

La négociation en politique

Renaud Witmeur

DANS **DOSSIERS DU CRISP** 2015/2 N° 85 , PAGES 11 À 98
ÉDITIONS **CRISP**

ISSN 2736-2280

ISBN 9782870751282

DOI 10.3917/dscrip.085.0011

Date de mise en ligne : 01/05/2017

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-dossiers-du-crisp-2015-2-page-11?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour CRISP.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
PREMIÈRE PARTIE : LA NÉGOCIATION	1
I. Définition	15
II. Les composantes d'une négociation	17
Des acteurs	18
L'existence d'un différend à trancher	18
La recherche et la construction d'un compromis	19
III. Les types de négociation	23
L'influence de la théorie des jeux	23
Les types de négociation	26
La négociation compétitive	27
La négociation coopérative	30
IV. Les facteurs qui influencent la prise de décision en politique	33
Le régime majoritaire	33
Le régime de consensus	35
Les mécanismes de démocratie directe	36
DEUXIÈME PARTIE : LA NÉGOCIATION POLITIQUE EN BELGIQUE	39
I. Le cadre belge de la négociation politique	43
La représentation proportionnelle	43
Les clivages de la société belge	45
Le clivage philosophique	46
Le clivage économique	46
Le clivage linguistique et régional	47
Les mécanismes institutionnels de protection de la minorité	48
Le consensus comme mode de décision gouvernementale	51
L'influence de la culture latine	53
L'importance des relations entre acteurs	54
II. La préparation de la négociation politique	59
La nécessité de disposer d'un réseau	60
Disposer d'un mandat de négociation	61
La discussion de la proposition	62
L'ouverture des négociations	62

Le positionnement	62
La recherche de solutions	63
La conclusion de l'accord	64
III. Le déroulement de la négociation politique	67
Le point de départ	70
Les réunions intercabine	71
La discussion entre les chefs de cabinet et le rôle du secrétaire du gouvernement	74
Le comité ministériel restreint	75
Le Conseil des ministres	77
TROISIÈME PARTIE : LES PRINCIPES DE LA NÉGOCIATION	79
Préparer la négociation	81
Savoir écouter et scruter la communication non verbale	82
L'art de poser des questions	82
Adopter une attitude ouverte	83
Argumenter en ne retenant que les meilleurs arguments	83
Savoir se taire	83
Être capable de demander une pause	84
Ne pas céder sans contrepartie	85
Maîtriser ses émotions	85
Prendre la plume	86
Les qualités d'un bon négociateur politique	86
CONCLUSION	89
NOTES	93
ORIENTATION BIBLIOGRAPHIQUE	95
GLOSSAIRE	97

Introduction

« La négociation est un fait typiquement humain, peut-être parce qu'elle requiert le recours au langage, peut-être parce que la résolution des conflits entre les personnes et les groupes appelle le remplacement de certaines lois de la nature par les règles de la culture. »

D. Anziani¹

La négociation semble partout. . . Le mot est en effet utilisé pour renvoyer à des réalités parfois très différentes. Chacun négocie à longueur de journée : au sein de sa famille, avec ses voisins, avec son employeur, avec des clients ou des fournisseurs. On négocie dans sa vie privée, au travail et, d'une manière plus générale, dans son environnement social et économique. Nous sommes ainsi, tous, amenés à rechercher des accords – des arrangements, diront les plus pessimistes – acceptables par l'ensemble des parties.

Être capable de négocier est aussi devenu une compétence essentielle dans le cadre professionnel. La négociation n'est certainement plus aujourd'hui l'apanage de quelques professionnels (avocat, médiateur, spécialiste des relations sociales, service commercial...), mais une qualité fréquemment recherchée, en particulier dans les fonctions à responsabilité.

Étonnamment, les processus de négociation et les techniques qu'ils impliquent restent relativement peu enseignés en Belgique et cette compétence est rarement testée lors des examens d'em-

bauche. La plupart des négociateurs ont appris « sur le tas » et disposent d'un savoir qu'ils gardent bien souvent pour eux ou dont, à l'inverse, ils se vantent jusqu'à l'excès. Il existe donc un décalage entre les besoins et l'offre qui devrait y répondre, décalage qui ne peut manquer d'interpeller².

Il n'en va pas autrement au niveau politique. La négociation y joue un rôle majeur, mais ses ressorts demeurent méconnus et peu enseignés.

Au niveau international, la négociation renvoie d'abord à des moments exceptionnels de l'histoire, qu'il s'agisse du traité de Versailles au lendemain de la Première Guerre mondiale, des accords de Yalta au lendemain de la Seconde, des accords de Camp David, du traité de Maastricht ou, plus récemment, de l'accord sur le nucléaire iranien.

En Belgique, la négociation est un outil de première importance dans les relations entre acteurs politiques ou sociaux. Elle permet de régler pacifiquement des différends ou des conflits liés à la coexistence de nombreux groupes sociaux distincts, aux intérêts divergents, s'opposant notamment sur des fractures profondes de la société : les clivages.

Outre qu'elle permet de régler les suites de conflits armés, la négociation en politique permet donc surtout de régler les différends autrement qu'en recourant à la violence physique. Cependant, le recours à la négociation ne signifie pas que les rapports de force, les tensions, voire certaines formes de violence (verbale ou symbolique, par exemple) sont absentes du contexte ou du processus de négociation, bien au contraire.

En amont d'une négociation, il y a une question ou un conflit à régler, qui peut être d'autant plus difficile à dénouer qu'il s'inscrit souvent dans un cadre complexe, dans lequel une certaine agressivité peut apparaître. Le conflit est souvent précédé d'une tension ou d'un climat difficile. L'entame d'une négociation devient ainsi le premier pas pour tenter de régler la situation de manière pacifique, alors que les relations entre les acteurs peuvent être particulièrement tendues et empreintes d'émotion. Ainsi, la fermeture du site de l'usine Renault à Vilvorde, ville du Premier ministre belge de l'époque, Jean-Luc Dehaene, avait été annoncée de manière soudaine, ce qui a constitué un exemple marquant dans l'histoire des relations sociales en Belgique. Elle a cependant été suivie d'une véritable négociation sociale et politique qui a profondément marqué le cadre législatif.

Sauf si elle s'inscrit dans un mode particulièrement conflictuel et asymétrique dans lequel une partie a la capacité d'imposer ses vues à l'autre, la négociation aboutit à un compromis. Cette notion de compromis est cardinale lorsque l'on traite de la négociation, et elle a évidemment une saveur particulière en Belgique.

La négociation politique est une forme spécifique de négociation. Elle véhicule souvent des images éloignées de la réalité vécue par ses

acteurs. Le citoyen n'y accède que via les médias, qui mettent généralement en exergue les tensions entre les interlocuteurs politiques ou sociaux. Les femmes et les hommes politiques recourent aussi fréquemment à l'expression médiatique avant une négociation, afin de se positionner. Cela donne l'impression – exacte – d'un rapport de force quasi permanent, mais aussi celle – souvent exagérée – d'une situation exclusivement conflictuelle, en perpétuelle tension et dans laquelle beaucoup (trop) de coups seraient permis et habituels. En réalité, les responsables politiques recherchent généralement un terrain d'entente, et le célèbre « compromis à la belge »³ illustre leur capacité à surpasser des différences qui apparaissent *a priori* insurmontables et à demeurer dans la sphère du dialogue et du respect mutuel pour sortir d'une crise.

Il peut donc exister un énorme écart entre la réalité de la négociation politique et sa perception par le citoyen qui n'y accède que par les médias ou, en direct, par la narration qu'en font les acteurs eux-mêmes, souvent à des fins de positionnement ou dans le but de vendre le résultat obtenu. En réalité, cette présentation est le fruit d'un second travail, distinct, qui ne donne jamais un compte rendu intégral de la négociation en tant que telle, tandis que certains éléments de celle-ci ne sont simplement pas dévoilés ou le seront seulement ultérieurement.

Cette perception est aussi alimentée par la littérature et les récits historiques qui foisonnent de références à ces tactiques mobilisant sans vergogne la ruse, la violence, la déloyauté ou le mensonge. Dans un célèbre discours aux Nations unies, Nikita Khrouchtchev affirma ainsi : « Ce qui est à nous est à nous, ce qui est à vous est négociable ». Plus loin dans l'histoire, Machiavel – véritable

figure archétypique en la matière – affirmait que, pour être efficace, il faut cacher ses intentions. Dans le même esprit, Richelieu estimait que savoir dissimuler est le savoir des rois.

La négociation politique renvoie aussi à l'image de marathons ou de séances « au *finish* » qui s'inspirent notamment de l'adage de Carl von Clausewitz : « La victoire revient à celui qui tient le dernier quart d'heure ».

Un autre élément important de la négociation politique est qu'une grande partie de celle-ci se déroule dans l'ombre, avec des personnages qui n'ont d'autre légitimité que le mandat qui leur est donné par le responsable politique (président de parti ou ministre). Ce travail de l'ombre, où une grosse partie des décisions sont préparées, est d'abord un travail technique, qui réunit les experts des différents ministres. Ensuite, il faut noter que différents niveaux de négociation existent pour arbitrer les différends et intégrer les sensibilités politiques des partenaires.

L'importance et la particularité de ce travail de l'ombre est joliment illustrée dans le roman de Francis Walder *Saint-Germain ou la négociation* : « Il m'a toujours semblé que j'avais mené une existence falote. Rien dans ces courses, dans ces multiples démarches qui m'ont occupé plus que mes charges officielles, ne m'a conduit au premier rang. Et pourtant le contraste m'a saisi, de tant de

puissance ressentie, tant de ressources exploitées, et du peu qui s'en est manifesté à la surface du monde visible. J'en ai conclu que toute activité véritablement humaine se referme sur soi, que les combats d'hommes se déroulent dans l'ombre, que ce qui en paraît finalement à la lumière, et qu'on appelle victoire ou défaite, n'est qu'arrangement factice fait pour les yeux de la multitude et sans rapport avec le fond. Dès lors celui qui aime construire se doit d'agir obscurément. J'ai été de ceux-là. À d'autres, j'ai laissé le soin de porter le mérite apparent de mes œuvres. C'était nécessaire, car ombre et lumière ne sont pas compatibles et il faut choisir l'une ou l'autre. »⁴

Pour éclairer cette thématique, ce Dossier se fixe trois objectifs, qui déterminent sa structure. La première partie trace le cadre théorique de la négociation, en particulier de la négociation en politique. Après avoir défini le concept de négociation, les composantes de celle-ci et ses différents types sont exposés. Ensuite sont abordés les facteurs qui influencent la prise de décision en politique. La deuxième partie montre comment la négociation se déroule au niveau politique dans le contexte belge. Cette partie analyse les caractéristiques du régime belge, la préparation de la négociation et son déroulement. Enfin, la troisième partie donne des clés utiles pour mener une négociation et s'y préparer au mieux.

PREMIÈRE PARTIE

LA NÉGOCIATION

La négociation n'est pas propre au domaine politique. Elle est par conséquent étudiée dans des contextes très variés. Cette première partie commence par définir ce qu'est une négociation. Ensuite, les éléments qui composent celle-ci sont présentés : des acteurs, un différend à trancher et la recherche d'un compromis. Le troisième chapitre souligne l'influence de la théorie des jeux sur l'analyse de la négociation et distingue plusieurs types de négociation. Le quatrième chapitre examine certaines caractéristiques des systèmes politiques qui influencent le recours à la négociation.

I. Définition

Sous l'effet d'une évolution du langage, l'usage du mot « négociation » s'est développé et a peu à peu perdu de sa clarté. Comme l'écrit Christian Thuderoz, en mettant à toutes les sauces le terme négociation, les analystes le vident peu à peu de sa substance⁵. Cette inflation a dès lors conduit à des études spécifiques tendant à le définir avec précision⁶.

On privilégiera ici une vision classique et plus restrictive de la négociation. Dans cette acception, la négociation consiste à concilier des positions différentes pour adopter une seule décision conjointe et consensuelle. C'est un processus qui permet de prendre une décision en l'absence de règles mécaniques qui s'imposeraient. La négociation se distingue des autres processus de dialogue, comme la concertation ou la consultation, en ce qu'elle est un processus décisionnel. Il peut s'agir soit d'un mode de décision obligatoire en raison des règles de droit en vigueur, soit d'un mode décisionnel choisi par les parties.

Il y a négociation dès que surgit une question sur la solution de laquelle des parties dépendantes l'une de l'autre s'opposent d'une manière ouverte ou feutrée, que celles-ci décident de bonne foi de rechercher un accord entre elles et que cet accord fera office de décision qui les liera.

À l'inverse, la vente, par exemple, n'est pas la négociation. L'objectif premier, qui est de régler un différend via une négociation, est l'un des éléments qui distingue celle-ci de la vente. Avec

Le terme négociation a perdu de sa substance à la suite d'un usage accru dans le langage.

Dans ce Dossier, on entend par négociation la conciliation de positions différentes en vue d'adopter une décision conjointe et consensuelle.

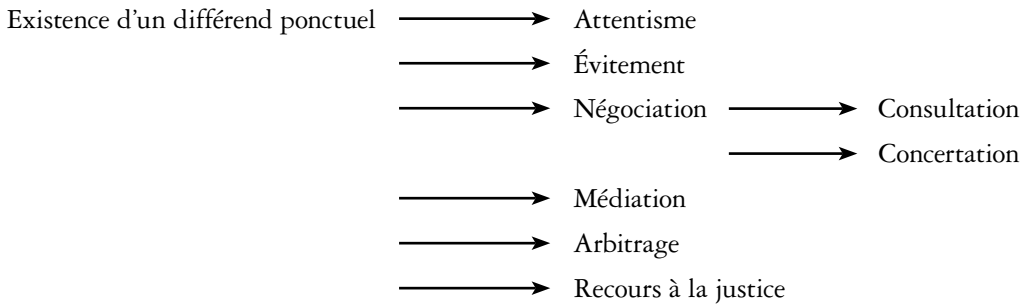
Il convient de distinguer les notions de vente et de négociation : attirer ou convaincre un acheteur n'est pas régler un conflit ou l'anticiper.

l'évolution du langage et le développement de la négociation commerciale⁷, une confusion peut exister entre les notions de vente et de négociation. Il convient cependant de les distinguer. Indépendamment de la capacité de persuasion de certains vendeurs, la vente est avant tout portée par une démarche proactive visant à attirer ou convaincre un acheteur, tandis que la négociation est généralement une activité réactive, destinée à régler un conflit ou à l'anticiper. Comme le souligne Marwan Mery, dans la vente, il n'y a pas de notion de confrontation, du moins dans un premier temps. C'est pour cela qu'on dit souvent que « la négociation débute là où la vente a échoué »⁸.

L'existence d'un conflit est donc une condition nécessaire pour que l'on puisse parler de négociation. Ce n'est toutefois pas une condition suffisante. En effet, lorsqu'un désaccord existe, plusieurs attitudes sont généralement possibles.

La négociation implique qu'il y ait conflit, désaccord.

Figure 1. Attitudes possibles face à un différend



Une première attitude possible est l'attentisme. Celui-ci peut être une tactique qui permet de se donner le temps nécessaire pour mieux étudier la question. Cela peut s'avérer d'autant plus utile que le monde actuel impose souvent de devoir travailler dans l'urgence, en étant soumis à la pression des autres acteurs pour une prise de décision très rapide, voire immédiate. Si l'autre partie n'est pas en mesure d'imposer son point de vue et que la situation actuelle n'est pas désavantageuse en soi, l'attentisme permet de s'afficher comme n'étant pas demandeur sur le point à trancher et de reporter une certaine pression sur l'autre partie. De même, l'écoulement du

D'autres attitudes que la négociation sont possibles face à un différend : l'attentisme...

temps peut aussi être un facteur de pression pour la partie adverse si le temps joue contre elle. À l'inverse, si la situation temporaire est au désavantage d'une partie, l'attentisme de cette dernière serait, à l'instar de l'évitement, une forme de renoncement qui risquerait de conduire à une aggravation du déséquilibre entre les interlocuteurs.

Pour différentes raisons, une partie peut estimer qu'une négociation entre les interlocuteurs directs ne permettra pas d'aboutir à un résultat. Dans cette hypothèse, si elle souhaite néanmoins éviter un conflit ouvert, par exemple pour préserver une relation existante et importante pour l'avenir, elle peut proposer de recourir à la médiation ou à l'arbitrage.

Une partie peut toujours choisir, en particulier si elle est convaincue de son bon droit, de saisir les juridictions compétentes pour que ces dernières tranchent le litige. Dans certains cas, la saisine de la justice peut aussi s'inscrire dans une stratégie plus large qui permet notamment de gagner du temps dans un contexte tendu, en espérant que la durée de la procédure en justice soit mise à profit pour convaincre les parties de rechercher un accord. Il s'agit là, en quelque sorte, d'appliquer l'adage selon lequel un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès. Dans la pratique, on observe que certains négociateurs aiment rappeler cette sentence qui est assez surprenante dans la mesure où elle sous-entend que l'accord négocié est appelé à ne pas être bon alors que, par essence, il sera le fruit de ce que les parties jugeront ensemble comme le résultat le plus adéquat au regard de la situation à laquelle elles sont confrontées. Il reste que l'usage de cet adage est souvent un signe intéressant car il est toujours utilisé par une partie qui, ce faisant, témoigne de sa volonté de rechercher un accord par la voie de la négociation.

Bien sûr, les parties peuvent décider de recourir à la négociation proprement dite. Sur le plan institutionnel, cette procédure est légalement requise dans certains cas. Dans le domaine des relations collectives de travail et de la concertation sociale dans les entreprises, l'Allemagne est souvent citée en exemple pour la qualité des relations entre les employeurs et les représentants des travailleurs avec, en conséquence, un nombre important d'accords conclus entre ces parties, entretenant un climat propice au développement économique et social.

... l'évitement...

... la médiation ou l'arbitrage.

... le recours à la justice...

Dans d'autres domaines, une des parties est tenue de prendre l'avis de certains interlocuteurs, sans toutefois que sa décision soit liée par cet avis. Ainsi, la consultation est une pratique largement répandue, qui peut s'opérer soit sur une base volontaire, soit sur une base obligatoire dans les cas où elle est imposée par ou en vertu d'un texte légal. La législation belge prévoit un grand nombre de situations dans lesquelles le pouvoir exécutif a l'obligation de consulter différents acteurs avant de prendre sa décision « en dernière lecture » ou, en d'autres termes, avant la prise de décision définitive. De nombreux organes consultatifs sont chargés de remettre, sur demande ou de leur propre initiative, un avis à une autorité publique : le Conseil de la jeunesse, le Conseil supérieur de l'éducation permanente, le Conseil national du travail... Il est parfois question d'en réduire le nombre.

Enfin, la concertation vise à associer les acteurs à la discussion et à entrer avec eux dans une phase de dialogue constructif, si possible pour aboutir à une décision commune, mais la conclusion peut être un constat de divergence, assumé comme tel par chacune des parties. Dans ce cas, l'autorité publique impliquée dans la concertation doit alors prendre elle-même une décision. L'obligation de concertation, parfois même de négociation, est quasiment généralisée lorsqu'il s'agit de régler le statut de la fonction publique. Il en va de même dans le cadre de la sécurité sociale en général, et des soins de santé en particulier, où des procédures de concertation et de négociation sont légalement prévues. En Belgique, on nomme également concertation les discussions tripartites au cours desquelles une autorité publique se concerta avec les représentants patronaux et syndicaux ou encore avec des représentants de la société civile, telles les organisations de consommateurs. Une concertation fructueuse est, même si elle résulte d'une obligation formelle, le résultat d'un état d'esprit par lequel l'autorité montre qu'elle souhaite entendre l'opinion des acteurs concernés et qu'elle est disposée à modifier sa position afin de rapprocher les points de vue. La concertation présente ainsi des points communs avec la négociation dans la mesure où elle peut se conclure par un protocole d'accord qui sera assumé et défendu par chacun des interlocuteurs. Toutefois, en cas d'absence d'accord, l'autorité publique prend, seule, la décision finale.

... la consultation...

... et la concertation.

II. Les composantes d'une négociation

On peut identifier trois composantes dans une négociation : des acteurs, l'existence d'un différend à trancher et, enfin, la recherche et la construction d'un compromis.

Des acteurs

Une négociation implique plusieurs acteurs (au minimum deux) qui sont dans une relation d'interdépendance et qui ont des intérêts distincts. Il peut s'agir d'intérêts propres ou de ceux d'un groupe qu'ils représentent.

Le nombre d'acteurs n'est pas limité et le principal facteur de variation est, le cas échéant, le caractère bilatéral ou collectif des négociations

Dans une négociation à plusieurs parties aux intérêts distincts, il arrive fréquemment que certaines parties s'allient sur l'un ou l'autre point, si un intérêt objectif ou subjectif les réunit, au moins temporairement.

