOULIN (R.), 14. 29-40.
- MOURGEON (J.), 13. 173-178.
- MOUSSY (P.), 12. 117-124.
- MRP, 13. 8, 63.
- MURCIER (J.-P.), 15. 79-90.
- NAPOLÉON, 13. 11 ; 15. 35.
- NASSER (G. A.), 12. 42, 79, 83, 84.
- nationalisme, 12. 33, 37.
- NGUYEN QOC DINH, 13. 21.
- NICOLAS (G.), 12. 141-148.
- Nigéria, 12. 94, 95.
- NIXON (R.), 14. 47 ; 15. 48.
- NOËL (L.), 13. 83, 108, 113.
- NOIR (M.), 14. 69-80.
- NWYIA (P.), 12. 47-56.

- ONU, 15. 34, 36, 38.
 opinion publique, 13. 49, 109 ;
 15. 37, 38, 40, 62, 65, 81, 111.
 opposition, 12. 165-178 ; 13. 11,
 13, 27, 33, 62, 69, 91, 114, 143 ;
 15. 25.
 ordonnance du 2-1-1959, 13. 49-
 60, 85, 92.
 ORNANO (M. d'), 13. 107.
 Ouganda, 12. 95.
- Pakistan, 12. 44, 83, 127, 149.
 Palestine, 12. 34, 36, 103, 104 ;
 15. 107.
 PALEWSKI (G.), 13. 103.
 Parlement, 12. 66, 89, 139, 158,
 162, 166-176 ; 13. 5, 7, 9-11, 13,
 18, 19, 21, 22, 27, 29, 33, 35, 43,
 49-53, 57, 59, 61-63, 82-86, 88,
 90, 92, 94, 103, 106, 108, 109,
 128, 139 ; 14. 9 ; 15. 38, 40, 89.
 parlementarisme rationalisé, 13.
 51.
 PARODI (J.-L.), 12. 181-190 ; 13.
 189-197 ; 14. 5-14, 88, 95 ; 15.
 3, 153-162.
 Parti communiste, 14. 75, 83-86,
 90, 91, 94, 98-101, 104 ; 15. 88.
 Parti démocrate, 14. 47-49, 59.
 Parti républicain, 14. 48, 49, 59.
 Parti socialiste, 14. 66, 77, 90, 94,
 100-106.
 partis politiques, 12. 70-91, 138,
 143 ; 13. 64, 83, 110, 118 ; 15.
 23, 26.
 PERCHERON (A.), 14. 107-115.
 PERINEAU (P.), 13. 188-197 ; 14.
 88.
 personnalisation, 14. 6, 7, 11, 18,
 66, 107.
 PHILIP (L.), 13. 12, 13, 23, 50,
 61-79, 109, 114, 117.
 Philippines, 12. 94, 99-101.
 PISANI (E.), 15. 71-77.
 PLATONE (F.), 14. 91, 93.
 PLOUVIN (J.-Y.), 12. 155-164.
 POHER (A.), 13. 74, 83, 84 ; 14.
 82, 85, 88, 145, 149.
 Pologne, 15. 46.
 POMPIDOU (G.), 14. 84-86 ; 15.
 84-89.
- POPPER (K.), 14. 38.
 PORTELLI (H.), 14. 97-106.
 Portugal, 14. 9, 11, 13.
 pouvoir :
 — exécutif, 12. 51, 63 ; 13. 7-10,
 12, 14, 27, 28, 30-35, 37, 68,
 84, 85, 91, 103, 104, 106, 141 ;
 14. 8, 9, 10, 13, 21, 31, 32 ;
 — législatif, 12. 51, 63, 67 ; 13.
 30, 32, 33, 83, 134, 137, 150 ;
 14. 32.
 PRELOT (M.), 13. 23 ; 14. 32.
 premier ministre, 12. 86 ; 13. 25,
 31, 52, 58, 66, 81, 85, 92, 93,
 110, 115, 140, 141 ; 14. 109, 111,
 112 ; 15. 71, 83.
 président :
 — de l'Assemblée nationale, 12.
 67 ; 13. 25, 55, 56, 81, 85,
 93, 140, 141 ;
 — des Etats-Unis, 14. 29-61 ;
 151 ; 15. 121-138 ;
 — de la République, 12. 59, 66,
 111, 112, 115, 155-164 ; 13.
 8, 27, 72-74, 81, 83, 92-94,
 103, 105-108, 110, 112, 113,
 140, 141 ; 14. 15. 71 ;
 — du Sénat, 13. 12, 32, 54, 81,
 84, 97, 140.
 principes généraux du droit, 13.
 12-14, 19-22, 37-40, 43, 44, 46,
 84, 90, 110, 150.
 Programme commun de Gouverne-
 nement, 13. 83, 107 ; 14. 92.
 promulgation, 13. 88, 89, 92, 93,
 114, 118.
- question préalable, 13. 84.
 QUEUILLE (H.), 15. 47.
- RABIER (J. R.), 15. 139-151.
 RANGER (J.), 14. 81-96.
 rapport de forces, 15. 12, 13, 22,
 32, 40, 54, 93, 97.
 rapports Est-Ouest, 15. 6, 22, 34,
 41.
 rapports Nord-Sud, 15. 22, 41, 45.
 REAGAN (R.), 14. 47, 54, 58.
 référendum, 13. 8, 61, 71-75, 106,
 108, 109, 113, 141 ; 14. 88 ;
 15. 47.