Logiquement, plus le nombre d'interlocuteurs est élevé, plus la négociation est complexe. De même, il arrive que les négociations se déroulent en présence de témoins, d'experts ou de médiateurs. Il n'existe donc pas un paysage-type de négociation et celui-ci peut être très diversifié.

Si le nombre d'interlocuteurs est élevé, il n'est pas rare que certains négociateurs soient désignés comme porte-parole des différents groupes qui se sont constitués, afin de permettre la création d'un comité de négociation plus restreint. Ce comité n'a, en règle générale, pas le pouvoir de conclure un accord, mais a seulement pour tâche de le préparer afin qu'il soit ensuite soumis à l'assemblée plénière des négociateurs.

Au niveau du gouvernement fédéral belge, l'importance du rôle joué par le comité ministériel restreint (le « kern ») en est une parfaite illustration. Il en va aussi souvent de même au niveau européen, comme l'ont montré les négociations de l'été 2015 entre les

La négociation met en présence au moins deux acteurs, interdépendants mais aux intérêts distincts.

Quand elles sont nombreuses, certaines parties peuvent s'allier entre elles.

Dans certains cas, des porte-parole constituent un comité de négociation restreint.

chefs d'État au sujet de la Grèce et de l'éventuel « Grexit ». En effet, dans le cadre de ces discussions (qui se sont achevées, ce qui est classique dans la sphère politique, au bout d'une nuit entière de négociation), l'accord a réellement été négocié par un groupe appelé celui des « 4 + 1 », qui était composé du président du Conseil européen (Donald Tusk), de la chancelière allemande (Angela Merkel), du président français (François Hollande) et du Premier ministre grec (Alexis Tsipras, qui pouvait lui-même s'appuyer sur son ministre des Finances, Euclide Tsakalotos).

L'existence d'un différend à trancher

L'existence d'un désaccord à trancher entre les parties est un élément nécessaire pour qu'on puisse parler d'une négociation. Pour qu'il y ait une négociation, il faut donc un différend de départ entre au moins deux personnes et il faut que celles-ci décident de le résoudre par la voie d'une discussion à mener entre elles. Ce différend peut avoir diverses formes. Il peut s'agir d'un désaccord, d'un litige pendant, d'un conflit ouvert ou encore d'un conflit larvé.

Classiquement, les auteurs distinguent la négociation liée à l'existence d'un différend et « l'ajustement immédiat ». Pour illustrer cette distinction, Christian Thuderoz⁹ et Catherine Kerbrat-Orecchioni¹⁰ prennent l'exemple trivial du passage d'une porte (trop) étroite par deux personnes (un homme et une femme) qui doivent y passer en même temps pour se rendre dans une pièce contiguë. *A priori*, dans une telle situation, on pourrait considérer que les conditions d'une négociation seraient réunies pour autant que les personnes concernées conviennent entre elles de régler ce différend par la voie de la discussion. En réalité, ce type de situation se règle immédiatement dès le moment où l'une des personnes décidera spontanément de laisser passer l'autre, et ce sans que l'on puisse alors parler de négociation.

Certains auteurs contestent cette analyse et considèrent que ce type de situation correspond aussi à une négociation¹¹. Il est en effet exact qu'on y retrouve des éléments caractéristiques de la négociation : une divergence, la nécessité de s'entendre, l'interdépendance

La négociation porte sur un différend que les parties veulent résoudre par la discussion.

Il convient de ne pas confondre une négociation liée à un différend et un ajustement immédiat.

des parties et un effort libre et volontaire des parties pour régler cette divergence. D'une manière générale, au-delà de cet exemple simple, il faut considérer qu'il y a négociation uniquement si les parties ne se mettent pas d'accord d'emblée et s'il s'agit d'autre chose que d'un accommodement social normal entre plusieurs personnes.

Pour qu'il y ait négociation, il faut aussi que chaque partie ait exprimé sa position, que ces positions soient *a priori* incompatibles entre elles et que les interlocuteurs décident de rechercher une solution intermédiaire qui fera office de décision qui les liera. En d'autres termes, ce n'est que lorsque le désaccord est clairement identifié, notamment parce que chacune des parties confirme sa position après avoir eu connaissance de celle de l'autre, que les conditions d'une négociation potentielle sont réunies.

La recherche et la construction d'un compromis

La négociation implique, c'est essentiel, que les parties aient confiance et croient réellement dans le fait qu'elles peuvent régler leur divergence par la voie du dialogue. Il n'y a pas de négociation s'il n'y a pas la recherche sincère d'un accord par l'ensemble des interlocuteurs.

Comme le résume Lionel Bellenger, « la négociation est donc une communication spécifique en ce sens qu'elle est une épreuve dans laquelle chaque partie s'engage à discuter, tout en acceptant une dépendance mutuelle vis-à-vis d'une décision devant se construire progressivement ou devant intervenir plus ou moins brutalement à l'issue de la confrontation »¹².

Même s'il peut exister entre eux un rapport de force, les différents interlocuteurs actifs dans la négociation doivent disposer à la fois d'un mandat et d'une marge de manœuvre. Ils doivent avoir la volonté et la capacité de construire un compromis qui, par définition, ne correspondra pas à leur position de départ qui a été refusée par une autre partie. Cela suppose que les parties aient préparé la négociation avant que celle-ci ne démarre. Il faut notamment avoir mesuré le rapport de force, avoir réfléchi aux solutions possibles,

Les positions en présence doivent être identifiées et *a priori* incompatibles entre elles.

Il est nécessaire que l'ensemble des interlocuteurs croient dans le règlement de leur différend par le dialogue.

Ils doivent disposer d'un mandat et d'une marge de manœuvre, tout en sachant que le résultat ne correspondra pas à leur position de départ.

avoir obtenu un mandat et connaître ses marges de manœuvre, et avoir préparé ses arguments en conséquence.

Ce compromis peut être atteint de différentes manières :

- les parties peuvent chacune renoncer à une partie de leurs demandes originelles et ainsi restreindre le champ de la négociation ;
- les parties peuvent faire des concessions mutuelles ;
- les parties peuvent modifier le champ de la négociation, en l'étendant ou en le rétrécissant ;
- les parties peuvent décider de renoncer à l'objet qui est au cœur de leur discussion et s'entendre sur un nouveau projet qui les réunira.

Le tableau suivant résume la préparation d'une négociation.

Il existe différentes manières d'aboutir à un compromis.

Figure 2. Faire le diagnostic de la situation de négociation¹³

Thème	Questions	Éléments
Les acteurs	Qui va participer ou pourrait participer aux négociations ?	Acteurs actuels et potentiels, coalitions, facteurs internes aux parties, carte des acteurs
Les règles	Quelles sont les règles du jeu ?	Lois et règlements applicables, conventions sociales, codes professionnels, pactes d'actionnaires...
Les questions	Quelles sont, ou pourraient être, les questions à négocier ?	En totalité ou en scindant les différents accords partiels
Les intérêts	Quels objectifs poursuit chacun des acteurs ? Quels sont ceux des autres parties ?	Intérêts communs, échanges commerciaux, accords incertains, intérêts personnels
Les options	Que faire dans l'hypothèse d'un non-accord ?	Meilleure alternative théorique, se retirer, effets sur la coalition, contraintes de temps, confiance en soi exagérée
Les accords	Y a-t-il des accords potentiels qui conviendraient aux parties ?	Rayon d'action, pouvoir de l'information, partage des incertitudes
Les liens	Les négociations actuelles sont-elles liées à d'autres négociations ?	Autres relations avec l'interlocuteur, conséquences potentielles des négociations en cours sur ces relations

La négociation est réussie chaque fois qu'elle aboutit à un accord entre les parties ou, en d'autres termes, lorsque le résultat de celle-ci est une décision acceptée par les parties. Cela ne signifie pas qu'il faille nécessairement un accord total ni que l'accord règle définitivement les relations entre les parties. Une négociation complexe est souvent composée d'accords partiels ou d'accords temporaires.

Bien entendu, une négociation peut aussi échouer. Cet échec ne disqualifie pas pour autant les discussions qui l'auront constituée. Il y a donc négociation indépendamment de son issue favorable ou non.

La négociation peut réussir (elle aboutit à un accord, éventuellement partiel ou temporaire, entre les parties)...

... ou échouer.

III. Les types de négociation

Plusieurs types de négociation peuvent être distingués. Dans l'étude de cette pratique, une école s'est nettement singularisée : la théorie des jeux est présentée dans un premier temps. Ensuite seront différenciées la négociation compétitive et la négociation coopérative.

L'influence de la théorie des jeux

Ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale que la négociation est réellement devenue un sujet d'études et que des approches théoriques de celle-ci ont été élaborées. L'une des principales est la théorie des jeux.

L'auteur le plus connu dans ce domaine est John Forbes Nash, qui a développé à partir de 1950 un programme recherchant une prédiction claire de l'issue de la négociation, fondé sur les préférences des négociateurs définies sur l'ensemble des accords réalisables et leurs attitudes envers le risque¹⁴.

Les travaux de J. F. Nash ont été complétés par de nombreux auteurs, comme Ariel Rubinstein, qui y a ajouté différents éléments dont la notion du temps. Dans ce cas précis, l'idée dominante est qu'un joueur plus patient (ou moins impatient) que son opposant sera en position d'avoir un pouvoir de négociation plus élevé. La patience est donc une notion relative et il suffirait d'être plus patient que son interlocuteur pour obtenir des gains supplémentaires.

À la suite de ces auteurs, la littérature a continué à s'enrichir, en distinguant les jeux à somme nulle, les jeux à somme croissante, les jeux répétés et les jeux mixtes. L'idée de base de ces études – et sans aucun doute leur côté séduisant – est de proposer une prédiction du résultat d'une négociation en fonction d'éléments qui sont classés dans les catégories suivantes :

- l'ensemble des accords réalisables ;
- les points de désaccord ;
- les préférences des négociateurs et leurs attitudes envers le risque.

Il existe plusieurs types de négociation.

Une approche théorique : la théorie des jeux.

La théorie des jeux vise à proposer une prédiction du résultat d'une négociation à partir des préférences des négociateurs...

... de la notion de temps...

... ou en fonction d'autres éléments.

Ces théories prétendent s'appliquer aux situations de négociation dans lesquelles il existe un intérêt commun des parties à trouver un accord et une discussion par rapport au résultat auquel il convient d'aboutir.

Le dilemme du prisonnier

Le dilemme du prisonnier est souvent utilisé à titre d'exemple dans le cadre de la théorie des jeux pour illustrer une situation dans laquelle un résultat « *win-win* » est possible mais où, en l'absence de communication entre les deux joueurs, chacun choisira de trahir l'autre. Si l'un coopère et l'autre trahit, le coopérateur est fortement pénalisé. Pourtant, si les deux joueurs trahissent, le résultat leur est moins favorable que si tous deux avaient choisi de coopérer. Au final, c'est donc un résultat « *lose-lose* ». Le dilemme du prisonnier fournit un cadre général pour penser les situations où deux ou plusieurs acteurs ont un intérêt à coopérer, mais un intérêt encore plus fort à ne pas le faire si l'autre le fait, et aucun moyen de contraindre l'autre.

Le scénario est le suivant¹⁵ : deux suspects sont arrêtés par la police. Mais les agents n'ont pas assez de preuves pour les inculper. Ils les interrogent séparément en leur faisant la même offre. « Si tu dénonces ton complice et qu'il ne te dénonce pas, tu seras remis en liberté et l'autre écoperera de dix ans de prison. Si tu le dénonces et lui aussi, vous écoperiez tous les deux de cinq ans de prison. Si personne ne dénonce l'autre, vous aurez tous deux six mois de prison. »

Chacun des prisonniers réfléchit de son côté en considérant les deux cas possibles de réaction de son complice.

- « Dans le cas où il me dénoncerait : soit je me tais et je ferai dix ans de prison, tandis que, si je le dénonce, je n'en ferai que cinq. »
- « Dans le cas où il ne me dénoncerait pas : si je me tais, je ferai six mois de prison, tandis que, si je le dénonce, je serai libéré. »

Il en déduit que, quel que soit son choix, il a intérêt à dénoncer l'autre prisonnier.

Si chacun des complices fait ce raisonnement, les deux vont probablement choisir de se dénoncer mutuellement, ce choix étant le plus rationnel. Conformément à l'énoncé, ils écoperont dès lors de cinq ans de prison chacun. Or, s'ils étaient tous deux restés silencieux, ils n'auraient écoupé que de six mois chacun.

Ainsi, lorsque chacun poursuit son intérêt individuel, le résultat obtenu n'est pas optimal. Dans la théorie des jeux, ce dilemme est à somme non nulle, c'est-à-dire que la somme des gains pour les participants n'est pas toujours la même : il soulève une question de coopération et de confiance.

La littérature relative à la théorie des jeux est très abondante. Elle inclut notamment l'ouvrage *Game Theory : a Critical Introduction*¹⁶, dont l'un des auteurs est l'ancien ministre grec des Finances, Yanis Varoufakis, qui est par ailleurs un fervent supporter de J. F. Nash. Cela a notamment conduit plusieurs auteurs à interpréter les négociations entre la Grèce et ses créanciers comme une parfaite illustration de la théorie des jeux dans la mesure où elles concernent plusieurs parties qui ont à la fois des intérêts communs et des intérêts opposés, l'absence d'accord aboutissant à une situation « *lose-lose* ».

Sans nier l'intérêt des réflexions développées par des auteurs aussi reconnus que J. F. Nash, J. von Neumann, O. Morgenstern, T. C. Schelling ou E. Kalai et M. Smorodinski, il faut constater que leurs modèles théoriques s'avèrent souvent difficiles, voire impossibles à transposer en pratique. Ainsi, quelle est la définition du comportement rationnel des négociateurs ? Quiconque a une expérience de négociation aura souvent été frappé par le fait que ce qui lui semble rationnel ne l'est pas forcément pour l'autre, en particulier en raison des valeurs et des cultures différentes dont sont issus les différents interlocuteurs.

En outre, le modèle de J. F. Nash suppose une information complète des interlocuteurs, dès l'entame des négociations. Or, est-il réellement possible de modéliser les données propres aux négociateurs, d'autant que ceux-ci ne se présentent naturellement pas à livre ouvert et que certaines informations sont autant d'inconnues, à tout le moins au départ ? Il est en effet très fréquent que les négociateurs acquièrent de l'information lors des premiers tours de table ou qu'une partie ne partage pas avec les autres l'ensemble de l'information dont elle dispose.

De même, est-il crédible de penser modéliser le goût du risque ou l'aversion pour celui-ci, la réaction face à un élément imprévu, l'attitude adoptée face à des contraintes (réelles ou artificielles), par exemple liées au calendrier et au rythme de la négociation, à la fatigue ou à l'agressivité d'un intervenant ? Comment modéliser la réaction du mandant qui se trouve souvent derrière le négociateur et qui aura à valider le résultat des discussions ? En d'autres termes, si la négociation suit souvent certaines méthodes et répond à

Les négociations entre la Grèce et ses créanciers constituent d'une certaine manière une illustration de la théorie des jeux.

Il y a toutefois une marge entre la théorie et la pratique.

Outre les différences de valeurs et de cultures des interlocuteurs, il y a une inégalité entre eux en ce qui concerne la détention et le partage de l'information.

À côté des méthodes et des techniques qu'elle suit, la négociation est un processus dynamique qui dépend des individus en présence.

certaines techniques, elle est aussi un processus dynamique mettant en présence des individus particuliers dont la culture, le caractère et les valeurs personnelles, voire l'humeur du moment, influencent l'alchimie des discussions. Par conséquent, le résultat auquel on aboutit est souvent unique, à tout le moins sur certains aspects.

De nombreux auteurs ont travaillé à compléter les travaux de J. F. Nash afin d'y intégrer les éléments d'information incomplète, essayant d'y ajouter un critère lié, par exemple, à la patience et à l'impatience des acteurs ou à l'intuition¹⁷. L'un des biais de ces contributions est sans doute que la négociation y est envisagée dans un cadre restrictif. Le modèle vise à déterminer mécaniquement la solution qui sera acceptable pour les deux parties dans une situation précise, liée à l'existence d'un différend précis entre elles¹⁸. À l'inverse, dans le cadre d'une négociation, l'intuition, par exemple, est un facteur clé. Il paraît pourtant vain de vouloir l'insérer dans une formule mathématique universelle.

La pratique de la négociation permet parfois d'anticiper quelque peu le résultat d'une négociation déterminée. Toutefois, bien souvent, les modèles théoriques n'offrent pas réellement de techniques, trucs ou astuces susceptibles d'offrir un avantage particulier dans de telles circonstances. La littérature scientifique continue néanmoins à enrichir le débat et tente d'améliorer les modèles. À ce stade cependant, le caractère prédictible des négociations opérées selon la théorie des jeux demeure un important sujet d'études.

Les types de négociation

On distingue généralement les stratégies de confrontation et celles de consensus. Entre ces deux figures extrêmes, se trouve la réalité de la plupart des négociations, qui empruntent souvent des éléments à l'un ou à l'autre modèle.

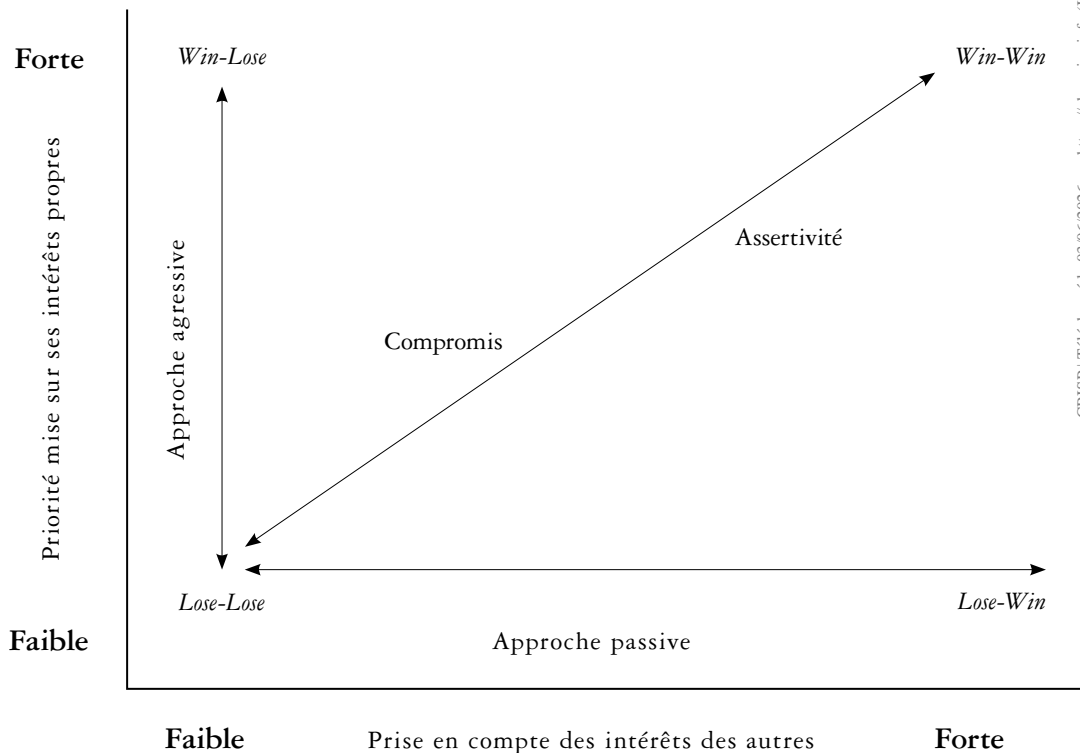
Les différentes approches de négociation sont illustrées dans le schéma suivant.

La modélisation « mécanique » a des limites : tous les paramètres ne peuvent être insérés dans des formules mathématiques.

Le caractère prédictible des négociations opérées selon la théorie des jeux demeure un sujet d'études.

On distingue deux figures de la négociation, tandis que la réalité se trouve généralement entre les deux.

Figure 3. Les différentes approches en négociation : *win-win* ou *lose-lose* ?



Source : G. COX, *Negotiations. How to achieve win-win outcomes*, Harlow, Pearson, coll. FT Publishing, 2012, p. 25.

La négociation compétitive

Le mode compétitif ou conflictuel inscrit le négociateur dans une perspective du type « *win-lose* », avec un gain maximal pour l'un, correspondant à une perte directe pour l'autre. Ce type de négociation se caractérise par l'existence d'une compétition et d'une méfiance entre les protagonistes qui se perçoivent comme des adversaires.

Cette vision concurrentielle amène les négociateurs à privilégier leurs intérêts personnels au détriment des intérêts de leurs interlocuteurs. Ces intérêts personnels correspondent souvent à des gains économiques et financiers à court terme ou, à tout le moins, à des aspects très concrets des discussions entre les parties¹⁹.

Le mode compétitif ou conflictuel se caractérise par le gain pour l'un et la perte pour l'autre perçu comme un adversaire.

Dans ce mode, chaque négociateur privilégie ses intérêts personnels au détriment de ceux de son interlocuteur.

Dans ce type de négociation, il existe deux types de stratégie, que l'on peut comparer à l'« art » de la guerre ou au jeu d'échec. Selon L. Bellenger²⁰, certains négociateurs choisissent de monter au front en essayant de toucher d'emblée un point fort de l'adversaire pour le déstabiliser. D'autres considèrent que l'art de la guerre est fondé sur la ruse et qu'il faut donc s'attaquer aux plans de l'ennemi plutôt qu'à ce dernier. Peuvent alors surgir des retournements, des éléments nouveaux ou des contrevérités.

On ne retrouve généralement ce type de négociation que dans le cadre de discussions ponctuelles ou dans une relation déséquilibrée entre les parties. Les négociations conflictuelles présupposent un rapport de force tel qu'il permettrait juridiquement à une partie d'imposer sa position à l'autre. Mais elle ne peut toutefois l'exercer dans les faits, le plus souvent en raison de contraintes extérieures. Celles-ci peuvent être liées à une pression exercée par un tiers. Il en va souvent ainsi dans le cadre des relations internationales lorsqu'un pays, un groupe de pays ou une organisation internationale exerce une pression sur un gouvernement pour le forcer à négocier avec une autre partie. Cela se manifeste également en politique intérieure quand un gouvernement peut être contraint de négocier un projet avec des groupes représentatifs (organisations syndicales ou patronales, organisations non gouvernementales...) en raison d'une forte opposition, de blocages sociaux ou économiques, ou encore de la pression médiatique que ces acteurs sont ou seraient capables de créer ou d'exercer.

Les négociations conflictuelles peuvent aussi exister dans le monde des affaires, où nombre de négociations restent basées sur une logique d'un gagnant et d'un perdant. C'est en particulier le cas des départements achats des grosses industries qui, forts de leur puissance industrielle et économique, imposent des prix bas à leurs sous-traitants et fournisseurs, notamment par la menace d'une rupture de leurs relations avec ces entreprises, si elles ne consentent pas, d'une année à l'autre, une réduction linéaire de leur prix selon un pourcentage qui leur est imposé.

Ce mode de relation peut conduire à des situations « *lose-lose* » dans la mesure où, au final, la qualité du produit qui sera livré est mise en péril, tant la marge bénéficiaire du co-contractant est

On y développe un de ces deux types de stratégie : la déstabilisation ou la ruse.

Ce type de négociation est fréquent en cas de discussion ponctuelle ou de relation déséquilibrée entre les parties.

On la retrouve notamment dans le monde des affaires.

Ce mode conflictuel peut déboucher sur une situation où chaque partie sort perdante.

proche de zéro. Il en résulte qu'au moindre problème, ce dernier n'a pas intérêt ou n'a pas la capacité de faire les efforts requis pour rectifier la situation. Pour éviter des pertes de temps substantielles et donc coûteuses, l'acheteur est alors parfois contraint d'accepter des surcoûts qui annihilent les gains recherchés à l'origine. Cette situation peut s'avérer d'autant plus onéreuse qu'elle peut conduire devant un juge ou un arbitre, et donc mener à une procédure longue et coûteuse.

La négociation compétitive n'est donc pas un mode de négociation qui permet de nouer des relations durables entre les parties. En effet, l'obtention d'un gain personnel immédiat élevé n'est guère synonyme d'un accord optimal, ce qui rend délicat le moment ultérieur où les parties sont vouées à se retrouver.

En d'autres termes, à côté de ces éléments concrets, comportant un objectif économique ou social de court terme, les acteurs d'une négociation poursuivent, au travers de leurs discussions sur un différend ponctuel, d'autres objectifs dont l'intérêt et les conséquences se mesurent généralement à plus longue échéance. Ces objectifs correspondent généralement à des motivations liées à la qualité des relations entre les parties, aux procédures, à l'image de soi et au respect de celle de l'autre. Prendre en compte ces objectifs contraint à adopter une démarche d'évaluation des accords sur le moyen et le long terme, et non uniquement à brève échéance.

La négociation conflictuelle peut toutefois avoir du sens au-delà du contexte d'une négociation unique avec une partie. À titre d'exemple, lorsque l'objectif d'une partie à long terme est précisément d'affaiblir, voire de tenter de faire disparaître une autre partie, il y a une cohérence à adopter systématiquement, à chaque fois que les conditions sont favorables, le mode de négociation qui causera le plus de pertes possible à cette partie.

On pourrait *a priori* penser que ce type de négociation correspond à celui qui existe au niveau politique si l'on pense aux conflits existant entre les partis politiques ou entre certains ministres. Cependant, dans notre régime proportionnel, tel n'est pas le cas.

Ce mode de négociation risque en outre de compromettre les relations ultérieures entre les parties.

La négociation sur un différend ponctuel poursuit des objectifs à court terme, mais également à long terme.

La négociation conflictuelle peut avoir pour objectif d'affaiblir ou de faire disparaître l'autre partie.

En Belgique, la négociation politique ne suit pas cette voie en raison des caractéristiques du système politique.

La négociation coopérative

« Tout ce que tu peux régler pacifiquement, n'essaie pas de le régler par une guerre ou un procès. »

Mazarin

Le mode coopératif de négociation ambitionne un résultat « *win-win* », les formes de gain possibles étant multiples et diverses. Il est également appelé mode « intégratif » par les théoriciens des jeux, qui analysent le mode coopératif comme un jeu à somme croissante.

La négociation sur le mode coopératif exige une disposition particulière, un état d'esprit, qui permet de créer un certain degré de confiance entre les parties et une forme de respect. Il s'agit là, clairement, d'une des spécificités de ce type de négociation. Elle ne peut en effet aboutir que si les interlocuteurs se voient, au moins en partie, comme des partenaires ; ils admettent ainsi avoir un intérêt commun à aboutir à une solution équilibrée.

Cela ne signifie nullement que le rapport de force disparaît. Chaque partie cherche naturellement à satisfaire ses intérêts, mais elle recherche aussi une solution équilibrée. Cela implique qu'il n'y a *a priori* pas de passage en force, pas d'usage d'arguments d'autorité ni de coercition. Une négociation coopérative requiert une forte crédibilité, une confiance mutuelle, une forme de savoir-vivre et une capacité à créer un esprit de groupe malgré le différend et les tensions liées au besoin de le résoudre. Elle implique également de susciter le respect, notamment par des propos qui restent mesurés et, surtout, crédibles. En d'autres termes, pour reprendre la formule de L. Bellenger, « l'histoire de leur relation est là pour leur rappeler que "le dire et le faire" sont liés »²¹.

Ainsi, au-delà de la défense de ses intérêts, chaque partie reconnaît la légitimité de l'autre partie à défendre les siens, pour autant que chacune confirme et démontre sa volonté de participer à un projet commun plus large, qui réunit les interlocuteurs au-delà du différend qui fait l'objet de la négociation.

En somme, négocier sur le mode coopératif implique plusieurs types de motivation qui ne sont pas toujours d'ordre économique ou de court terme. En répondant aux motivations de chacune des

Le mode coopératif ou intégratif se distingue du modèle conflictuel ou compétitif par la recherche d'un gain pour chaque partie.

Cela nécessite confiance et respect entre les interlocuteurs qui se conçoivent davantage comme des partenaires.

Bien que chaque partie vise la poursuite de ses intérêts propres, elle est aussi à la recherche d'une solution équilibrée.

Chaque partie doit reconnaître la légitimité de l'autre et montrer son attachement à un projet commun.

Contrairement au mode conflictuel, on n'est pas ici en présence d'une motivation économique ou de court terme.

parties, les interlocuteurs s'offrent la possibilité, non seulement d'accroître l'optimalité de l'accord, mais également de préserver et de renforcer le lien qui les unit en vue d'assurer leurs relations futures.

Dans ce schéma, les parties obtiennent au moins partiellement ce qu'elles souhaitent et peuvent toutes être raisonnablement satisfaites du résultat. Elles n'obtiennent pas tout ce qu'elles avaient demandé initialement, mais elles obtiennent toutes quelque chose de significatif. Personne n'a le sentiment d'avoir été volé, dupé ou tout simplement battu. Il y a donc à la fois une dimension concrète et une dimension psychologique au succès. Il s'agit d'éviter une issue « gagnant-perdant » qui peut, à l'occasion, se muer en résultat « perdant-perdant » si les deux parties sont déterminées à ne pas laisser l'autre gagner une partie de ce qu'elle revendique.

Charles Heckscher²² présente un modèle qui s'inscrit dans le mode coopératif mais qu'il veut distinguer de la négociation « *win-win* ». Il l'appelle la « *purposive negotiation* » ou « négociation de projet ». Ce type de négociation serait différent dans la mesure où, outre la recherche d'un résultat qui satisfait au mieux chacune des parties, ces dernières sont unies par un projet. La nuance est subtile mais réelle. L'élément particulier est, dans cette approche, que les parties assument que les valeurs qu'elles défendent sont irrémédiablement inconciliables, et ce même après des années de débat au sujet des valeurs fondamentales. Néanmoins, elles sont unies car elles essaient d'envisager collectivement un objectif ou un projet qu'elles souhaitent atteindre ensemble. Cela ne signifie pas que leurs intérêts sont identiques ou qu'il n'y aurait plus de désaccord, mais le fait qu'elles tentent de construire un projet ensemble est central. Elles sont unies par ce projet, qui les oriente vers l'avenir.

Chaque partie est gagnante, même si elle n'obtient pas l'ensemble de ce qu'elle a demandé. Le succès de la négociation a une dimension à la fois concrète et psychologique.

Une variante, la négociation de projet, se distingue par le fait que les parties sont liées par un projet commun malgré le caractère inconciliable de leurs intérêts et de leurs valeurs.

IV. Les facteurs qui influencent la prise de décision en politique

Négocier ne va pas de soi : la tentation du coup de force a souvent existé et rien n'indique que ce phénomène appartient au passé.

C'est pour faire face à cette réalité qu'un grand nombre de Constitutions fixent de manière impérative l'organisation de l'État, et en particulier les rapports entre ses pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, dans une logique d'équilibre et de contrôle mutuel.

De manière schématique, il existe deux grands types de modèle parmi les régimes démocratiques. D'une part, les démocraties majoritaires et, d'autre part, les démocraties de consensus. Au sein de ces modèles, les procédés de démocratie directe, tels le référendum ou la consultation populaire, peuvent venir renforcer ou, au contraire, atténuer le caractère majoritaire du processus décisionnel. Le mode de décision au sein de ces modèles est fondamentalement différent et, par voie de conséquence, la pratique de la négociation et le type de négociation dépendent de ces choix fondamentaux qui ont été fixés, à l'origine, dans la Constitution du pays concerné.

Le régime majoritaire

Un régime majoritaire est généralement caractérisé par un gouvernement composé d'un seul parti ou d'une seule tendance politique, qui dispose d'une majorité au parlement. Les membres de l'assemblée sont élus sur la base d'un scrutin qui est, au moins pour l'essentiel, de type majoritaire (à un ou à deux tours).

Dans ce type de scrutin, le territoire national est divisé en un grand nombre de circonscriptions électorales au sein desquelles un candidat (ou un nombre déterminé de candidats d'une même liste) est élu dès le moment où il remporte une majorité des votes. Si le scrutin est à un tour, le candidat ou la liste arrivé en tête des suffrages emporte l'ensemble des sièges alloués à cette circonscription. S'il s'agit d'un scrutin à deux tours, les règles électorales déterminent le nombre minimum de votes à recueillir au premier tour

Les Constitutions des États régulent de manière impérative le fonctionnement des pouvoirs.

On distingue les démocraties majoritaires et les démocraties de consensus. Le type et la pratique de la négociation varient fortement selon ces modèles.

Dans le régime majoritaire, la majorité est détenue par un parti ou une tendance politique.

pour pouvoir participer au second, et les sièges sont remportés par la liste qui arrive en tête lors de ce second tour.

Le scrutin majoritaire entraîne le plus souvent l'élimination ou la quasi-élimination des petits partis ou des petites listes. Il induit une bipolarisation du paysage politique. C'est notamment le cas en France ou au Royaume-Uni, même si l'évolution du paysage politique dans ces pays, comme dans d'autres pays européens (Espagne, Grèce...), est marquée par l'émergence ou la montée en puissance d'autres partis.

Ce processus électoral aboutit le plus souvent à l'émergence d'une majorité parlementaire, et ce alors même que le parti qui en dispose ne recueille pas nécessairement la majorité des voix des électeurs. La composition du Congrès américain – et parfois l'élection présidentielle américaine – illustre parfaitement cette situation qui aboutit à devoir distinguer la composition de la majorité parlementaire et la majorité des voix exprimées lors du scrutin au niveau national.

Dans les États qui adoptent ce mode de scrutin, le parlement (composé d'une ou de deux chambres législatives) dispose de leviers de pouvoir plus importants que dans les systèmes de consensus, en particulier en raison de la plus grande liberté d'action et de parole dont disposent les élus. L'équilibre du pouvoir est également assuré par l'alternance, dans la mesure où ce type de régime est souvent constitué de deux partis dominants qui occupent successivement le pouvoir.

Idéalement, dans une logique d'équilibre des pouvoirs, ce type de régime dispose d'un parlement constitué de deux assemblées dont la composition répond à des principes différents. De même, une cour constitutionnelle existe pour s'assurer de la conformité des lois à la charte fondamentale du pays et une haute juridiction administrative est compétente pour contrôler la régularité des actes posés par la branche exécutive du pouvoir.

Dans ce type de régime, la négociation est souvent de type compétitif et conflictuel dès le moment où un seul parti est à même d'imposer son point de vue. Cela signifie qu'il est possible qu'il n'y ait tout simplement pas de négociation. Celle-ci n'aura lieu que si une partie parvient à créer un rapport de force tel qu'il est de l'inté-

Les petits partis ou les petites listes sont souvent éliminés.

La majorité parlementaire ne repose souvent pas sur une majorité de voix.

Le parti ou la tendance au pouvoir dispose de leviers d'action plus importants. Il y a fréquemment alternance entre les partis dominants, souvent au nombre de deux.

Des garde-fous sont institués : règles de composition des assemblées, cour constitutionnelle, juridiction administrative.

On observe généralement dans ce type de régime un mode de négociation compétitif et conflictuel, voire l'absence de négociation.

rêt du pouvoir exécutif d'entrer en dialogue alors qu'il est juridiquement à même d'imposer son point de vue. Dans les faits, la réalité est souvent plus nuancée qu'une simple imposition de la mesure. Cela peut s'expliquer par la force de pression de certains groupes et des médias. Cela peut aussi être dû à l'existence, au sein du parti qui dispose de la majorité absolue, de courants de pensée, de sensibilités régionales ou même de compétitions de personnes qui conduisent au développement de nombreuses négociations internes. Celles-ci constituent alors des accès au débat pour les personnes extérieures qui veulent obtenir une modification de la position initiale. Les discussions au sein du Parti socialiste français à propos du redécoupage des régions françaises fournissent un exemple caractéristique de cette réalité. En octobre 2015, la démission de John Boehner de la présidence de la Chambre des représentants des États-Unis et la difficulté à élire son successeur s'expliquaient, elles aussi, par des tensions à l'intérieur de son parti (le Parti républicain).

Le régime de consensus

À l'inverse, la démocratie de consensus repose sur un gouvernement de coalition, composé d'au moins deux partis, qui est constitué à la suite d'élections organisées suivant les principes du scrutin proportionnel. L'écart entre le nombre de voix obtenues et le nombre de sièges remportés lors d'un tel scrutin est généralement plus faible que dans un scrutin majoritaire.

Dans ce type de régime, le pouvoir exécutif décide par consensus. Cela signifie que les décisions prises au niveau du gouvernement sont le produit d'un équilibre et que les mécanismes de contrôle du pouvoir exécutif commencent en son sein, par le pouvoir dont dispose chacune des composantes de la coalition.

Dans la mesure où les décisions qui sont présentées au parlement par le gouvernement sont le résultat de la négociation qui est intervenue, parfois difficilement, au sein de ce dernier – et qu'il s'agit donc d'un consensus –, les élus des partis composant la majorité parlementaire disposent, non pas en vertu du droit, mais plutôt dans les faits, d'une moindre capacité d'influence sur les décisions.

Mais si le rapport de force y est favorable, la négociation peut être imposée de l'extérieur (groupes de pression, médias) ou de l'intérieur du parti au pouvoir (courants de pensée, sensibilités régionales, compétition entre personnes).

La démocratie de consensus suppose un gouvernement de coalition composé à la suite d'élections au scrutin proportionnel.

Les décisions y sont le fruit d'équilibres au sein de la coalition. Des mécanismes de contrôle internes sont exercés par ses différentes composantes.

Ce mode de fonctionnement laisse moins de capacité d'influence aux élus des partis de la coalition au parlement pour éviter de remettre en cause le résultat d'une négociation au sein du gouvernement.

En effet, dès lors que la modification d'un seul élément d'un projet présenté par le gouvernement pourrait remettre en cause le résultat plus large d'une négociation ardue, la capacité d'action et d'amendement parlementaire se réduit sensiblement.

Les mécanismes de démocratie directe

Les mécanismes de démocratie directe, dont le référendum est l'exemple le plus connu, s'inscrivent *a priori* dans une logique inverse à la logique du consensus et au principe de la protection des minorités. En effet, par définition, dans le cadre d'un référendum, une majorité impose son point de vue à la minorité, tandis que les droits dont cette dernière dispose au sein de l'assemblée parlementaire ou du pouvoir exécutif n'ont alors pas d'équivalent. C'est en particulier le cas lorsque les questions posées aux citoyens se résument à une alternative entre le oui et le non.

Il existe une grande variété de référendums. Ceux-ci peuvent porter sur une question constitutionnelle, avoir une vocation législative ou encore être relatifs à une question de politique internationale. Plusieurs pays ont ainsi organisé des référendums avant d'intégrer l'Union européenne ou de ratifier un traité modifiant les textes en vigueur jusqu'alors. À titre d'exemple, l'Irlande et le Danemark ont organisé un référendum en 1972 avant de rejoindre la Communauté économique européenne (CEE), puis ont utilisé la même procédure vingt ans plus tard dans le cadre de la ratification du traité de Maastricht. Par référendum également, les Norvégiens ont refusé en 1972 de rallier la CEE et en 1994 d'adhérer à l'Union européenne. Un référendum peut aussi être organisé à un échelon local sur des questions concernant spécifiquement un territoire.

Selon les cas, un référendum peut être organisé sur la base d'une initiative citoyenne ou être d'initiative parlementaire, voire présidentielle, comme le permet notamment la constitution de la cinquième République française. En Suisse, le référendum est souvent initié à la demande d'un nombre limité de citoyens qui profitent ainsi d'une tribune et peuvent tenter d'inverser une décision qui aurait été prise par la majorité parlementaire. Le référendum devient dans

La logique du référendum et d'autres mécanismes de démocratie directe – où une majorité impose son point de vue – s'opposent à la logique du consensus et à celle de la protection des minorités.

Il existe une grande diversité de référendums.

L'initiative d'un référendum revient à des citoyens, à des parlementaires, voire au président de la République. Dans certains cas, le référendum d'initiative citoyenne peut contrecarrer un projet de la majorité gouvernementale.

ce cas un moyen de contrecarrer le projet d'une majorité par sa mise en débat ou par l'obtention d'une autre majorité, celle des citoyens s'exprimant. Certains régimes imposent le référendum comme un processus additionnel et complémentaire au vote au sein du parlement, notamment lorsqu'il s'agit de modifier la Constitution.

La consultation populaire se distingue du référendum parce qu'elle ne constitue pas un outil juridiquement contraignant. Le pouvoir législatif ou exécutif recueille par ce biais l'avis de la population, sans toutefois être tenu de le suivre. Aussi, s'il s'appuie également sur le principe majoritaire, ce mécanisme permet aux décideurs politiques, davantage que celui du référendum, de conserver une marge de manœuvre dans leur décision finale. Notons néanmoins qu'un référendum rejetant un projet peut conduire à une révision de celui-ci. En 1993, les Danois ont été invités à se prononcer une seconde fois sur le traité de Maastricht qu'ils avaient refusé de ratifier l'année précédente, en ayant obtenu dans l'intervalle l'application de clauses d'exception pour leur pays.

La seule consultation populaire organisée au niveau national en Belgique a porté, le 12 mars 1950, sur la reprise par le roi Léopold III de ses pouvoirs constitutionnels²³. Cette consultation a mis en évidence la forte division du pays : si 57,68 % des Belges étaient favorables au retour du roi, dont 72 % des Flamands, en revanche, 52 % des Bruxellois et 58 % des Wallons s'y opposaient. La Question royale, qui s'est dénouée à l'été suivant dans un climat pré-insurrectionnel, notamment émaillé par la mort de plusieurs manifestants wallons abattus par la gendarmerie, a profondément marqué l'histoire politique belge, faisant pendant longtemps de la consultation populaire nationale et du référendum des tabous. Néanmoins, diverses initiatives en faveur de processus de démocratie directe ont été avancées ces derniers temps pour lutter contre le fossé qui existe entre les citoyens et les mandataires politiques.