- régime présidentiel, **13.** 106.
 règlements des assemblées, **13.** 10, 28, 54, 85, 86.
 RENAN (E.), **12.** 28.
 républicains - indépendants, **13.** 107.
 République :
 — III^e, **12.** 116, 136 ; **13.** 7, 8, 26, 146 ; **14.** 17, 23, 32, 38, 90, 97 ; **15.** 47 ;
 — IV^e, **13.** 26, 50, 51, 62, 68, 138, 148 ; **14.** 32, 38, 67, 68, 90 ; **15.** 47, 48 ;
 — V^e, **12.** 153-164 ; **13.** 50, 51, 63, 84, 91 ; **14.** 9, 11, 13, 33-35, 67, 68, 81, 91, 97-100 ; **15.** 101, 143, 147.
 révision constitutionnelle, **13.** 12, 106, 113, 141 ;
 — de 1962, **13.** 83, 113 ;
 — de 1974, **13.** 11, 12, 22, 71, 83, 84, 91, 96, 99, 143.
 révolution, **12.** 36, 87 ; **13.** 145, 146 ; **14.** 22 ; **15.** 13, 14, 32, 92.
 REYNAUD (J.-D.), **15.** 51-60.
 RIVERO (J.), **13.** 5-15, 13, 17, 24, 36, 103.
 ROBERT (J.), **14.** 30, 35, 36.
 ROCARD (M.), **13.** 189 ; **14.** 75, 76, 85, 88, 101-103, 105, 106, 149.
 RODINSON (M.), **12.** 27-32, 64.
 RONDOT (P.), **12.** 47, 58, 71-92.
 ROSSI (A.), **13.** 107.
 ROUSSEAU (J.-J.), **12.** 32, 134 ; **13.** 5, 8, 14.
 ROYER (J.), **14.** 88.
 RPR, **14.** 76, 87, 98, 99, 101, 104-106.
 RYCX (J.-F.), **12.** 57-70.
 SACCONI (G.), **13.** 159-173.
 SADATE (A.), **12.** 64-66, 69, 83, 84.
 saisine du Conseil constitutionnel, **13.** 12, 13, 32, 33, 52, 55, 56, 71, 81-94, 95, 97-99, 106, 108, 113-115, 154, 155.
 SALAMÉ (G.), **12.** 125-130.
 SAMSON (H.), **12.** 111-116.
 SAVARY (A.), **13.** 90.
 SCHWARTZENBERG (R. G.), **14.** 34, 80.
 SDN, **15.** 33.
 secret, **15.** 16, 17, 21, 37.
 sécurité, **14.** 79.
 SÉGUY (G.), **15.** 82, 84, 86, 88.
 Sénat, **12.** 69 ; **13.** 8, 52, 56, 57, 81, 86, 97-99, 102, 107, 141 ; **14.** 15.
 sénateurs, **13.** 64, 66, 82, 96, 97.
 Sénégal, **12.** 74, 77, 141-147.
 SENGHOR (L. S.), **12.** 141, 143-145.
 séparation des pouvoirs, **14.** 29, 30.
 SERVAN-SCHREIBER (J.-J.), **14.** 87, 98, 101.
 SIEYÈS, **13.** 145.
 SINACEUR (M. A.), **12.** 105-110.
 socialisme, **12.** 33, 40, 42, 111 ; **14.** 15.
 sociologie, **15.** 18, 24, 62, 69.
 SOEKARNO (A.), **12.** 16, 153.
 sondages, **13.** 72 ; **14.** 79.
 SØRENSEN (C. C.), **15.** 139-151.
 Soudan, **12.** 84, 85.
 sources du droit, **12.** 57-70 ; **13.** 18, 21, 22.
 SOUSTELLE (J.), **13.** 73.
 souveraineté, **12.** 6, 58 ; **13.** 8, 9, 10, 26, 94, 110, 137 ; **15.** 24, 25.
 STALINE (J.), **15.** 35, 39.
 SULEIMAN (E.), **15.** 121-138.
 syndicats, **14.** 67 ; **15.** 23, 25, 48, 55, 56, 58, 79-90, 93.
 Syrie, **12.** 34, 35, 41, 80, 81, 93, 117.
 TALLEYRAND (C.), **15.** 36, 39.
 télévision, **12.** 155-161, 174 ; **13.** 12 ; **14.** 18, 23, 27, 66, 67, 76, 127, 133-143 ; **15.** 17, 23.
 THATCHER (M.), **12.** 169, 170, 172, 176, 177 ; **15.** 36.
 THOREZ (M.), **14.** 100.
 Tiers Monde, **12.** 109, 122 ; **15.** 34.
 TOCQUEVILLE (A.), **14.** 40, 61 ; **15.** 11, 15, 18.
 TOINET (M.-F.), **14.** 41-62, 171-179.
 totalitarisme, **12.** 31, 33, 37.
 TOUZARD (H.), **15.** 109-119.
 traités, **12.** 13, 25, 31, 57, 141.