Ce cas mis à part, la consultation populaire est employée en Belgique uniquement au niveau local, même si la Constitution la prévoit aussi aux niveaux provincial, supracommunal et régional. La Ville de Namur a ainsi recouru à cette procédure par deux fois au cours des vingt dernières années. La consultation de 1996 portant sur l'implantation du Parlement wallon a sonné le glas de la

Contrairement au référendum, la consultation populaire n'est pas contraignante pour le pouvoir législatif et exécutif.

La seule consultation populaire nationale organisée en Belgique date de 1950, dans le contexte de la Question royale.

La consultation populaire est aujourd'hui organisée au niveau local.

proposition d'aménagement du site du Grognon intégrant le projet de l'architecte Mario Botta adopté par un jury suite à un concours international et porté par la majorité communale. La consultation de 2015, décidée par les autorités communales concomitamment à une initiative populaire qui la sollicitait, a fait l'objet de nombreux commentaires sur la forme, liée au contexte dans lequel la Ville a décidé de l'organisation de cette consultation, et sur le fond, dans la mesure où le résultat de la consultation a été négatif sur les trois questions posées mais que la Ville n'a pas suivi tel quel l'avis exprimé par la population. D'autres consultations ont été organisées dans les communes de Beauraing, de Ciney, de Fauvillers, de Huy ou encore de Tournai.

DEUXIÈME PARTIE

LA NÉGOCIATION POLITIQUE EN BELGIQUE

La Belgique est typiquement un régime de consensus. La négociation y est devenue un mode très fréquent (sinon « le » mode) de résolution des conflits politiques, même si des oppositions fortes existent et ont pu déboucher sur des moments de tension extrême entre des groupes organisés (les deux guerres scolaires, la Question royale, de grands mouvements de grève tels ceux de 1886 ou 1960, les marches flamandes sur Bruxelles. . .). Le caractère assez pacifique de la résolution de ces conflits²⁴ est toutefois notable et distingue la Belgique des cas de guerre civile rencontrés, par exemple, en ex-Yougoslavie ou au Proche-Orient.

La négociation permet d'assurer la coexistence de divers groupes organisés, aux visions et aux intérêts différents et parfois antagoniques. En Belgique, elle est utilisée dans de très nombreuses circonstances, qui débordent très largement les sphères strictement gouvernementales. Ainsi, les mutualités et les organisations représentatives des médecins (ou, selon les cas, des kinésithérapeutes, des logopèdes. . .) concluent régulièrement des accords, qui déterminent l'évolution de l'assurance maladie-invalidité et ont un impact sur la gestion paritaire de la sécurité sociale ; ces accords lient les autorités gouvernementales. Par les négociations qu'ils mènent au niveau des entreprises, des secteurs d'activité ou à l'échelon interprofessionnel, les syndicats et les employeurs (ou leurs organisations) créent des règles, dont certaines ont une portée réglementaire ou légale. Dans la fonction publique, l'acteur gouvernemental négocie directement avec les représentants syndicaux l'évolution des conditions de travail et de rémunération des agents. Enfin, dans de très nombreux cas, un gouvernement est amené, en vertu de dispositions légales ou en raison des circonstances (sous la pression d'un mouvement de grève, de grève de la faim, d'un blocage du trafic par des camionneurs ou des agriculteurs. . .), à négocier avec les représentants d'une catégorie socio-économique spécifique, ce qui aura un impact sur la politique qu'il mène.

Au sein des sphères strictement politiques également, la négociation est un mode courant de résolution des différends. Dans un parlement, des négociations interviennent entre les groupes politiques qui forment la majorité, entre ces groupes et ceux de l'opposition (notamment dans l'établissement de l'ordre du jour des travaux ou

La Belgique connaît un régime de consensus où l'on résout les conflits pacifiquement.

La négociation est utilisée dans de nombreuses circonstances pour organiser la coexistence de groupes aux intérêts parfois antagoniques.

Dans le domaine politique, la négociation vise à résoudre les différends au sein du parlement ou du gouvernement, voire entre les différents niveaux de pouvoir.

pour la répartition de certains postes ou fonctions)... Au niveau gouvernemental, de nombreuses négociations se déroulent également. D'abord entre les partis politiques, pour former la coalition et déterminer son programme de gouvernement. Ensuite, durant toute la durée de vie du gouvernement, entre les différents cabinets ministériels et au niveau du Conseil des ministres. Enfin, des négociations peuvent également se dérouler entre niveaux de pouvoir, que ce soit entre gouvernements au sein du Comité de concertation ou lorsqu'une assemblée dépose une motion en conflit d'intérêt à l'encontre d'un texte discuté par une autre.

Cette deuxième partie envisage le cas de la négociation politique telle qu'elle se déroule en Belgique. Le premier chapitre présente les principaux traits du régime belge qui balisent ce type de négociation. Le deuxième chapitre envisage la préparation de la négociation politique et le troisième son déroulement. Par souci de concision et de clarté, tous deux se centrent sur la négociation telle qu'elle s'opère au niveau gouvernemental, entre les partenaires de la coalition. L'étude de ce type de négociation offre des clés de compréhension que le lecteur pourra appliquer à d'autres cas de négociation politique.

On aborde ici la négociation politique en Belgique en se référant au niveau gouvernemental, et les enseignements sont transposables à d'autres cas.

I. Le cadre belge de la négociation politique

Le régime belge est caractérisé par six éléments principaux qui influencent les négociations politiques.

La représentation proportionnelle

L'article 62 de la Constitution établit que les élections se font selon le système de la représentation proportionnelle. Celui-ci a remplacé en 1899 le scrutin majoritaire afin d'éviter la bipolarisation de la vie politique entre le Parti catholique et le Parti ouvrier belge, au détriment du Parti libéral.

L'utilisation du scrutin proportionnel a tendance à favoriser la fragmentation des forces politiques car le pourcentage de voix qu'il faut recueillir pour remporter un siège est peu élevé, surtout si les circonscriptions électorales sont grandes et peu nombreuses. Ainsi, à la suite des élections législatives fédérales de 2014, les 150 sièges de la Chambre des représentants ont été répartis entre des élus issus de 13 partis différents, qui ont recueilli chacun entre 1,5 % et 20,3 % du total national des votes valablement émis. Basé sur le principe du scrutin de liste, ce système donne aux partis politiques, et particulièrement à leurs états-majors, un rôle déterminant dans la désignation des représentants de la Nation.

Dans un tel régime et dans un pays aussi divisé que la Belgique, les élections ne permettent quasiment jamais à une seule force politique de remporter la majorité absolue des sièges dans une assemblée parlementaire. Comme il n'existe plus de parti national au niveau des principales familles politiques, un gouvernement fédéral en Belgique est généralement constitué d'au moins quatre partis. Pour les mêmes raisons, le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale compte souvent six partis (trois dans chaque groupe linguistique).

Vu la fragmentation politique et le nombre de partis à associer, plusieurs coalitions peuvent généralement être formées et, sans indication limpide et univoque des électeurs, les partis disposent

Les élections en Belgique se déroulent selon le système de la représentation proportionnelle.

Ce système favorise la fragmentation politique.

Une seule force politique n'est quasi jamais en mesure de gouverner seule.

Des négociations entre partis conduisent alors à la formation d'une coalition.

d'une grande liberté pour négocier entre eux une coalition et un programme gouvernemental qui s'écartent parfois des programmes présentés dans le cadre de la campagne. On parle ainsi parfois à propos de ces négociations d'un second tour, lors duquel chaque parti, qu'il ait gagné ou perdu l'élection, peut participer à la formation du nouveau gouvernement ou en être exclu, selon sa capacité à négocier.

En d'autres termes, cela signifie que la présence de tel ou tel parti dans une coalition gouvernementale ne dépend pas toujours directement, et en tout cas pas exclusivement, du résultat de l'élection. Le rôle des présidents de parti et les négociations qui visent à voir leur formation participer au futur gouvernement commencent donc bien souvent dès avant le scrutin, et les lendemains d'élection sont des jours particulièrement cruciaux.

Au niveau fédéral, dans les jours qui suivent le scrutin, il appartient au roi de désigner, sur la base des résultats électoraux, les personnalités (informateur, formateur...) dont le rôle est de consulter les différents partis en vue de proposer ceux qui pourraient former la nouvelle coalition gouvernementale, puis de mettre celle-ci sur pied. Dans les entités fédérées, dès lors que le roi ne joue aucun rôle dans le processus de formation des gouvernements, il est d'usage que le parti qui arrive en tête prenne la main en vue de former le nouveau gouvernement, mais il peut en aller autrement.

La négociation qui s'entame alors s'appuie bien entendu sur les résultats électoraux. Déterminants dans la distribution des cartes et dans le premier rapport de force entre les partenaires, ils s'inscrivent cependant dans un cadre global et complexe intégrant de multiples variables, dont notamment des discussions qui peuvent intervenir dès avant le scrutin. À titre d'exemple, en 1999, la première participation d'Écolo et d'Agalev aux gouvernements (tant au niveau fédéral que régional et communautaire) était la conséquence de la forte progression électorale de ces formations. Le « message » des électeurs était clair et aucun parti n'imaginait constituer un exécutif sans inviter au moins les partis verts à participer aux négociations. De même, alors qu'à la veille des élections de 1987, les composantes libérales et sociales-chrétiennes du gouvernement avaient annoncé leur souhait de reconduire leur coalition, le vote des électeurs a eu pour conséquence, du côté francophone, de rendre le PS « incontour-

La participation d'un parti à la coalition ne dépend pas toujours de son résultat électoral.

Le roi joue un rôle au niveau fédéral mais pas dans les entités fédérées.

De nombreuses variables interviennent dans le déroulement de la négociation, la première étant le résultat de l'élection.

nable », pour reprendre la formule utilisée à l'époque. En 2014, c'est le score imposant de la N-VA qui, du côté flamand cette fois, a mis ce parti dans une position de force pour négocier sa première participation à un gouvernement fédéral.

Par ailleurs, chaque campagne électorale génère une dynamique qui peut conduire à des prises de position qui marqueront les coalitions politiquement possibles au lendemain du scrutin. La campagne des élections régionales de 2009 en est une bonne illustration. Au cours d'un débat télévisuel avec Didier Reynders, alors président du MR, le président du PS, Elio Di Rupo, a clairement indiqué que, s'il avait la main après les élections, son choix serait de gouverner sans les libéraux. Cette situation d'exclusion a donné un rôle prépondérant à Écolo et au CDH, qui ont choisi, ensemble et après concertation, un troisième partenaire de coalition parmi ces deux grands partis et lui ont imposé des éléments clés du futur accord de gouvernement. Cela alors que, à eux deux, ils disposaient de moins de sièges que le PS seul.

Le caractère proportionnel du mode de scrutin et l'ouverture du jeu politique qu'il engendre constituent donc un élément cardinal à considérer lorsque l'on aborde la question de la négociation politique belge. Ce n'est toutefois pas le seul.

Les clivages de la société belge

La société belge est également marquée par des divisions profondes, qui s'expriment tant dans la structuration des organisations sociales (mutualités, syndicats, organisations féminines...) que dans les luttes politiques. Apparues dès le 19^e siècle, ces clivages, qui s'additionnent et s'entrecroisent, sont de nature philosophique (ou religieuse), économique (ou de classe) et linguistique (et régionale)²⁵.

Ces clivages ont conduit à la structuration de la société belge en différents « piliers » : chrétien, socialiste et, dans une moindre mesure, libéral. Un tissu associatif et politique s'est développé à partir du 19^e siècle dans ces trois ensembles idéologiques. Pour gérer une société ainsi fragmentée et ses conflits de manière pacifique, la négociation s'est avérée indispensable, favorisant le développement

Des prises de position lors de la campagne électorale peuvent influencer les coalitions possibles.

Scrutin proportionnel et ouverture du jeu politique vont de pair.

La société belge reste divisée par des clivages historiques.

Ils ont conduit à sa structuration en différents piliers.

de ce qu'on qualifie parfois d'« art du compromis à la belge ». Ainsi, aux accords politiques requis pour former un gouvernement ou régler un différend idéologique majeur s'ajoutent, comme on l'a énoncé plus haut, les accords médico-mutualistes, les accords entre organisations syndicales et patronales...

Les piliers ont aujourd'hui perdu de leur solidité et de leur prépondérance dans la société belge, en raison du mouvement de « dépillarisation » observé depuis plusieurs décennies. Les trois clivages conservent néanmoins une certaine importance.

Le clivage philosophique

Le clivage philosophique a opposé les partisans, libéraux d'abord, socialistes ensuite, d'une séparation nette de l'Église catholique et de l'État (les anticléricaux) aux catholiques, qui préconisaient une intervention de l'Église dans la gestion politique de la société (les cléricaux). L'un des symboles forts de ce premier clivage a été les deux guerres scolaires qui ont marqué les deux derniers siècles et qui ont finalement conduit à la conclusion du Pacte scolaire en 1958.

Trente ans après ce pacte, l'enseignement a été communautarisé dans un contexte empreint d'une forte méfiance qui a abouti à consacrer un certain nombre de principes dans la Constitution et à instaurer, au sein des parlements communautaires, une procédure dite de la sonnette d'alarme.

Les débats survenus au sein des institutions politiques de la Communauté française à propos de l'encadrement pédagogique alternatif (EPA) et du cours de citoyenneté illustrent la persistance du clivage philosophique dans la société belge, particulièrement au sein du paysage de l'enseignement et de celui de la santé. Celui-ci reste fortement marqué par la « pilarisation », qui se traduit par l'existence de différents réseaux d'enseignement et d'institutions hospitalières.

Le clivage économique

Le clivage économique naît de l'existence de différentes classes sociales, aux intérêts divergents, sinon opposés. Au 19^e siècle, le Parti ouvrier belge a été créé pour défendre les intérêts de la classe

Les piliers conservent de l'importance malgré leur perte de solidité et de prépondérance.

À l'origine, le clivage philosophique oppose les anticléricaux aux catholiques.

L'enseignement illustre les tensions au sein de ce clivage...

... toujours à l'œuvre aujourd'hui, particulièrement dans ce secteur et dans celui de la santé.

Le clivage économique est consécutif à l'existence de classes sociales aux intérêts divergents.

ouvrière face à ceux des classes possédantes, bourgeoisie et noblesse, défendues par le Parti libéral et le Parti catholique. En intégrant une composante ouvrière, ce dernier est devenu un parti davantage interclassiste. Par la suite, d'autres partis se sont formés pour défendre les intérêts spécifiques de l'une ou l'autre classe sociale ou se sont positionnés sur ce clivage.

Au cours des dernières décennies, la plupart des partis ont cherché à élargir leur audience et à attirer des électeurs issus de différentes classes sociales. Les options socio-économiques des différents partis permettent néanmoins de les distinguer sur un spectre gauche-droite. On considère généralement que les partis de gauche sont plus attachés que ceux de droite à l'égalité (politique, sociale, économique...) entre les citoyens.

Le clivage économique ne s'est pas développé de manière uniforme dans tout le pays et les paysages politiques flamand et francophone sont marqués par des différences de sensibilité qui présentent un caractère durable. Classiquement, la majorité des voix flamandes est captée par des partis qui se situent au centre ou à droite du paysage politique, et les personnalités et les partis qui incarnent une sensibilité nationaliste flamande obtiennent souvent des scores importants, tandis que le Parti socialiste est, sauf cas exceptionnel, celui qui obtient le plus de voix en Wallonie ; la situation est plus partagée à Bruxelles. Au sein des trois familles politiques traditionnelles, le parti francophone est généralement situé plus à gauche (ou moins à droite) que son homologue flamand (le PS par rapport au SP.A, le CDH par rapport au CD&V, le MR par rapport à l'Open VLD). Ces différences de sensibilité jouent un rôle lors de la formation d'un gouvernement fédéral qui, de ce fait, n'émerge généralement qu'après une longue période de négociation.

Le clivage linguistique et régional

Le troisième clivage est lié à la coexistence de deux grands groupes linguistiques, et d'intérêts régionaux différents. Le Mouvement flamand, créé pour défendre les droits culturels et linguistiques des Flamands, et le Mouvement wallon, développé pour promouvoir en premier lieu les intérêts économiques de la Wallonie,

Les partis politiques essaient d'attirer des électeurs provenant des différentes classes sociales.

Les paysages politiques flamand et francophone sont sensiblement différents.

La coexistence de deux grandes communautés et d'intérêts régionaux différents a donné naissance au troisième clivage, qui a débouché sur une transformation profonde de l'État.

ont été portés au fil du temps par une série d'organisations et de partis politiques. Ces deux mouvements ont été des acteurs majeurs du processus d'évolution de l'État belge. Celui-ci a d'abord été amené à reconnaître les droits culturels et linguistiques des Flamands et le néerlandais comme langue officielle, à côté du français. Il a ensuite été conduit à accorder une plus grande autonomie aux différentes composantes culturelles et régionales du pays menant, à la fin du 20^e siècle, à sa transformation en un État fédéral composé de Communautés et de Régions. Ces mutations majeures sont typiquement le produit d'un conflit réglé pacifiquement, par des négociations successives intervenant après des mobilisations sociales et politiques fortes et souvent longues.

Le clivage linguistique et régional oppose les tenants d'une autonomie accrue ou d'une indépendance de l'une ou l'autre composante de l'État aux partisans du maintien d'un État centralisé, ou à tout le moins doté d'une structure fédérale forte. Mais le clivage communautaire, tel qu'on le qualifie en Belgique, oppose également entre eux les différents mouvements désireux de plus d'autonomie, les intérêts des différentes communautés ou régions apparaissant parfois comme divergents ou opposés. Ainsi, le FDF et la Volksunie ont participé ensemble au gouvernement à la fin des années 1970, afin de faire avancer des réformes institutionnelles qu'ils appelaient tous deux de leurs vœux, et alors que l'un défend les intérêts des francophones, tandis que l'autre défendait les intérêts flamands, ce qui les a également souvent mis en opposition.

Les six réformes de l'État que la Belgique a connues depuis 1970 résultent clairement du clivage linguistique et régional. Toutes sont le produit d'une confrontation entre différentes demandes, d'un rapport de force entre différents acteurs, arbitrés en fin de compte par une négociation, parfois très longue.

Les mécanismes institutionnels de protection de la minorité

La transformation de la Belgique en un État fédéral a conduit à une large autonomie des Communautés et des Régions. Elle s'est

Le clivage linguistique et régional crée deux types d'opposition...

... et est à l'origine des six réformes de l'État.

Des mécanismes ont été créés pour protéger les minorités linguistiques.

accompagnée de la reconnaissance et de la protection des droits de différentes minorités linguistiques. Le néerlandais, puis l'allemand ont été reconnus alors que le français, parlé pourtant par une minorité de la population (essentiellement les classes dominantes à l'indépendance du pays), a longtemps été la seule langue officielle. Ultérieurement, des mécanismes institutionnels ont été créés pour protéger la minorité francophone au sein des institutions nationales, la minorité néerlandophone au sein des institutions bruxelloises, la minorité germanophone, et la minorité linguistique (parfois majoritaire sur le plan numérique) résidant dans les 27 communes à facilités.

Différents dispositifs peuvent avoir une influence directe dans le cadre des négociations politiques. Ainsi, le Premier ministre éventuellement excepté ou le ministre-président excepté, le gouvernement fédéral et celui de la Région de Bruxelles-Capitale comptent un nombre identique de ministres francophones et de ministres néerlandophones. Les secrétaires d'État (dont le nombre et la répartition linguistique sont réglés par la loi en ce qui concerne le gouvernement bruxellois) ne sont pas inclus dans ce calcul. À Bruxelles, il en va de même au sein du Collège réuni de la Commission communautaire commune (la COCOM).

Au sein de chacune des deux assemblées du Parlement fédéral et au sein du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, les parlementaires sont répartis en deux groupes linguistiques. À certaines conditions, un groupe linguistique qui estime que les intérêts d'une communauté linguistique ou d'une minorité idéologique et philosophique sont menacés par un texte législatif en discussion à l'assemblée peuvent suspendre pour un certain temps l'examen de ce texte. La « sonnette d'alarme » doit être actionnée par le dépôt d'une motion signée par au moins trois quarts des parlementaires de ce groupe linguistique.

Tant à Bruxelles qu'au niveau fédéral, une communauté linguistique ne peut donc pas imposer unilatéralement ses vues à l'autre, que ce soit au sein du pouvoir législatif ou au sein du pouvoir exécutif. Les décisions envisagées doivent donc faire l'objet d'un consensus ou, au minimum, rallier une partie au moins des représentants de chaque communauté linguistique.

Certains d'entre eux ont une influence directe dans le cadre des négociations politiques.

La « sonnette d'alarme » peut être actionnée au sein des assemblées parlementaires fédérales et régionale bruxelloise.

Cela empêche une communauté linguistique d'imposer ses vues à l'autre. Des dispositifs existent aussi au niveau des gouvernements.

La scission de la circonscription électorale de BHV

Au cours de la législature 2007-2010, une majorité de députés fédéraux néerlandophones tente d'imposer sans compensation et sans négociation la scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde (BHV) à des francophones qui s'y opposent de longue date. Tandis que s'enlèvent les négociations entre partis politiques pour former un nouveau gouvernement fédéral et réaliser une nouvelle réforme institutionnelle, les membres néerlandophones de la commission de la Chambre des représentants chargée d'examiner cette proposition l'adoptent le 7 novembre 2007, alors que les membres francophones ont quitté la salle en signe de protestation.

Le surlendemain, le Parlement de la Communauté française adopte une motion en conflit d'intérêts qui suspend la poursuite de l'examen de la proposition de loi à la Chambre. Au terme de cette procédure, faute de solution négociée entre francophones et néerlandophones, l'Assemblée de la Commission communautaire française (la COCOF) adopte une même motion (9 mai 2008). Puis vient le tour du Parlement wallon (14 janvier 2009), et enfin celui du Parlement de la Communauté germanophone (26 octobre 2009).

Au printemps 2010, les négociations institutionnelles sont dans l'impasse. Le 22 avril, les libéraux flamands de l'Open VLD décident par conséquent de quitter le gouvernement fédéral, entraînant la chute de celui-ci. Une semaine plus tard, les députés fédéraux néerlandophones demandent la mise à l'agenda de la séance plénière de la Chambre de la proposition de loi scindant BHV. Tous les députés fédéraux francophones membres d'un parti dit démocratique signent une motion afin d'actionner la sonnette d'alarme, ce qui suspend à nouveau l'examen du texte de loi.

C'est finalement de manière négociée entre les francophones et les néerlandophones que sera opérée la scission de la circonscription électorale de BHV. Cette négociation prévoit des compensations pour les francophones. L'accord intervient le 14 septembre 2011, est inclus dans l'accord du 11 octobre relatif à la sixième réforme de l'État et est traduit en dispositions légales promulguées le 19 juillet 2012.

Au Parlement fédéral, il en va de même pour la modification de la Constitution et des lois spéciales. La révision de la première requiert l'assentiment de deux tiers au moins des membres de la Chambre des représentants et de ceux du Sénat, chaque vote requérant la présence d'au moins deux tiers des membres. L'adoption et la modification d'une loi spéciale nécessitent, dans chacune des deux assemblées, une majorité des deux tiers, ainsi qu'une majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique. Pour être adoptée, une réforme de l'État doit être approuvée selon ces

Les majorités spéciales ou qualifiées requises constituent également des mécanismes de protection de la minorité.

règles de majorité qualifiée ou de majorité spéciale. Les négociations institutionnelles sont donc parmi les négociations politiques les plus longues et les plus complexes puisqu'elles doivent aboutir à un résultat qui puisse rencontrer un large consensus.

Pour défendre ses intérêts face à l'action d'un autre niveau de pouvoir, chaque assemblée parlementaire et chaque gouvernement (fédéral, communautaire ou régional) dispose de divers moyens institutionnels. Les intérêts des différentes composantes de l'État fédéral belge sont donc ainsi protégés non seulement au sein de certaines institutions (le Parlement fédéral, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'Assemblée réunie de la COCOM, le gouvernement fédéral, le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le Collège réuni de la COCOM), mais aussi dans les relations entre les différents niveaux de pouvoir.

Le mécanisme de la sonnette d'alarme n'est pas limité à la protection des intérêts d'une communauté linguistique ou d'une région. Il protège également les intérêts d'une minorité idéologique ou philosophique. De même, le Pacte scolaire de 1958 et le Pacte culturel de 1972 prévoient différentes garanties qui peuvent rendre nécessaire une négociation ou influencer les paramètres de celle-ci.

Le consensus comme mode de décision gouvernementale

Si la négociation politique implique une confrontation entre les partenaires gouvernementaux, et l'existence d'un rapport de force entre ceux-ci, cette négociation se déroule cependant entre des partenaires qui se sont d'abord choisis et qui ont conclu une sorte de contrat de mariage (l'accord de gouvernement) qui doit les réunir pour la durée de la législature. Dès ce moment, mais seulement à partir de ce moment, la règle du consensus prévaut. La négociation est par conséquent l'unique mode de décision possible, et ce tant à l'échelon fédéral que dans les entités fédérées.

Un constat s'impose toutefois : la négociation entre les membres d'un gouvernement s'inscrit difficilement dans la définition classique de la négociation qui retient l'existence d'un différend. Non

Des moyens institutionnels protègent les intérêts des diverses composantes de l'État.

La « sonnette d'alarme » protège également les intérêts des minorités idéologiques ou philosophiques.

Une fois l'accord de gouvernement conclu, le consensus est la seule règle entre les partenaires gouvernementaux...

... et la négociation l'unique mode de décision.

que l'existence d'un conflit fasse défaut, mais parce que le régime de consensus consacre la négociation comme le mode de décision structurel et obligatoire des gouvernements.

Ainsi, en vertu d'une coutume constitutionnelle, le Conseil des ministres fédéral décide selon le principe du consensus. Cette procédure de consensus a d'ailleurs vu son existence consacrée formellement au niveau des entités fédérées par les lois spéciales de réformes institutionnelles.

C'est un élément essentiel du fonctionnement de nos gouvernements et c'est une caractéristique forte de la gouvernance politique belge dans laquelle les gouvernements ne sont jamais des lieux où une position est adoptée à la suite d'un vote, qui aboutirait *de facto* à la création d'une majorité et d'une opposition au sein même de l'organe exécutif.

Cette coutume constitutionnelle est née dans un contexte lié au mode de scrutin proportionnel qui aboutit nécessairement à la formation d'un gouvernement de coalition. Elle est également très importante en raison de l'existence des différentes communautés linguistiques. Dans ce cadre, la règle du consensus complète les mécanismes de protection de la minorité.

Consensus et négociation occupent donc une place centrale en politique belge. Cela a des conséquences importantes sur le mode de négociation qui prévaut dans les enceintes gouvernementales. Ainsi, chaque partenaire a le droit de refuser et de bloquer une décision. Y compris pour des raisons qui ne seraient pas liées au point qui est en discussion, et ce même si cette décision porte sur un point jugé essentiel par un autre membre du gouvernement. Bien souvent, les partenaires d'une coalition recherchent des accords dont l'objet dépasse le sujet premier qui a créé les difficultés entre les partenaires. En mettant dans la balance plusieurs dossiers, y compris sans lien apparent entre eux, les partenaires de coalition facilitent la conclusion d'un accord : chacun obtient satisfaction sur l'un ou l'autre volet de la négociation et la volonté d'aboutir à un accord global permet à chacun de ne pas céder sur les points qu'il considère essentiels tout en étant enclin à faire des concessions sur d'autres aspects. Enfin, cette obligation de négociation empêche le recours aux autres modes de résolution du différend (médiation, recours à la justice...).

La procédure du consensus est actée dans la législation relative aux entités fédérées.

Il n'y a pas de majorité et d'opposition au sein d'un gouvernement.

La règle du consensus complète les mécanismes de protection des minorités.

Chaque partenaire peut refuser ou bloquer une décision. Globaliser la négociation de plusieurs dossiers facilite la conclusion d'un accord.

En d'autres termes, les interlocuteurs ont l'obligation d'aboutir ou de renoncer car les conséquences d'une défaillance sont *a priori* hors de proportion avec l'enjeu du différend, dès le moment où l'échec irrémédiable aboutirait à la chute du gouvernement.

Par conséquent, différents moyens permettent d'acter l'échec d'une négociation sans pour autant que cela ait des conséquences fatales pour la coalition en place. Ainsi, si les partenaires de gouvernement ne parviennent pas à prendre une décision de manière consensuelle dans un dossier, ils peuvent choisir de reporter la décision. Ils peuvent également décider de la confier à une autre instance. Autre pratique courante, ils peuvent créer un groupe de travail qui tentera de déminer le dossier afin de permettre une réouverture de la négociation sur d'autres bases. Cette technique peut également être employée de manière plus ou moins consciente et délibérée pour ne pas régler un dossier sans réelle intention d'y revenir : on parle alors d'encommissionnement ou de mise au frigo. Enfin, le gouvernement peut décider... de ne pas décider, et choisir d'évacuer le dossier pour le restant de la législature. Bien entendu, tous les dossiers ne se prêtent pas à ces stratégies d'évitement, certains requérant nécessairement une décision (tel le vote de la loi contenant le budget des voies et moyens de l'État).

L'influence de la culture latine

Sans que les acteurs s'en rendent toujours compte, la culture dont ils sont issus influence les modes et techniques de la négociation. La place plus ou moins grande laissée aux émotions, la manière d'accéder aux informations ou l'importance des discussions préliminaires peuvent ainsi avoir un impact sur la préparation et le déroulement de la négociation²⁶. Ce n'est souvent que lorsqu'un négociateur est confronté à une autre culture qu'il prend conscience de cette influence, qui peut aboutir à ce que certaines techniques ou usages habituels se révèlent inefficaces, voire contreproductifs. La connaissance de cet élément et, corollairement, la capacité de comprendre le contexte culturel des autres acteurs, sont donc importants à maîtriser, en particulier dans les négociations internationales²⁷.

Pour un gouvernement, il n'y a qu'une alternative : il faut aboutir ou renoncer.

Des stratégies d'évitement sont utilisées dans certains cas : report de la décision, délégation à une autre instance, encommissionnement, abandon du dossier...

La culture des interlocuteurs influence la négociation, en particulier dans le domaine international.

La littérature distingue au moins deux grandes « traditions de négociation ». D'une part, une tradition anglo-saxonne, appréhendant la négociation presque sur un mode contractuel, comme un processus successif où les clauses sont négociées les unes après les autres, chaque accord partiel étant généralement considéré comme acquis.

D'autre part, une tradition latine et, plus encore, orientale, où aucun accord n'est pleinement donné jusqu'à l'accord global. En Belgique, la négociation politique est essentiellement influencée par la culture latine et elle relève clairement de cette seconde tradition, comme l'illustre l'adage maintes fois répété lors des négociations institutionnelles ou gouvernementales : « Tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout, il n'y a d'accord sur rien ! » La globalisation évoquée ci-dessus des dossiers dans une même négociation participe de ce processus.

L'importance des relations entre acteurs

On pourrait *a priori* être tenté de penser que le monde politique est régi par des négociations de type compétitives ou conflictuelles. Les médias relaient en effet quasi quotidiennement l'existence de divergences, parfois très importantes, entre certains partis membres d'une coalition gouvernementale ou entre certains mandataires politiques, qu'ils soient dans l'opposition ou dans la majorité.

Or tel n'est pas le cas. Ce qui caractérise la négociation conflictuelle, c'est que les protagonistes sont prisonniers de leur intérêt propre et ne craignent pas d'agir au détriment de leurs interlocuteurs. Ce type de négociation est caractérisé par des phénomènes de pression et il n'est pas rare que la situation devienne quasi ingérable, tant une partie peut avoir le sentiment profond d'un irrespect de la part de l'« adversaire ».

La règle du consensus, mais aussi le fait que d'importants acteurs politiques sont des acteurs de premier plan durant de nombreuses années ont pour conséquence que les principaux acteurs ne peuvent pas imaginer réussir un « bon coup » – ou un « sale coup » – sans songer en même temps aux conséquences potentiellement graves de celui-ci sur l'avenir, dans la mesure où le partenaire ou l'adver-

On distingue généralement la tradition anglo-saxonne...

... et la tradition latine, qui influence la négociation politique en Belgique.

Les négociations politiques sont-elles de type compétitif ou conflictuel ?

La négociation de type conflictuel est caractérisée par la pression et peut conduire à une situation ingérable.

Pour diverses raisons, les interlocuteurs ont intérêt à ne pas négocier sur un mode conflictuel.

saire d'un jour sera sans doute celui avec lequel on aura besoin de développer ou de créer des liens, le lendemain ou le surlendemain.

Comme dans la théorie des jeux, la négociation politique en Belgique présente des similitudes avec celle des « jeux répétés ». Elle s'inscrit nécessairement dans la durée et d'une manière répétée, ne serait-ce que par la mise en scène d'un nombre limité d'acteurs.

Les relations entre les principaux responsables politiques s'envisagent donc souvent par-delà le rapport majorité-opposition du jour. La négociation politique en Belgique repose dès lors aussi sur le respect des partenaires, pour intégrer une anticipation de l'avenir.

Cela conduit à prendre en compte l'importance des relations personnelles entre les différents acteurs tant il est clair, même si cela peut paraître surprenant aux yeux d'un observateur extérieur, que les relations entre certains présidents de parti ou entre certains ministres peuvent jouer un rôle dans le choix des coalitions retenues pour former un gouvernement.

Au niveau francophone, par exemple, on sait que les relations personnelles entre Louis Michel, à l'époque président de la Fédération PRL FDF MCC, et Philippe Busquin, alors président du PS, étaient très bonnes. On ne peut évidemment pas résumer à ce seul élément l'alliance que ces deux formations ont nouée en 1999 à tous les niveaux de pouvoir. Mais il est clair que cela a été un élément nécessaire pour que de telles coalitions se forment. L'inverse a sans doute été vrai également quelques années plus tard. En 2009, les bonnes relations entre Joëlle Milquet, présidente du CDH, et Elio Di Rupo, président du PS, ont sans doute favorisé les accords entre leurs partis pour former les gouvernements des entités fédérées, au détriment d'ententes avec le MR, alors dirigé par Didier Reynders, dont les relations étaient notoirement difficiles avec ses deux homologues. La longévité des acteurs doit donc conduire les principaux responsables politiques à ne jamais manquer de respect à un adversaire important ou à le mépriser.

Le système belge de consensus a tendance à pousser les acteurs politiques à préserver de bonnes relations car, même si celles-ci peuvent connaître de fortes tensions à certains moments clés, ces acteurs savent qu'il est de leur intérêt, et surtout de celui de leur parti, de renouer le dialogue et de respecter l'autre partie dès le

La négociation politique s'apparente à la théorie des « jeux répétés ».

Il s'agit de relations par-delà le clivage traditionnel majorité-opposition et où le respect des partenaires s'impose.

Les relations personnelles entre interlocuteurs sont importantes.

Des exemples récents le montrent au niveau francophone.

Préserver de bonnes relations est une condition dictée par le système de consensus.

moment où il est probable qu'elle restera un acteur politique incontournable pour une période relativement longue.

Cela ne signifie évidemment pas qu'il n'y ait pas – souvent – de la méfiance entre certains partenaires gouvernementaux. Celle-ci est d'ailleurs logique et, en réalité, durable. En effet, une coalition est par définition un attelage temporaire entre des partenaires dont la raison d'être est précisément d'être différents les uns des autres. Cette méfiance peut exister dès la formation d'un gouvernement ou, au contraire, apparaître durant la législature, soit à l'occasion de l'examen de certains projets particuliers, soit d'une manière plus générale. Assez logiquement, les fins de législature sont souvent davantage marquées par ce type de situation. En effet, l'accord de gouvernement qui a réuni les partenaires au départ est, par définition, un contrat à durée déterminée. L'approche de la fin de la législature et, donc, de son terme naturel nourrit dès lors les craintes qu'après les élections, l'un des partenaires soit tenté par une autre alliance. En outre, l'approche des élections conduit les différents partis politiques à se concentrer davantage sur leur propre programme et sur leur propre identité plutôt que sur le projet commun que constituait l'accord d'un gouvernement déterminé dont le terme est proche. La publication de sondages d'opinion peut aussi jouer un rôle catalyseur dans l'attitude de certains partis, soit qu'ils se sentent portés par eux, soit, au contraire, qu'ils les inquiètent et les conduisent à affirmer plus fort les éléments qui les distinguent des autres formations politiques.

Au-delà de ces éléments, il convient de ne jamais perdre de vue que l'essentiel de la négociation en politique démarre dans la foulée des élections avec, tout d'abord, le choix des partenaires pressentis pour former le nouveau gouvernement.

Lorsque ce choix est arrêté, il convient de négocier l'accord de gouvernement. Une fois celui-ci formé, les parties concernées ont presque l'obligation (malgré l'existence de la motion de méfiance constructive²⁸) de réussir et de tenir jusqu'à la fin de la législature. Cette nécessité, renforcée au niveau des Communautés et des Régions (où des élections anticipées ne sont pas possibles), de faire tenir le gouvernement jusqu'à la date prévue pour les prochaines élections tient notamment au fait que les partis redoutent généra-

La méfiance entre partenaires gouvernementaux n'est toutefois pas absente, notamment en fin de législature.

La négociation en politique commence à la suite des élections.

Le choix des partenaires de la coalition intervient en premier lieu. Après, il s'agit de réussir et de tenir jusqu'à la fin de la législature, le parti responsable de la chute du gouvernement risquant d'être sanctionné électoralement.

lement que l'électeur sanctionne la formation jugée responsable de la chute du gouvernement ou, plus directement, le parti qui l'aurait quitté. La sortie d'Écolo du gouvernement Verhofstadt I, couplée à une attitude qualifiée comme étant à l'époque la participe-opposition, a sans doute été une belle illustration de ce phénomène. De même, l'Open VLD a sans doute payé électoralement le choix de son président, Alexander De Croo, de « retirer la prise » du gouvernement Letermé II, en avril 2010.

C'est sans aucun doute lors de la formation du gouvernement que le rapport de force, tel qu'il ressort du résultat des élections, est le plus marqué. En effet, à ce moment, aucune règle n'impose le mode de négociation. Les partenaires se sont *a priori* choisis pour essayer d'écrire un projet commun, mais cette négociation peut échouer. En d'autres termes, à ce stade, un partenaire de cette négociation qui se montrerait intraitable peut encore relativement facilement être remplacé par un autre.

Cette phase répond à une série de codes et de coutumes, qui évoluent avec le temps et qui sont différentes au niveau fédéral (en particulier en raison du rôle qu'y joue le roi) et au niveau des entités fédérées.

Le poids électoral des partis intervient davantage lors de la formation du gouvernement.

Les codes et coutumes liés à cette phase de formation évoluent avec le temps et varient selon le niveau de pouvoir.

II. La préparation de la négociation politique

« *By failing to prepare, you are preparing to fail.* »²⁹

Benjamin Franklin

La préparation d'une négociation est sans conteste l'un des éléments les plus importants. Un bon négociateur est avant tout celui qui consacre plus de temps que les autres à la préparation de la négociation. La préparation d'une négociation ne consiste donc certainement pas en une simple lecture des documents qui seront discutés, même si cela est évidemment nécessaire.

Le négociateur « performant » passe aussi plus de temps que les autres négociateurs à se mettre dans la situation des autres parties, pour appréhender et comprendre le mieux possible ce que ces dernières peuvent légitimement attendre de la négociation qui va débiter. Dès la préparation de la négociation, il importe donc d'anticiper la position, l'attitude et, si possible, les réactions de ses interlocuteurs.

Dans une coalition, c'est évidemment un processus dynamique d'enrichissement réciproque. Chacun des groupes de négociation (réunions intercabinets, réunions des chefs de cabinet, comité ministériel restreint et membres du gouvernement) constitue un microcosme qui apprend rapidement à connaître et à maîtriser les dossiers, ainsi qu'à se connaître de mieux en mieux sur un plan plus personnel.

Pratiquement, les connaissances préalables permettent de gagner du temps et d'amener la négociation sur les vrais enjeux et sur les objets précis qui doivent faire l'objet d'une tractation. Cette connaissance mutuelle permet de ne pas se disperser dans la confirmation d'évidences partagées ou dans l'opposition dure ou bornée sur des sujets inconciliables mais secondaires. La connaissance de l'autre et de ses antécédents, comme les manifestations d'empathie active, débouchent aussi sur une perception plus fine des concessions auxquelles le partenaire est prêt. Inversement, connaître l'autre, c'est aussi, dès le départ, le prendre en compte et respecter ses attentes.

Une bonne préparation de la négociation est essentielle.

Préparer, c'est se mettre à la place des interlocuteurs et anticiper leur position, leur attitude et leurs réactions.

Dans une coalition, la négociation est un processus d'enrichissement réciproque.

La connaissance mutuelle permet une plus grande efficacité, une perception des concessions possibles et la prise en compte des attentes de l'autre.

Avant d'aborder une négociation, il est indispensable de savoir précisément où l'on veut aller et ce que l'on veut obtenir. C'est d'autant plus vrai dans le domaine politique où, derrière toute action, se trouve un projet de société qu'elle doit contribuer à mettre en œuvre.

La préparation d'une négociation est un travail méticuleux dans le cadre duquel on doit pouvoir se rendre compte que certains besoins ou souhaits du partenaire sont également les siens. Ce sont évidemment les « concessions » les plus faciles à faire. Ensuite, il faut comprendre que d'autres besoins du partenaire peuvent être rencontrés sans impliquer beaucoup d'efforts ou de renoncements. C'est le deuxième cercle des concessions à mettre en avant.