- Tribunal constitutionnel, **13.** 20, 117-131.
- TROPER (M.), **14.** 12, 37.
- trotskyistes, **14.** 19.
- Tunisie, **12.** 35, 61, 62, 85, 108, 117, 145 ; **15.** 107.
- Turquie, **12.** 35, 37, 44, 57, 58, 60, 74, 76, 80, 83, 117, 128, 135-139.
- UDF, **14.** 90, 100.
- urgence, **13.** 56, 92, 93.
- URSS, **12.** 94, 96, 98, 149 ; **14.** 155-168 ; **15.** 36, 37, 45, 46, 66, 106.
- VEDEL (G.), **12.** 163 ; **13.** 8 ; **14.** 32.
- VIANSSON-PONTÉ (P.), **12.** 157 ; **13.** 102 ; **14.** 34.
- Vietnam, **15.** 46, 106.
- volonté générale, **13.** 5, 6, 8, 9.
- WILSON (H.), **12.** 171, 172.
- WILSON (W.), **14.** 39 ; **15.** 17, 33, 38, 40.
- Yémen, **12.** 35, 61, 117, 126.
- ZARTMAN (W.), **12.** 5-14.
- Zimbabwe, **15.** 40.

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(Pierre AVRIL et Jean GICQUEL)

Index 1980 des mots clés

- Amendement, 12.
Assemblée nationale, 14. 15.
autorité judiciaire, 13. 15.
- code électoral, 14.
collectivités locales, 15.
collectivités territoriales, 12. 13.
14.
commissions, 14. 15.
commissions d'enquête, 12. 13.
commissions d'enquête et de
contrôle, 15.
commission mixte paritaire, 13.
14. 15.
condominium, 15.
Conseil constitutionnel, 12. 13.
14. 15.
Conseil des ministres, 12. 14.
Constitution, 15.
constitutionnalité, 13. 15.
- dissolution, 13.
droit constitutionnel, 12. 13. 14.
15.
- élections, 12. 13. 14. 15.
éligibilité, 14.
engagement international, 15.
exception d'irrecevabilité, 12.
- Gouvernement, 12. 15.
groupes, 12.
- habilitation législative, 13.
Haute Cour de Justice, 14. 15.
- immunités parlementaires, 12. 13.
14. 15.
incompatibilités, 14.
irrecevabilité, 12. 15.
- libertés publiques, 12. 13. 14. 15.
loi, 12. 13. 14. 15.
loi de finances, 12. 13. 15.
loi organique, 15.
- majorité, 12. 13. 15.
médiateur, 14. 15.
motion de censure, 12.
- opposition, 13. 14. 15.
ordonnance, 13.
ordre du jour, 12. 14. 15.
- Parlement, 12. 13. 14.
Parlement européen, 12.
parlementaires, 12. 13. 14. 15.
partis, 12. 14.
pouvoir réglementaire, 12. 13. 15.
pouvoirs publics, 12.
Premier ministre, 12. 13. 15.
Président de la République, 12.
13. 14. 15.
- questions, 12. 14.
question écrite, 13.
- rappels au règlement, 12. 14. 15.
référendum, 14.
responsabilité du Gouvernement,
13. 14.
- scrutin public, 15.
Sénat, 13. 14. 15.
sessions, 13. 15.
session extraordinaire, 14.
sondages, 13. 15.