Dans le cadre d'une négociation politique, plusieurs préalables sont importants. Considérons le cas du membre d'un cabinet ministériel, chargé de préparer une négociation intercabineaux.

La nécessité de disposer d'un réseau

L'une des difficultés de la négociation politique, en particulier dans le premier lieu de négociation qu'est la réunion intercabineaux, est que les délais dont on dispose sont souvent très courts. Il n'est en effet pas rare qu'en application de l'arrêté de fonctionnement du gouvernement, un délai strict de 48 heures sépare l'envoi des documents qui constituent la base de la négociation et le démarrage effectif de celle-ci.

Au-delà de son expertise et de sa connaissance propre des dossiers, le négociateur ministériel doit donc pouvoir s'appuyer sur un réseau d'experts qu'il peut contacter facilement et qu'il peut mobiliser dans un délai très bref pour l'aider à cerner au mieux le projet de réforme qu'il va être amené à négocier. Il doit aussi disposer de personnes ressources dans le secteur concerné pour appréhender le plus finement possible les réactions que le projet pourrait susciter s'il devait aboutir.

La consultation de ce réseau est importante pour se forger une opinion, mais aussi pour ne pas devoir faire face, après la négociation, à des réactions qui n'auraient pas été anticipées et qui pourraient conduire le ministre à devoir désavouer son collaborateur afin de tenir compte du mécontentement des acteurs concernés.

Il est indispensable de savoir à l'avance son objectif. Où veut-on aller ? Que veut-on obtenir ?

Certaines concessions sont assez faciles à accepter.

La négociation politique implique plusieurs préalables.

Les délais, souvent très courts, constituent une difficulté de la négociation politique, en particulier en intercabineaux.

Le négociateur doit pouvoir s'appuyer sur un réseau d'experts et de personnes ressources.

Consulter ce réseau permet de se forger une opinion et d'éviter un effet boomerang après la négociation.

Disposer d'un mandat de négociation

Celui qui négocie en politique doit avant toute chose obtenir du ministre qu'il représente une marge de manœuvre qui lui permette de réellement négocier. Ce mandat est généralement obtenu du chef de cabinet qui peut soit le donner immédiatement, soit, si le sujet est délicat, le donner après s'être concerté avec son ministre.

L'idéal est de disposer d'un mandat dans le cadre duquel est fixé un plafond – accessible de façon réaliste – et un plancher en dessous duquel on ne peut descendre. En effet, si le mandat du collaborateur ministériel est impératif, il ne pourra pas réellement négocier et la réunion intercabine se limitera largement à un exercice dans le cadre duquel chaque partie ne fera que se positionner. Sans marge, il n'y a tout simplement pas de négociation possible.

La précision de l'objectif est capitale. Il faut savoir quel est l'objet de la négociation et quel est l'objectif poursuivi. Cet objectif doit être précis, sans être trop rigide.

La tentation de certains négociateurs est de placer au départ des demandes maximales, de manière à produire, ensuite, une impression de concessions importantes. Cela étant, quand il s'agit d'un partenariat suivi – comme une coalition gouvernementale –, le risque est souvent d'accréditer l'idée que les positions de départ – en l'occurrence entre partis – sont très éloignées. Ce n'est pas une technique à recommander. Un négociateur expérimenté ne sera pas impressionné par le fait que la proposition de départ est inacceptable et cette (mauvaise) technique aura pour effet de faire débiter la négociation d'une manière tendue et de ralentir le processus décisionnel. Une approche plus objective, plus rationnelle, avec une position de départ plus raisonnable, sera plus porteuse, même si elle impliquera forcément une plus forte résistance aux concessions puisque les négociateurs arriveront plus vite aux limites de ce qu'ils sont prêts à négocier.

Le négociateur doit disposer d'un mandat.

Le mandat idéal contient un plafond et un plancher et, entre les deux, la marge de négociation.

L'objectif doit être défini précisément, sans être trop rigide.

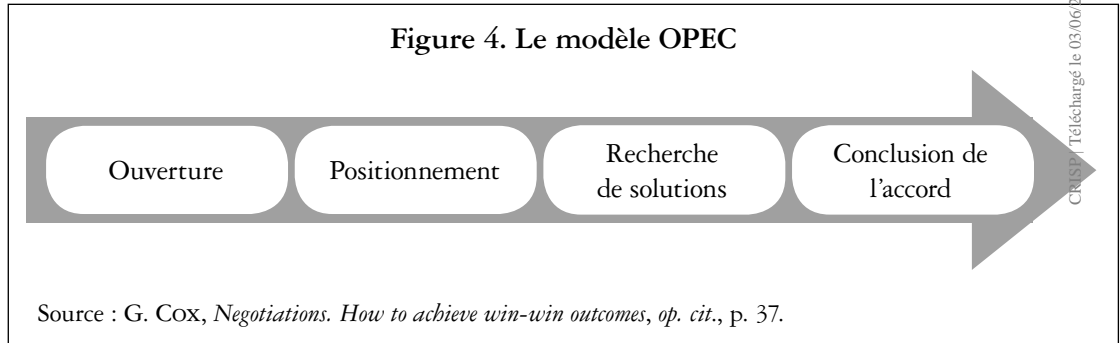
Une entrée en matière avec des demandes disproportionnées n'est pas souhaitable.

Une approche plus raisonnable est plus porteuse.

La discussion de la proposition

L'étape suivante est l'entame de la discussion du problème. C'est la phase dans laquelle le négociateur « descend dans l'arène » pour entrer en interaction avec les autres acteurs de la négociation. Cette phase peut être illustrée par le modèle OPEC (acronyme forgé sur les mots anglais *opening*, *positionning*, *exploring* et *closing*).

La discussion comprend quatre moments.



L'ouverture des négociations

L'ouverture des négociations est le moment où le projet est exposé. Ce moment sert aussi – et c'est important – à installer le climat des négociations. L'objectif est naturellement de créer une atmosphère positive qui contribuera à l'aboutissement de la négociation.

L'ouverture des négociations, qui installe le climat.

Le positionnement

La phase de positionnement est celle durant laquelle on peut comprendre la position de chacune des parties. C'est durant cette phase que se parachève la compréhension des objectifs de chacune, cette pleine compréhension étant indispensable pour proposer des solutions.

Le positionnement de chaque partie, qui requiert une écoute active.

« Il faut écouter beaucoup et parler peu pour bien agir au gouvernement d'un État », écrivait Richelieu. L'erreur classique du débutant est de se concentrer exclusivement sur ce qu'il pense devoir dire lorsque l'autre aura fini de parler. En réalité, les moments où

l'autre partie s'exprime sont ceux où l'on peut le mieux percevoir les attentes et les inquiétudes de l'autre. Montrer que l'on écoute permet d'indiquer que la discussion est véritablement ouverte et tournée vers la recherche commune d'une solution.

Cette écoute active implique de traiter séparément les questions de personnes et le différend. Là encore, c'est une erreur de s'impliquer personnellement dans le problème. Le risque est de glisser de l'opposition ordinaire sur un objet à une opposition de personnes. Quand des négociateurs mettent leur orgueil ou leur ego dans la balance, il est rare d'aboutir. Il faut au contraire toujours garder du recul et se concentrer uniquement sur les intérêts en jeu, en se focalisant sur la solution souhaitée.

La recherche de solutions

Si l'on suit Machiavel, « en politique le choix est rarement entre le bien et le mal, mais entre le pire et le moindre mal ». Un peu moins sombre, Richelieu considérait que « les choses ne sont jamais si bonnes ni si mauvaises qu'on le croit ». Lorsque l'on recherche une solution, il ne faut pas raisonner en termes de bien et de mal, de bonnes ou de mauvaises solutions. Dès qu'on entre en négociation, on doit sortir d'un raisonnement binaire ou manichéen. Il est important d'avoir une attitude ouverte, de la présence d'esprit et d'être capable d'évoluer vers un consensus sans se limiter à la recherche d'une solution unique.

Cela implique à la fois une capacité de résumer ce qui s'est dit, qui permet aussi de mettre en exergue ce qui réunit les parties. En effet, une négociation « *win-win* » se construit sur la base de points communs. Il y a toujours moyen de se concentrer sur eux, pour les amplifier, plutôt que sur les points de divergence.

On identifie généralement quatre obstacles principaux qui empêchent d'imaginer des solutions créatives permettant de résoudre un problème :

- les parties choisissent une solution trop tôt et ne considèrent donc pas d'alternative ;
- elles ont tendance à limiter les options possibles pour essayer de trouver une solution unique ;

La recherche d'une solution, qui requiert une attitude ouverte et la capacité d'évoluer vers un consensus...

... en évitant les obstacles à la recherche de solutions créatives.

- elles définissent le problème en termes de gagnant-perdant, partant du principe, paralysant, qu'une partie va gagner et que l'autre va perdre ;
- ou encore, l'une d'elle décide qu'il appartient seulement à l'autre de proposer une solution au problème.

Il est donc primordial de se concentrer sur les intérêts partagés et, de là, de chercher à rendre les points de divergence davantage compatibles, voire complémentaires.

Pour aboutir, le négociateur doit formuler des suggestions innovantes pour les points qui restent non résolus. Durant cette phase, il faut aussi être capable de se rallier à une proposition formulée par une autre partie à laquelle on n'avait pas pensé au départ.

Dans la négociation politique, un négociateur particulier est souvent amené à adopter une position plus neutre sur les questions conflictuelles et à se positionner comme celui qui recherche et propose des solutions pour parvenir à un accord. Au niveau des gouvernements, ce rôle revient le plus souvent au *primus inter pares* de l'exécutif (ou à son représentant), c'est-à-dire au Premier ministre pour le gouvernement fédéral et au ministre-président au niveau des entités fédérées, qui sont souvent appelés à prendre une position « au-dessus de la mêlée ».

Afin de permettre au Premier ministre ou au ministre-président d'exercer ce rôle de modérateur au sein de l'exécutif, le parti dont il est issu désigne généralement, comme les autres partis qui forment la coalition, un vice-Premier ministre (au niveau fédéral) ou un vice-président (dans les entités fédérées)³⁰. Cela permet en effet une répartition des rôles dans laquelle il appartient à celui-ci de défendre clairement les priorités de sa formation politique, tout en permettant au chef du gouvernement de prendre la hauteur nécessaire pour pacifier les échanges et faciliter les arbitrages.

La conclusion de l'accord

Comme le précisait Talleyrand : « Si cela va sans dire, cela ira encore mieux en le disant. » La finalisation de l'accord requiert que celui-ci soit formalisé. Il faut vérifier précisément que tous les aspects ont été acceptés.

L'un des négociateurs adopte une attitude plus neutre et émet des propositions pour parvenir à un accord.

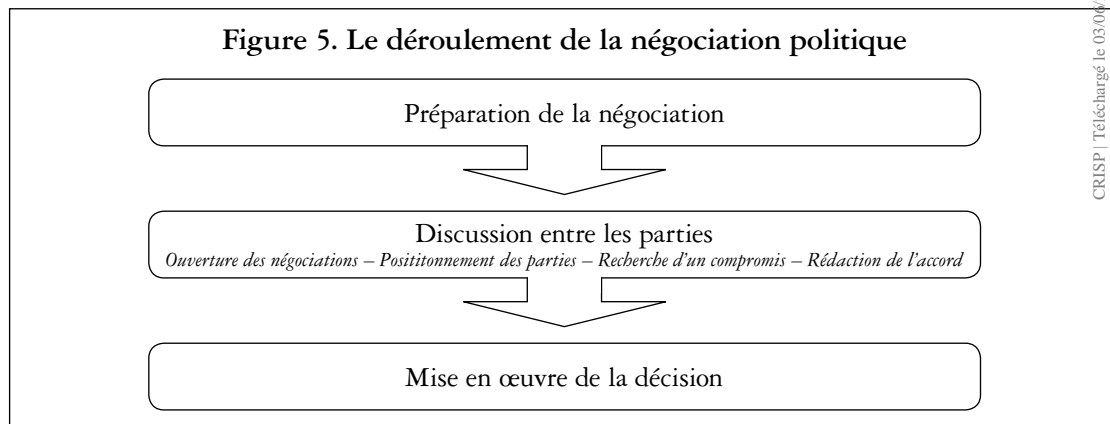
La finalisation de l'accord, qui requiert sa formalisation.

Dans la négociation générale, la formalisation de l'accord peut prendre différentes formes. Certains accords sont formalisés dans un document général qui reprend les principaux points convenus par les parties. On retrouve souvent cela dans les négociations économiques liées à un investissement ou à une prise de participation. L'accord entre les parties est alors formalisé dans une « lettre d'intention » qui lie les négociateurs. D'autres négociations sont formalisées par la rédaction d'un contrat détaillé alors que, à l'opposé, certaines restent au niveau d'un accord que les négociateurs ne formalisent pas en raison de la confiance qui existe entre eux.

En politique, la formalisation d'un accord qui intervient au niveau du gouvernement est opérée par la rédaction d'une notification qui est signée par le secrétaire du gouvernement.

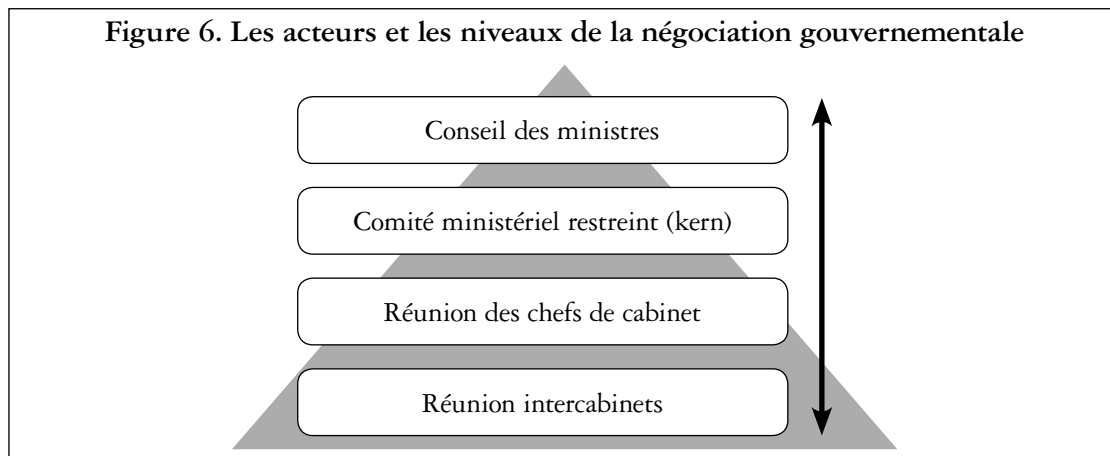
III. Le déroulement de la négociation politique

Dans le cadre d'une négociation politique au sein d'un gouvernement, le déroulement de la négociation peut être schématisé comme suit.



Ce déroulement obéit à un certain nombre de règles, de codes et de spécificités. En particulier, la négociation politique suit un certain nombre d'étapes. La discussion débute dans des réunions qui rassemblent les représentants des différents ministres et s'achève obligatoirement au gouvernement.

Le déroulement de la négociation politique suit plusieurs étapes.



Ainsi organisée, la négociation politique repose sur une compétence technique tout en permettant de faire trancher les différends – qui ne relèvent *a priori* plus de problèmes techniques mais de visions différentes de la société et de l'intérêt général – par des personnes dont la qualité première n'est pas la connaissance technique du problème, mais dont la responsabilité est de défendre une vision politique en adéquation avec les engagements de leur parti et des accords qui ont été conclus lors de la formation du gouvernement.

Un autre intérêt de ce processus est qu'il met en présence, à chacune de ses étapes, des groupes différents de personnes, tandis que chacun de ces groupes réunit des individus qui ont appris à se connaître et ont pris l'habitude de négocier ensemble. En outre, comme, d'étape en étape, ces groupes représentent un échelon supérieur du processus de négociation, ils peuvent disposer d'un certain recul par rapport aux discussions qui se sont déroulées à l'échelon inférieur. Ce recul est un élément clé pour faire aboutir une négociation qui était, par définition, bloquée jusqu'alors.

Ce processus repose sur une distribution des tâches entre les différents acteurs que sont le ministre, son chef de cabinet et ses autres collaborateurs.

Cette répartition se fonde, d'abord, sur une unité d'objectifs. Même si la taille des cabinets ministériels est souvent pointée du doigt, elle s'est restreinte par rapport au passé. Ils conservent toutefois un rôle important car une partie des fonctions qui y sont exercées ne relèvent par définition pas du rôle de l'administration qui, à la différence des cabinets qui défendent une sensibilité politique, doit être la gardienne irréprochable de l'impartialité de l'État. Les principaux membres des cabinets sont en interaction constante et ils ont souvent participé à l'élaboration du programme de gouvernement. Ils sont donc d'emblée bien au fait des positions que chaque parti a défendues et du compromis qui a été négocié et consacré dans l'accord de gouvernement. Les objectifs sont donc clairs et partagés.

Il est tout aussi clair que la décision politique en Belgique incombe pleinement et uniquement au responsable politique, même s'il s'appuie sur le conseil de techniciens. Il suffit d'observer les *rounds* de négociation pour voir que la prise de décision s'effectue,

La négociation allie compétences techniques et visions de la société ou de l'intérêt général.

À chaque étape, les négociateurs ont appris à se connaître et ils disposent d'un certain recul par rapport à l'étape antérieure.

Il convient de distinguer les cabinets ministériels, qui défendent une sensibilité politique, et l'administration, qui défend l'impartialité et la continuité de l'État.

La décision finale incombe totalement aux responsables politiques (les ministres, voire les présidents de parti).

sur tous les sujets les plus importants, clairement et uniquement au niveau des ministres, qui se réunissent en conclave pour rechercher une solution, souvent via des négociations marathon menées jusqu'au bout de la nuit. Dans les dossiers les plus sensibles, si un blocage apparaît, il peut aussi arriver que les présidents des différents partis soient appelés à intervenir dans la négociation pour aider à la définition d'une solution.

En revanche, il existe bien une « délégation » de la préparation technique des dossiers et une répartition pratico-stratégique des négociations. Sur la base des dossiers préparés en concertation avec les administrations, les collaborateurs se retrouvent en réunions intercabineaux chargées de trancher les dernières questions techniques et de procéder aux premiers arbitrages politiques. À ce premier niveau, le mandat est de défendre au plus près les positions de sa formation, dans la volonté d'aboutir à un accord, mais avec une marge de manœuvre limitée.

Ensuite, de cercle en cercle, la globalisation des dossiers aidant au besoin (voir le chapitre 1 dans cette partie), le débat gagne en souplesse et le champ s'élargit, en vue d'arriver à un accord entre chefs de cabinet, qui sont en relation directe avec leur ministre. Si le processus aboutit, les points correspondants sont inscrits à l'ordre du jour du Conseil des ministres, précédés de la lettre A. Un point A est donc, en principe, un point dont la négociation a été menée à son terme et que les ministres peuvent approuver sans rouvrir le débat.

Lorsque ce n'est pas le cas – on parle alors d'un point B –, la négociation reprend directement entre les ministres. Là encore, la démarche est la même. Il s'agit d'évacuer en amont tout ce qui est consensuel ou plus ou moins facilement conciliable, afin de concentrer la négociation ministérielle sur les décisions politiques les plus importantes ou les plus délicates.

Il y a donc bien répartition des rôles techniques, pratiques et stratégiques. La tactique s'apparente parfois à la notion de jeu, et de jeu de rôle, évoquée précédemment. On n'est alors pas loin de la dialectique du bon et du mauvais policier dans laquelle le collaborateur rigide alterne avec le décideur ouvert au compromis... car ayant le pouvoir d'y consentir. On passe ainsi des arbitrages spécifiques – dont le nombre et l'importance sont loin d'être à négliger – à ce

La préparation technique fait l'objet d'une délégation aux collaborateurs des ministres, qui se rencontrent en intercabineaux avec une marge de manœuvre limitée.

Quand les chefs de cabinet arrivent à un accord, le point est souvent adopté par le Conseil des ministres sans nouveau débat.

Quand il n'y a pas d'accord, la négociation reprend entre ministres.

Les rôles techniques, pratiques et stratégiques sont répartis entre des acteurs différents.

que Michel Daerden nommait de « grrrrrands accords », qui ne se concluent qu'au sommet.

Le point de départ

Hors le cas spécifique de la négociation d'un accord de gouvernement, la négociation politique débute généralement par une proposition de réforme portée par un ministre dans le cadre des compétences qui sont les siennes. Ce projet de réforme peut avoir de nombreuses sources. Il peut s'agir d'une réforme qui figure dans l'accord de gouvernement. Le projet vient alors concrétiser un accord dont le principe se trouve, plus ou moins clairement, dans le texte fondateur qui unit les parties.