suppléance parlementaire, 13.
- vote, 13.
vote bloqué, 15.

CHRONIQUE DE L'OPINION PUBLIQUE

(Jean-Luc PARODI)

Index 1980 des graphiques

Election présidentielle américaine :

- choix du candidat républicain, 14. 173 ;
- confiance dans le Gouvernement, 14. 179 ;
- identification partisane de l'électorat, 14. 175 ;
- intentions de vote :
 - sept. 1979 - juin 1980, 14. 178 ;
 - mars 1979 - juin 1980, 14. 173.

Election présidentielle française :

- intentions de vote au premier tour, nov. 1976 - nov. 1979, 12. 182 ;
- intentions de vote au second tour, déc. 1974 - nov. 1979, 12. 186.

Gaullisme :

- évolution du RPR et de J. Chirac dans l'opinion, 15. 162.

Parti communiste :

- évolution du PC et de G. Marchais dans l'opinion, 15. 159.

Parti socialiste :

- aptitudes de F. Mitterrand et M. Rocard, oct. 1978 - janv. 1980, 13. 194 ;
- avenir de F. Mitterrand, déc. 1978 - mars 1980, 13. 195 ;
- avenir de M. Rocard, déc. 1978 - mars 1980, 13. 196 ;

- bonne opinion de F. Mitterrand et M. Rocard, août 1968 - nov. 1979, 13. 190 ;
- évolution de F. Mitterrand et M. Rocard, 15. 160 ;
- image de F. Mitterrand, janv. 1978 - mars 1980, 13. 191 ;
- image de M. Rocard, janv. 1978 - mars 1980, 13. 192 ;
- prédominance de M. Rocard sur F. Mitterrand, oct. 1978 - janv. 1980, 13. 193.

Premier ministre :

- courbe de popularité, sept. 1979 - sept. 1980, 15. 157.

Président des Etats-Unis :

- approbation de l'action, 1945-1980, 14. 176 ;
- évolution maximale de la popularité, 1945-1980, 14. 177.

Président de la République :

- courbe de popularité depuis 1974, 15. 156 ;
- courbe de popularité, sept. 1979 - sept. 1980, 15. 155 ;
- indice de satisfaction, déc. 1974 - août 1979, 12. 188.

UDF :

- évolution du centrisme et de ses leaders dans l'opinion, 15. 161.

Imprimé en France, à Vendôme
Imprimerie des Presses Universitaires de France
Édit. n° 36 542 — CFFAP n° 59 303 — Imp. n° 27 266
1980



BON DE COMMANDE

à retourner à votre libraire ou aux
Presses Universitaires de France
Service des Périodiques
12, rue Jean-de-Beauvais
75005 PARIS

Tél. : 354-48-03

**Je vous adresse ci-joint le montant de cette
commande, soit : _____ F**

par

- Chèque bancaire
- Chèque postal (3 volets) C.C.P. 1302-69 C Paris
- Mandat-carte international

Date : _____ Signature :

Veuillez noter
(4 numéros) à l
au prix de 170 F

Veuillez m'ad
vant(s) :