Il peut aussi s'agir d'un projet qui ne figure pas dans l'accord de gouvernement mais qui est porté par le ministre qui le considère comme nécessaire ou important – et ne contrevenant pas à l'esprit de l'accord de gouvernement. Il peut s'agir d'un point du programme politique de son parti ou d'une réforme préparée et discutée au sein du cabinet du ministre concerné. Les motifs peuvent être liés à l'actualité. Cet élément n'est pas à négliger dans la mesure où il est fréquent que des réformes s'imposent à l'agenda politique à la suite de l'apparition ou de la mise en évidence d'un problème précis ou d'une problématique plus générale que le gouvernement se sent dans l'obligation d'aborder. On dit fréquemment que l'accord de majorité constitue la Bible – et, à tout le moins, la feuille de route – du gouvernement, mais les législatures sont (en principe) longues et les réalités tant politiques que socio-économiques ne cessent d'évoluer, parfois à un rythme accéléré. Cela impose donc au gouvernement d'adapter son agenda en conséquence.

L'exemple le plus marquant aura été l'émotion qui a submergé la Belgique entière dans le cadre de l'affaire Dutroux et la Marche blanche qui s'en est suivie. Ces événements ont imposé au gouvernement fédéral de l'époque d'envisager une réforme des polices et une réforme de la justice. D'autres exemples existent, notamment en lien avec la lutte contre le terrorisme, la sécurité alimentaire (on pense à la crise de la dioxine qui marqua la fin du dernier gouvernement dirigé par Jean-Luc Dehaene), la sécurité sociale et les questions

La négociation débute par une proposition de réforme d'un ministre.

Tous les projets des ministres ne relèvent pas de l'accord de gouvernement.

De nombreuses propositions liées à l'actualité ont été déposées ces dernières années.

d'emploi (souvent en lien avec l'annonce de la fermeture dramatique d'une grande entreprise), les soins de santé, l'accueil des réfugiés en situation de crise...

Il peut aussi s'agir d'une proposition de réforme préparée par l'administration qui l'a soumise au ministre dans le cadre de son rôle général de proposition. Dans la mesure où l'administration ne peut, par définition, être partisane, ce type de proposition de réforme peut apparaître comme étant plus technique et, par conséquent, aboutir plus facilement. Ce n'est toutefois pas une règle générale. Non seulement la neutralité politique est souvent une illusion, car tout choix a un impact sur la société, mais encore, de telles propositions peuvent heurter certains groupes d'intérêt qui relaient leur mécontentement et leurs arguments d'opposition auprès de membres du gouvernement qui, selon leur sensibilité, peuvent décider d'y faire écho.

Enfin, il peut arriver que l'initiative de la réforme émane directement des acteurs d'un secteur. Il peut s'agir tantôt d'une réelle initiative d'intérêt général, tantôt, au contraire, d'une tentative d'une corporation ou d'un secteur en vue de défendre des intérêts catégoriels qui peuvent s'opposer à des intérêts légitimes d'autres catégories.

Ainsi, la première tâche du négociateur est de bien comprendre l'origine de la réforme et, en conséquence, les soutiens et les oppositions extérieurs qu'elle suscitera.

Les réunions intercabine

La réunion intercabine met en présence les experts de différents ministres sur la matière concernée.

Le nombre de ministres fédéraux étant plus important que dans les entités fédérées, il est de coutume que la réunion intercabine se limite aux experts des ministres qui ont une compétence fonctionnelle de la matière, ainsi qu'à un représentant de chacun des membres du gouvernement qui siègent au comité ministériel restreint (qui réunit le Premier ministre et les vice-Premiers ministres). Au niveau fédéral, on utilise souvent le sigle néerlandais IKW (pour *interkabinetten werkgroep*) pour parler d'une réunion intercabine.

Dans certains cas, l'administration propose des réformes.

Parfois, ce sont les acteurs d'un secteur qui prennent une initiative.

Le négociateur doit bien comprendre l'origine de la réforme.

Les experts des différents ministres se réunissent en intercabine.

Au niveau fédéral, seuls les experts de certains ministres participent aux intercabine.

Dans les entités fédérées, une telle distinction n'est généralement pas de mise et l'ensemble des cabinets ministériels sont invités à participer aux réunions intercabineets. Dans les faits, les représentants du ministre-président et des vice-présidents de l'entité concernée disposent dans ces réunions d'un poids politique plus important que ceux des autres ministres. Il ne s'agit cependant pas d'une règle absolue et la pratique permet de constater des exceptions, le plus souvent liées à la personnalité de l'un de participants à la réunion intercabineets qui parvient parfois à s'imposer de par ses compétences techniques ou ses qualités de négociateur.

Dans cette enceinte, la négociation est facilitée par le fait qu'elle réunit des personnes disposant d'une expertise dans la matière concernée. La négociation y est aussi plus facile dans la mesure où, pendant une même législature, les réunions intercabineets mettent en présence, sur une matière déterminée, quasi systématiquement les mêmes experts. Cela signifie que les personnes qui participent à ces réunions ont généralement appris à se connaître et à se respecter.

Le résultat de la négociation à ce niveau est important. En effet, lorsqu'un texte fait l'objet d'un accord dans le cadre d'une réunion intercabineets, et que celui-ci n'est pas remis ultérieurement en cause, le point qui a fait l'objet de cet accord peut faire l'objet d'une inscription en A à l'ordre du jour du gouvernement. Cela signifie que, en règle générale, il ne sera pas formellement débattu lors de la réunion du gouvernement et qu'il sera donc automatiquement approuvé par les ministres réunis en Conseil. Pour cela, il faut que les participants à la réunion intercabineets atteignent un consensus, comme cela est de mise pour prendre une décision au sein du gouvernement.

La négociation d'un accord dans les réunions intercabineets est difficile dans la mesure où il s'agit du premier niveau de négociation. En d'autres termes, l'échec de la négociation y est courant et largement admis. Cela ne crée naturellement pas le contexte idéal pour inciter l'ensemble des participants à y présenter leur ultime position de compromis. Il en va d'autant plus ainsi que, si elle échoue, la négociation reprendra à l'échelon supérieur au départ des concessions déjà faites par les uns et par les autres au niveau de la réunion intercabineets. Les négociateurs peuvent dès lors être incités à lâcher le moins de terrain possible.

Les experts de tous les ministres se réunissent en intercabineets dans les entités fédérées. Ils n'ont toutefois pas tous le même poids.

Les personnes qui se réunissent apprennent à se connaître et à se respecter.

Si les experts trouvent un accord par consensus, le point est approuvé par les ministres sans nouveau débat.

L'échec de la négociation n'est pas rare en intercabineets. Elle reprendra alors au niveau supérieur.

Comme il ne s'agit que du premier échelon de la négociation, il n'est pas rare que l'expert ministériel doive y défendre un mandat dont chacun sait, par avance, qu'il sera inacceptable pour d'autres. Ce mandat intenable peut être donné à un collaborateur pour manifester de la mauvaise humeur face à une réforme proposée par un autre membre du gouvernement et jugée comme étant, au moins en partie, une provocation. Un tel mandat peut aussi être donné pour des motifs totalement étrangers au dossier examiné afin de donner un signal plus général à un partenaire politique, lié à un autre dossier ou une prise de position (éventuellement médiatique) qui a déplu à un membre de la coalition.

Le rapport de force dans ce type de réunion est complexe et difficilement quantifiable. En effet, la crédibilité du négociateur au sein de ce groupe dépend non seulement de son expertise et de ses qualités de négociateur, mais aussi d'autres facteurs qu'il n'est pas aisé de mesurer. Ainsi, si dans le cadre de dossiers négociés antérieurement, un ministre n'a pas relayé au niveau du comité ministériel restreint ou du Conseil des ministres la position de son collaborateur, ce dernier se retrouvera immanquablement affaibli lors des discussions ultérieures. Au niveau des réunions intercabineaux, l'expert ministériel a « du poids » s'il dispose de compétences techniques et de bonnes qualités de négociateur, mais aussi s'il est reconnu par ses pairs comme un collaborateur réellement écouté par son chef de cabinet et par son ministre. Si le chef de cabinet et le ministre ne relaient pas les positions qu'il prend, ou que – pire – ils estiment utile de s'en distancier, le négociateur perd beaucoup de sa crédibilité et de sa capacité de négociation ultérieure.

Il en va de même si le ministre, tout en relayant les positions de son collaborateur, sort néanmoins souvent perdant des négociations au niveau du Conseil des ministres. La force du ministre repose souvent sur la force de son équipe... et réciproquement. C'est la raison pour laquelle les ministres qui négocient le mieux ont généralement parfaitement compris ce principe et veillent systématiquement, au moins dans un premier temps, à défendre leurs collaborateurs et les positions qu'ils ont adoptées, et ce même quand, au fond d'eux-mêmes, ils n'y croient guère et ne les suivront pas jusqu'au bout.

L'expert est parfois porteur d'un mandat inacceptable pour les autres.

La crédibilité d'un négociateur dépend de différents facteurs.

Un ministre gagne à défendre ses collaborateurs et les positions qu'ils ont adoptées.

La discussion entre les chefs de cabinet et le rôle du secrétaire du gouvernement

Dans les entités fédérées, il est de tradition que l'ensemble des chefs de cabinet se réunissent chaque semaine la veille ou l'avant-veille de la réunion du gouvernement pour passer en revue l'ensemble des points qui sont inscrits à l'ordre du jour du gouvernement.

Cette réunion hebdomadaire, désignée dans le jargon sous son sigle néerlandais DAB (pour *directeur algemeen beleid*) a pour objectif, non seulement d'essayer de rapprocher les points de vue sur les textes qui n'ont pas fait l'objet d'un accord au niveau de la réunion intercabine, mais aussi, d'une manière plus pragmatique, de faire le point sur les divergences qu'il reste à trancher afin que les ministres puissent se concentrer sur des points clairement identifiés.

Généralement, cette réunion est précédée, dans chacun des partis, d'une réunion préparatoire dans laquelle les chefs de cabinet des différents ministres d'une même formation se réunissent en présence d'un représentant du président de leur parti. C'est à l'occasion de cette réunion que la stratégie commune des membres d'un même parti est rappelée ou arrêtée.

L'organisation des travaux des chefs de cabinet est quelque peu différente au niveau fédéral. À l'instar de la composition différente des réunions intercabine, il n'existe pas ou peu de réunion plénière des chefs de cabinet fédéraux, de même qu'il n'y a souvent pas de passage en revue systématique des points qui sont inscrits à l'ordre du jour du Conseil des ministres.

Ce sont les chefs de cabinet du Premier ministre et des vice-Premiers ministres qui se réunissent chaque semaine. Cette réunion a pour objet d'examiner et de discuter les principaux points qui posent des difficultés entre les partis qui composent la coalition gouvernementale. Les points examinés peuvent être des points qui sont inscrits à l'ordre du jour du Conseil des ministres de cette semaine-là ou des points qui sont toujours en discussion au niveau des réunions intercabine.

Même si le chef de cabinet du ministre fonctionnellement compétent pour le point qui est abordé participe aussi à la réunion sur les points qui le concernent, il est important que les chefs de

Dans les entités fédérées, les chefs de cabinet se réunissent chaque semaine.

Ils reviennent sur les textes qui n'ont pas abouti à un accord en intercabine et pointent les divergences à trancher par les ministres.

Auparavant, une réunion préparatoire a lieu au sein des partis.

Au niveau fédéral, les chefs de tous les cabinets ne se réunissent pas ensemble, ou rarement.

Par contre, les chefs de cabinet du Premier ministre et des vice-Premiers ministres tiennent des réunions hebdomadaires.

Les chefs de cabinet d'un même parti dialoguent en permanence.

cabinet des différents ministres d'un même parti de la coalition dialoguent en permanence avec le chef de cabinet du vice-Premier ministre issu de ce parti, sous son égide.

Les réunions de chefs de cabinet sont organisées à l'initiative du chef de cabinet du Premier ministre ou du ministre-président. Celui-ci est en outre, le plus souvent, le secrétaire du gouvernement. En cette qualité, il assiste aux réunions du gouvernement (sans participer aux délibérations). Cela lui permet d'être présent en première ligne durant la négociation finale qui se déroule au sein du gouvernement et de pouvoir entendre les arguments des uns et des autres et, au-delà, d'observer les attitudes non verbales des différents acteurs de la négociation.

C'est aussi au secrétaire du gouvernement qu'il appartient, dans le respect de l'arrêté et de la circulaire relatifs au fonctionnement du gouvernement, de fixer l'ordre du jour du Conseil des ministres. Cette tâche, *a priori* anodine et administrative, est en réalité importante dans la mesure où elle permet d'influer sur l'agenda des discussions qui constitue, bien souvent, un élément clé dans une négociation.

Il appartient aussi au secrétaire du gouvernement de notifier les décisions gouvernementales, c'est-à-dire d'écrire le contenu de la décision intervenue au Conseil des ministres dans un document appelé notification. Souvent, l'accord au niveau du gouvernement ne procède pas d'un processus formel et formalisé. Le contenu de l'accord n'est donc pas forcément clair ou précis. Il n'est donc pas toujours aisé de l'écrire formellement, et celui ou celle dont c'est la tâche joue là un rôle qui peut être crucial dans les dossiers difficiles.

Le comité ministériel restreint

Le comité ministériel restreint est un organe informel. Au niveau fédéral, il réunit le Premier ministre et les vice-Premiers ministres auxquels, en fonction des thématiques discutées, sont associés un ou plusieurs ministres fonctionnels. Dans les entités fédérées, suivant la même logique, il est composé du ministre-président et des vice-présidents du gouvernement concerné.

Dans les faits, au niveau fédéral, le comité ministériel restreint, communément appelé « kern », est un lieu de négociation majeur.

Le plus souvent, le chef de cabinet du Premier ministre ou du ministre-président est le secrétaire du gouvernement.

Il fixe l'ordre du jour du Conseil des ministres...

... et il notifie les décisions gouvernementales.

Le comité ministériel restreint est un organe informel...

... mais il constitue un lieu majeur de négociation.

C'est en effet au sein de cet organe que les négociations les plus importantes et les plus compliquées sont menées. Cette tradition peut s'expliquer par la taille du gouvernement et par la nécessité de préserver la discrétion des échanges.

En vertu de la Constitution, le Conseil des ministres est composé, au maximum, de quinze ministres, tandis que des secrétaires d'État, dont le nombre n'est ni fixé, ni limité, peuvent être adjoints à un ministre. Dans les faits, le nombre maximal de ministres est souvent atteint, et ce tant pour des raisons liées à l'importance et à la diversité des matières qui relèvent de l'Autorité fédérale que pour des raisons, plus pragmatiques, d'équilibre politique. Chacun des partis qui participent à un gouvernement souhaite disposer du nombre le plus important possible de ministres et de secrétaires d'État. Cela conduit généralement à atteindre le nombre maximal de quinze ministres fixé par la Constitution, et à créer des postes de secrétaires d'État qui ne sont pas toujours strictement indispensables si on se concentre uniquement sur les besoins fonctionnels de la gestion d'un État de plus en plus fédéralisé. Par conséquent, le pouvoir exécutif fédéral se compose généralement d'un groupe de quinze à vingt personnalités. Cette taille est à l'évidence très grande, souvent trop pour pouvoir négocier efficacement des sujets complexes.

En outre, la taille du Conseil des ministres ne favorise pas la discrétion qu'il est nécessaire de garantir lorsqu'on négocie un sujet sensible. Dans les faits, il est certain que si la négociation devait associer les quinze à vingt membres du gouvernement, qui eux-mêmes s'appuieraient sur leur cabinet, le nombre de personnes informées des négociations serait trop important pour espérer conserver la confidentialité de celles-ci. Les discussions feraient quasi systématiquement l'objet de fuites vers la presse, ce qui compliquerait évidemment leur aboutissement. C'est aussi pour éviter cela qu'il n'est pas rare que le comité ministériel restreint décide de se réunir dans un lieu qu'il ne communique pas aux journalistes (même si ce secret – suggestif en soi – ne tient jamais bien longtemps) ou dans des enceintes dans lesquelles les journalistes ne sont pas admis.

Les réunions du comité ministériel restreint sont plus rares au niveau des entités fédérées. Cela s'explique par le fait que ces gou-

Le gouvernement fédéral est composé de 15 ministres au maximum et de secrétaires d'État, ce qui est beaucoup pour négocier des sujets complexes.

La discrétion et la confidentialité des négociations sont recherchées, d'où la tenue de comités ministériels restreints au niveau fédéral.

La tenue de comités restreints est rare dans les entités fédérées.

vernements sont constitués d'un nombre limité de partis (à l'exception du gouvernement bruxellois en raison du caractère bilingue de cette Région). La coalition gouvernementale réunit généralement deux ou trois partis et se retrouve au sein d'organes plus resserrés (généralement de l'ordre de quatre à neuf ministres). Dans une telle configuration, il n'est souvent pas nécessaire ou utile d'organiser des réunions en comité restreint. Il n'en va autrement que si la négociation d'un dossier se révèle à ce point compliquée, longue ou sensible qu'il est alors convenu de l'effectuer en comité ministériel restreint (Comire, dans le jargon du gouvernement wallon et du gouvernement de la Communauté française). Dans les entités fédérées, la règle et la pratique consistent donc à discuter et à négocier les points directement au niveau du gouvernement, tandis que la discussion d'un point au niveau du comité ministériel restreint est une exception.

Le Conseil des ministres

L'inscription d'un point à l'ordre du jour du gouvernement et sa discussion dans cette enceinte est l'aboutissement du processus de négociation. Le gouvernement est le seul organe officiel dans le cadre de cette procédure. Il est donc le seul qui soit habilité à prendre une décision à l'égard de laquelle il sera responsable, d'une part, sur le plan juridique et, d'autre part, sur le plan politique.

Le gouvernement répond de sa responsabilité juridique devant les cours et tribunaux (tant de l'ordre judiciaire que de l'ordre administratif, tel le Conseil d'État).

Sur le plan politique, au-delà du fait que le gouvernement est amené à rendre des comptes aux électeurs, informés notamment par l'intermédiaire des médias, sa responsabilité est engagée devant la Chambre des représentants, dans le cas du gouvernement fédéral, ou de l'assemblée de la Région ou de la Communauté par laquelle il est élu. À cette fin, une copie des décisions gouvernementales (les « notifications ») est obligatoirement communiquée au parlement concerné afin de lui permettre d'exercer son pouvoir de contrôle. Parallèlement à cela, le contrôle du gouvernement par le parlement s'effectue aussi via les questions parlementaires et par les interpellations.

Le gouvernement est le seul habilité à prendre une décision.

Il en est responsable sur le plan juridique...

... et sur le plan politique.

Les décisions gouvernementales doivent être prises au consensus. Dans les entités fédérées, cette règle est renforcée par celle de la collégialité des décisions, qui réclame des négociations permanentes. La cohésion d'une majorité et, corollairement, sa pérennité sont à ce prix.

Les discussions du Conseil des ministres sont préparées par une série d'étapes en amont : consultation de l'administration, de représentants de groupes d'intérêt ou d'experts, réunions intercabinets, réunions des chefs de cabinet et comité ministériel restreint. Ce parcours permet de régler à l'avance un certain nombre de dossiers, soit de moindre importance, soit relativement consensuels au sein de la majorité. C'est toutefois toujours au Conseil des ministres qu'il appartient de valider formellement ces dossiers, qui sont inscrits à son ordre du jour en points A, c'est-à-dire qu'ils font l'objet d'une approbation formelle sans aucun débat.

Ensuite, c'est au Conseil des ministres que se discutent les dossiers B, qui doivent encore faire l'objet d'un accord et, donc, d'une négociation. Dans ce cas, les ministres et, le cas échéant, les secrétaires d'État peuvent s'appuyer sur le travail de préparation des dossiers et sur les premières négociations déjà intervenues aux étapes précédentes, en particulier au niveau des réunions intercabinets, qui font l'objet d'un procès-verbal reprenant les points qui restent à trancher.

Dans la pratique, il n'est pas rare qu'un dossier sensible ne fasse pas d'emblée l'objet d'un accord au sein du gouvernement. Souvent, certains points sont tranchés tandis que d'autres requièrent une prolongation des discussions. Ces points sont alors renvoyés vers une réunion intercabinets ou, dans les cas les plus compliqués, directement au niveau des chefs de cabinet ou du comité ministériel restreint. Lorsque le dossier semble avoir suffisamment évolué, le point est réinscrit à l'ordre du jour du Conseil des ministres afin d'essayer d'aboutir à un accord. Il se peut également, comme on l'a indiqué plus haut, qu'un dossier soit abandonné, faute d'accord entre les partenaires de gouvernement.

La règle du consensus est de mise. Elle s'accompagne de celle de la collégialité dans les entités fédérées.

Un dossier suit plusieurs étapes avant d'aboutir en Conseil des ministres. Celui-ci le valide formellement s'il ne doit plus faire l'objet de discussion.

S'il n'y a pas eu d'accord en inter-cabinets ou entre chefs de cabinet, le dossier est discuté et négocié au Conseil des ministres.

Faute d'accord sur tous ses aspects, un dossier peut être ré-examiné avant d'aboutir une nouvelle fois devant le Conseil des ministres.