N°(s)

— du n° 1 au n° 1

— n° 13 et n° 1

NOM _____

Prénom _____

Profession _____

Adresse _____

Code postal

Ville _____

ORDER FORM

return to your bookseller or:

*Presses Universitaires de France
Service des Périodiques
12, rue Jean-de-Beauvais
75005 PARIS*

Tél. : 354-48-03

Please enter my
(4 issues) of *Pouv*

Price : 170 F (Fran

I am enclosing the amount of my order:

_____ F

by

- Bank check
- Postal check (3 parts) C.C.P. 1302-69 C Paris
- International money order

Data: _____ **Signature:**

NAME _____

Profession _____

Address _____

City _____

Zip _____



POUVOIRS

POUVOIRS publie 4 numéros par an (février, mai, septembre, novembre), de 200 pages en moyenne. Chaque volume comporte un thème et une partie journal, avec des études, les chroniques de l'opinion publique (Jean-Luc Parodi) et de la V^e République (Pierre Avril et Jean Gicquel).

POUVOIRS 1980

- 12. les régimes islamiques
- 13. le conseil constitutionnel
- 14. élire un Président
- 15. la négociation

A PARAÎTRE (1981) :

- 16. la justice
- 17. le pouvoir dans l'Eglise

DANS CE NUMÉRO :

Thème : *La négociation*

Journal :

Ezra N. SULEIMAN / *Président et administration aux Etats-Unis.*

J.-R. RABIER, R. INGLEHART, J. GORDON, C. SØRENSEN / *L'Europe vue par les candidats et élus au Parlement européen.*

Jean-Luc PARODI / *Profil de l'année (septembre 1979- août 1980).*

Pierre AVRIL et Jean GICQUEL / *Chronique de la V^e République.*

ABONNEMENTS

	FRANCE		ÉTRANGER
1979	160 F	(4 numéros)	195 F
1980	160 F	(4 numéros)	195 F
1981	170 F	(4 numéros)	200 F

Les abonnements peuvent être pris chez votre libraire ou demandés aux

PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

SERVICE DES PÉRIODIQUES

12, rue Jean-de-Beauvais
75005 Paris (354 48 03)

PUF : CCP 1302 69 C Paris
Chèques à l'ordre des PUF

POUVOIRS est une « revue-livre » du politique. Un thème, le journal et ses chroniques (opinion, V^e République) permettent à chacun de saisir les pièces des principaux dossiers sur les pouvoirs politiques.

LA NÉGOCIATION

La négociation est née avec la pluralité des hommes, de leur volonté d'apprendre à vivre ensemble. Dès les origines de l'humanité elle a disputé à la force la vocation de régler les relations humaines. L'histoire lui doit autant, et mieux, qu'à la guerre.

Pourtant les règles de la négociation ont été longues à se formaliser, longues du temps que la négociation implicite et diffuse a pris à s'institutionnaliser. Les hommes de guerre discutant de trêve ou d'alliance, les marchands tout à leur négoce se souciaient peu du droit dont les diplomates comprirent ici, les premiers, les vertus.

Aujourd'hui la négociation a envahi le quotidien, des transactions entre les Etats aux affrontements entre les forces économiques, sociales et politiques. Est-ce à dire qu'elle soit une panacée ? Qu'il faille négocier partout et toujours ? Que tout soit négociable ? Négocie-t-on de la même façon à Bruxelles qu'aux Nations Unies ? Entre fournisseur et client qu'entre patron et syndicat ?

Politiques, sociologues, diplomates, P.D.G. et syndicalistes confrontent ici leur expérience et leur réflexion sur la négociation.

POUVOIRS — *Déjà parus :*

- | | |
|----------------------------------|---------------------------------|
| 1 — l'alternance | 8 — l'Espagne démocratique |
| 2 — le parlement européen | 9 — le giscardisme |
| 3 — qui gouverne la Chine ? | 10 — les pouvoirs de crise |
| 4 — la V ^e République | 11 — psychanalyse |
| 5 — le consensus | 12 — les régimes islamiques |
| 6 — l'Union soviétique | 13 — le conseil constitutionnel |
| 7 — le régime représentatif | 14 — élire un Président |