TROISIÈME PARTIE

LES PRINCIPES DE LA NÉGOCIATION

« Ne négocions jamais avec nos peurs.
Mais n'ayons jamais peur de négocier. »
John Fitzgerald Kennedy

Il est difficile de dresser le profil type du bon négociateur, des qualités qu'il possède, de celles qui peuvent s'apprendre et de celles, comme l'intuition, qui sont assez personnelles. Il est toutefois clair que, spontanément, certaines personnes semblent disposer de plus grandes aptitudes que d'autres pour la négociation.

Néanmoins, on peut tenter de cerner les grands principes de la négociation de manière à indiquer ce qu'il convient de faire, ou au contraire d'éviter, afin de réussir au mieux une négociation spécifique.

Il existe beaucoup d'ouvrages qui expliquent les qualités d'un bon négociateur. Plusieurs auteurs se demandent si la négociation est une science ou un art. C'est probablement un mélange des deux. Il faut cependant reconnaître que les éléments maîtrisables sont beaucoup plus importants qu'on pourrait le penser.

Même si la maîtrise de la négociation est souvent acquise « sur le tas », au fur et à mesure des expériences de chacun, ce serait évidemment une erreur de s'arrêter à cette constatation. La négociation répond en effet à des règles, à des techniques, à des méthodes. Certains éléments sont constants, tandis que d'autres varient. Si la maîtrise de la négociation est (trop) souvent acquise « sur le tas », au fur et à mesure des expériences de chacun, il semble tout de même possible d'apprendre certaines bases et de travailler certaines qualités. Bien entendu, la négociation est aussi « un champ d'interactions entre individus dotés d'affects et de valeurs. Elle offre de ce fait des opportunités d'improvisation, de créativité et d'inspiration comme c'est le cas pour la plupart des disciplines d'art »³¹.

Préparer la négociation

L'élément le plus important est sans conteste l'étude du dossier et la préparation de la négociation. Le chapitre deux de la deuxième partie expose de manière plus développée ce que cette préparation implique.

Certaines personnes disposent naturellement de plus grandes aptitudes que d'autres pour la négociation.

La négociation est un mélange de science et d'art.

Elle répond à des règles, à des techniques, à des méthodes.

La préparation de la négociation est l'élément le plus important.

Savoir écouter et scruter la communication non verbale

Dans le cadre d'une négociation, faire preuve d'une réelle capacité d'écoute des autres intervenants est primordial afin de ne pas s'engager dans un dialogue de sourds. Monopoliser la parole peut à l'inverse empêcher les autres parties d'exposer leurs attentes et compliquer l'obtention d'un consensus. Et ce, tout en leur donnant éventuellement de précieuses informations sur la stratégie que l'on entend jouer, au risque de voir cette stratégie trop vite percée et déjouée.

D'autre part, prêter attention à la communication non verbale des autres protagonistes peut s'avérer précieux. Cela permet en effet souvent d'en apprendre beaucoup sur l'attitude et sur les attentes des autres négociateurs. Aussi, au-delà des propos tenus par une partie, la gestuelle, le regard et les expressions faciales d'un négociateur peuvent fournir des informations importantes sur son degré de sincérité ou de conviction. De ce point de vue, « le rôle du négociateur est d'apprécier la congruence entre ce qui est dit et la façon dont les choses sont réellement formulées. C'est le domaine de la "lecture comportementale" qui permet de déceler et décoder ce que la partie adverse tente de dissimuler »³².

L'art de poser des questions

Un négociateur ne doit jamais hésiter à poser des questions. Le fait de poser des questions présente une série d'avantages. Tout d'abord, cela permet d'éviter de se positionner sans avoir une connaissance parfaite du dossier. Ensuite, cette attitude montre à ses interlocuteurs qu'on se place dans un processus d'écoute et qu'on essaie de comprendre leurs positions, ce qui est important pour eux. Cela permet aussi, par la même occasion, de forcer l'autre partie à s'exposer davantage, à fournir plus d'informations, à exposer une réponse qui permet de mieux comprendre ses motivations. Dans le même temps, cela place opportunément l'échange dans le champ du débat rationnel. L'importance de poser des questions est soulignée

Il importe de faire preuve de capacité d'écoute et d'éviter de monopoliser la parole.

Il convient d'être attentif à la communication non verbale des interlocuteurs.

Poser des questions présente une série d'avantages.

par de nombreux auteurs, qui vont parfois jusqu'à affirmer que « celui qui pose des questions mène la négociation »³³.

Adopter une attitude ouverte

Pour mener à bien une négociation, le début des discussions est un moment auquel il convient d'accorder de l'importance. C'est en effet souvent à ce moment-là que se créent les premières impressions et le climat de la négociation. Il faut essayer, dès le début, de définir le style de dialogue que l'on souhaite établir pour la négociation à venir. Cela passe par l'affirmation d'une attitude d'ouverture sur le plan intellectuel et personnel, qui permet à l'autre partie d'évoluer dans un climat serein, dans lequel il est possible de comprendre ses attentes.

Une attitude d'ouverture intellectuelle et personnelle est propice à développer un climat serein.

Argumenter en ne retenant que les meilleurs arguments

Dans la même logique, il convient d'exposer et de défendre sa position en argumentant d'une manière rationnelle. Le choix des arguments compte et il faut garder à l'esprit que trois bons arguments exposés seuls valent beaucoup plus que ces trois arguments associés à d'autres plus faibles. En effet, l'énonciation d'un mauvais argument offre une opportunité à l'autre partie de critiquer facilement la position exprimée, quitte à user de mauvaise foi (c'est un moyen presque classique parmi ce qu'on nomme dans le jargon de « *dirty tricks* ») pour essayer de déstabiliser l'interlocuteur.

L'argumentation doit être rationnelle et forte.

Savoir se taire

Dans une négociation, il faut s'assurer que l'on dispose d'un maximum d'informations et, dans le même temps, veiller à ne pas en donner trop à l'autre partie qui pourrait alors obtenir de nouveaux arguments susceptibles de l'aider dans la recherche d'un résultat optimal pour elle. Il est par conséquent fondamental de ne

Le négociateur a intérêt à ne pas trop parler.

pas trop parler et de laisser – ou de forcer – l'autre partie à le faire et à fournir ainsi les éléments d'information qui sont recherchés.

Si une partie fait une pression artificielle pour forcer une décision, l'usage du silence peut aussi être opportun pour montrer que l'on n'est pas pressé ou pour créer une rupture qui donnera l'occasion de suspendre les négociations et d'obtenir ainsi un délai de réflexion supplémentaire.

Être capable de demander une pause

Bien souvent, lors de l'entame des négociations, les parties en présence vont prendre connaissance d'une série d'éléments nouveaux, qu'il s'agisse d'informations techniques ou, plus généralement, des arguments de l'autre partie, des besoins qu'elle exprime et de la position qu'elle défend. De même, dans le cadre de cette première discussion ouverte, une série de contre-propositions vont être formulées. Certains de ces éléments peuvent être différents de ceux auxquels le négociateur avait pensé dans le cadre de la préparation de la négociation. Ces informations peuvent nécessiter un temps de digestion ou de recherche et de vérification d'informations, qui permet aussi de retourner vers la personne qui a donné le mandat de négociation afin de réfléchir à une éventuelle évolution de la position à adopter.

Dans la pratique, il peut arriver que des négociateurs ne réclament pas la suspension des négociations dont ils ont besoin pour intégrer ces éléments nouveaux. Cela est le plus souvent dû à des problèmes d'ego qui faussent le jugement en pensant que le fait de demander un report pourrait être vu comme un signe de faiblesse, ou à la pression exercée par l'autre partie pour forcer une prise de position, voire un accord rapide. Vouloir précipiter les choses dans ce genre de cas est une erreur qui peut conduire à l'adoption d'une position sur la base d'informations qui ne sont pas correctement analysées. On passe alors du champ de la négociation rationnelle préparée à une phase dans laquelle l'intuition joue un rôle important. Si l'intuition de certains négociateurs peut être remarquable, elle demeure cependant éminemment subjective et ne peut donc certainement pas constituer structurellement une base de décision solide.

L'usage du silence peut être opportun.

De nouvelles informations ou des contre-propositions peuvent conduire à retourner vers la personne qui a donné le mandat au négociateur.

Le fait de ne pas demander une pause peut conduire à devoir se fier exagérément à son intuition.

Ne pas céder sans contrepartie

Au cours de la discussion, le négociateur doit veiller à ce que la négociation évolue progressivement, par des avancées mutuelles pour chacune des parties. L'important est de ne jamais penser qu'une concession va *a priori* calmer les demandes de l'autre partie. Si un négociateur cède trop rapidement sans obtenir une contrepartie, il risque bien souvent d'uniquement ouvrir l'appétit de son interlocuteur et de se retrouver dans une situation dans laquelle il aura à gérer une pression trop lourde. Inversement, donner le sentiment à l'autre partie qu'aucune de ses demandes n'est prise en compte alors qu'on engrange soi-même des victoires est aussi de nature à compliquer fortement la conclusion de l'accord final.

La négociation doit évoluer progressivement avec des avancées pour chaque partie.

Maîtriser ses émotions

Le négociateur qui contrôle le mieux ses émotions est souvent celui qui parvient à maîtriser la négociation³⁴. Pour mener une négociation à bien, il est donc fondamental de garder une parfaite maîtrise de soi. Cela implique de garder une certaine distance par rapport à ce qui est discuté et de ne pas entrer dans une relation d'agressivité personnelle ou de fragilité émotionnelle avec les autres négociateurs. Cet écueil est fréquent dans la négociation politique. Les négociateurs sont en effet des personnes très engagées sur le plan idéologique et ils ressentent dès lors certaines concessions comme un renoncement à leur engagement.

Garder une parfaite maîtrise de soi est fondamental.

Il n'en reste pas moins vrai qu'une négociation n'est pas un simple échange d'arguments exposés à distance ou d'une manière froide et toujours rationnelle. Plusieurs études ont ainsi mis en évidence le lien qui existe entre les émotions, la créativité et les processus décisionnels³⁵. Dans le cadre de la préparation d'une négociation, chaque négociateur doit être conscient de cette dimension, et notamment connaître ses propres sensibilités afin d'être préparé à répondre au mieux à une situation à laquelle il pourrait être confronté afin de ne pas se laisser emporter d'une manière irrationnelle.

Il existe toutefois un lien entre émotions, créativité et processus décisionnels.

Prendre la plume

À l'entame d'une négociation, la question se pose souvent, d'une manière implicite ou explicite, de savoir qui rédige le document qui reflètera l'évolution des discussions. Il peut être opportun de prendre en charge ce rôle qui présente plusieurs avantages. En effet, cette fonction permet de faire avancer une négociation en assurant que le processus est structuré et précis. Cela permet aussi d'influencer le climat de la négociation dans la mesure où, si ce travail est effectué avec précision et bonne foi, il est reconnu par tous et participe au climat de confiance. En outre, cela évite que ce rôle soit assuré par un autre acteur qui, s'il devait le faire d'une manière partisane, risque d'ajouter des éléments non convenus ou de rédiger les accords d'une manière qui ne les reflète pas avec la précision suffisante. Dans ce cas, cela contraint les autres parties à revenir systématiquement sur les points convenus, sans compter la méfiance qu'il est alors toujours nécessaire de conserver tout au long du processus. Ce type de situations, qui apparaît souvent dans la pratique, peut être agaçant et constituer une source de perte de temps, voire de blocage dans le cadre d'une négociation complexe. En assurant ce rôle, il est possible de contrôler ce risque et de contribuer activement à la réussite de la négociation. Il faut toutefois éviter, en assumant cette fonction, de se cantonner au rôle de script et d'être ainsi empêché de développer ses propres arguments et de défendre son point de vue.

Pendre en charge la rédaction des comptes rendus de la négociation présente des avantages.

Les qualités d'un bon négociateur politique

Au-delà des principes de négociation qui viennent d'être énoncés, certaines qualités spécifiques sont requises pour être un bon négociateur politique. Il est rare qu'un conseiller politique soit choisi au départ en raison de ses qualités de négociateur. On l'est en effet plutôt en raison de l'expertise dont on peut se prévaloir et de son attachement sincère aux valeurs qui sont défendues par un parti et par ses mandataires (notamment les ministres).

Si les cabinets ministériels sont donc composés avant tout de techniciens, ceux-ci sont cependant appelés à développer des qualités de négociateur, par l'expérience et avec une marge de manœuvre

Un conseiller politique est d'abord choisi pour son expertise et pour son attachement aux valeurs défendues par le ministre pour lequel il travaille.

Ces techniciens sont appelés à développer des qualités de négociateur.

qui s'accroît avec leurs propres acquis. Dans les faits, il est dès lors rare que quelqu'un qui se révèle être un piètre négociateur puisse rester longtemps en fonction ou atteindre les fonctions les plus hautes. Dans un univers politique dont la négociation est le mode de fonctionnement quotidien, la quasi-totalité de ceux qui assistent un ministre sont en effet appelés à pratiquer en permanence ce mode de relations.

Le bon négociateur – *a fortiori* dans une équipe restreinte qui ne peut pas mobiliser un panel complet à chaque réunion inter-cabinets – est d'abord celui qui maîtrise sa matière, qui en connaît les fondements et qui en mesure les implications au vu du projet de société défendu par le parti qu'il représente. Il doit être capable de comprendre très vite les enjeux qui se cachent derrière les textes qui lui sont soumis. Il doit aussi disposer d'un excellent réseau d'experts qui peuvent en permanence le conseiller et l'aider à comprendre les données les plus compliquées ou l'aider à imaginer des positions de compromis.

Dans l'univers politique, les décisions portent directement sur la situation des citoyens et sur les deniers publics. On ne peut dès lors pas se permettre l'approximation dans les décisions : un bon négociateur est donc souvent un technicien de qualité ayant de surcroît ce qu'on appelle un « sens politique ». Cette notion de « sens politique » est difficile à définir même si, dans la pratique, on repère rapidement ceux qui n'en disposent pas. Pour essayer de la cerner, on pourrait dire que celui qui la possède est celui qui, au-delà de sa compétence et de son analyse technique, a d'emblée la capacité d'analyser le projet dans un contexte plus large. Cela passe notamment par :

- une compréhension du rapport de force politique, tant d'une manière générale qu'à chacun des moments particuliers de la vie d'une coalition gouvernementale, c'est-à-dire tant dans le contexte général des relations entre les partis de la coalition qu'en lien avec l'état d'avancement des priorités des uns et des autres ;
- une connaissance non seulement des acteurs directs de la négociation, mais aussi des acteurs qui pourraient l'influencer ou la faire évoluer de l'extérieur ;

Un bon négociateur maîtrise sa matière, comprend les enjeux et dispose d'un réseau d'experts.

Un bon négociateur est donc souvent un technicien de qualité ayant un « sens politique ».

- une capacité à saisir l’opportunité d’un projet de réforme pour en faire avancer un autre qui est important pour son ministre ;
- une aptitude à anticiper la perception que la réforme pourrait avoir, tant auprès du grand public qu’auprès du secteur concerné ou de certains acteurs qui sont proches du parti politique de son ministre ;
- une proximité avec ses mandants, qu’il s’agisse du chef de cabinet, du ministre ou des équipes politiques du parti qu’il représente ;
- une fine connaissance de l’actualité politique telle qu’elle peut être approchée et discutée au sein de son propre parti, par les liens noués avec des personnalités d’autres partis, via les débats et les prises de position au parlement, au travers des articles de presse...

On le voit, à côté de la maîtrise des principes importants de la négociation, être un bon négociateur requiert une connaissance fine du microcosme au sein duquel la négociation se déroule.

CONCLUSION

De nombreuses situations de la vie courante conduisent à entrer en négociation. Cette manière pacifique de régler un différend ou un conflit est également un instrument primordial au niveau politique. La société est en effet composée de groupes sociaux divers, aux idées différentes et défendant des intérêts qui peuvent être divergents, voire antagoniques.

Les pouvoirs publics sont amenés à prendre des décisions qui doivent tenir compte de cette diversité et qui ont des effets sur certains de ces groupes et de ces intérêts. Parlements et gouvernements sont eux-mêmes composés de membres appartenant à des partis politiques, qui représentent des citoyens aux idées et aux intérêts très différents.

Afin d'assurer la coexistence pacifique de ces groupes et de ces intérêts, et d'éviter une tension sociale ou politique permanente ou s'exprimant par la violence, le recours à la négociation est fondamental. En Belgique, le recours à la négociation s'impose d'autant plus que l'emploi du scrutin proportionnel et la fragmentation du paysage politique contraignent les partis à rechercher, dans la foulée des élections, des partenaires avec lesquels négocier un programme de gouvernement. Ce programme commun doit être le résultat d'un équilibre et d'un compromis entre les idées et les positions défendues par les différents partis qui s'accordent pour gouverner ensemble, sur la base d'une majorité parlementaire. Tout au long de la

législature, la négociation s'impose pour adopter des décisions partagées par l'ensemble des partis qui forment la coalition gouvernementale. Au niveau provincial ou communal, ce type de dynamique est également à l'œuvre, après un scrutin comme entre deux élections.

Outre le mode de scrutin, l'importance de la négociation dans la vie politique belge est due à la persistance de clivages majeurs qui caractérisent la société, en particulier sur le plan philosophique, socio-économique et linguistique. Assurer à long terme la coexistence pacifique de groupes qui s'opposent fortement sur ces lignes de fracture requiert des négociations à différents niveaux, non seulement entre acteurs politiques, comme ce Dossier s'est attaché à le montrer, mais également entre ceux-ci et les organisations de la société dite civile, ou entre ces organisations elles-mêmes, tels les groupes de pression (mutualités et syndicats de professions médicales, organisations patronales et syndicales...), dont les négociations et les accords peuvent fortement marquer la décision politique ou être transposés telles quelles dans le droit. En Belgique, traditionnellement, la négociation dépasse donc le strict cadre politique, et beaucoup de négociations n'impliquant pas, ou pas seulement, des acteurs politiques ont des implications politiques majeures.

La Belgique se caractérise aussi par une assez grande longévité des acteurs politiques. Qu'il

s'agisse des partis politiques qui structurent généralement l'échiquier politique – on parle d'ailleurs de partis traditionnels – ou de certains de leurs mandataires. En effet, certains de ceux-ci accomplissent des carrières longues, occupant des positions majeures sur la scène politique belge (ministre, président de parti ou parlementaire en vue), voire européenne, pendant dix ans, vingt ans, voire davantage encore. La négociation politique belge présente de ce fait des similitudes avec la théorie des jeux et, en particulier, celle des « jeux répétés ». Elle s'inscrit dans la durée (on retrouvera vraisemblablement un même acteur un jour – le lendemain ou plusieurs années plus tard – pour une autre négociation) et se déroule avec un nombre limité d'acteurs. De ce fait, en politique belge, les principaux intervenants ne peuvent guère imaginer « réussir un coup » sans réfléchir en même temps à ses conséquences potentielles, dans la mesure où le partenaire ou l'adversaire d'un jour sera sans doute toujours celui avec lequel on pourrait avoir besoin de créer des liens, voire une nouvelle alliance un autre jour. En d'autres termes, vouloir imposer une défaite cuisante, *a fortiori* une humiliation, se paierait chèrement dans un avenir plus ou moins proche, au même titre qu'une victoire acquise par des procédés déloyaux. C'est pour cela que les relations entre les principaux responsables politiques s'envisagent souvent par-delà un rapport majorité-opposition toujours réversible.

Pourtant, les déclarations verbalement fortes, dures, voire assassines ou violentes, ou les conceptions cyniques (« la fin justifie les moyens ») entretiennent le mythe d'un pouvoir arc-bouté sur les manœuvres occultes et les coups de Jarnac... En réalité, elles ne correspondent qu'à une facette, limitée, de la pratique politique belge de *realpolitik*

car chacun en redoute l'effet boomerang. Sans être conciliants pour autant, nombre de responsables politiques veillent à traiter leurs adversaires avec correction et à rechercher l'équilibre. En la matière, jouer d'une bonne réputation peut inspirer un sentiment de confiance qui s'avère à la fois précieux et efficace, même s'il n'est jamais inconditionnel et définitif. Au-delà de tout sentiment, un tel comportement peut simplement relever d'un pragmatisme qui renvoie à l'efficacité bien comprise d'un mode de fonctionnement durable.

La parole donnée et le respect des accords conclus existent en politique. Ils constituent même des principes fondamentaux de fonctionnement. On rencontre bien sûr de petites entorses et de grandes trahisons, mais leurs conséquences sont vécues comme suffisamment graves pour qu'elles ne deviennent jamais une pratique commune ou anodine. Plus largement, la négociation politique en Belgique repose en bonne partie sur le respect des partenaires. L'exigence d'un consensus pour avancer fait en sorte que prévaut ce qu'on a identifié sous l'appellation de négociation coopérative, par opposition à la négociation compétitive. Cela signifie qu'il s'agit d'une négociation dans le cadre de laquelle les parties recherchent une solution « *win-win* ».

Il ne faudrait pas en déduire que la négociation politique ressemblerait à un idéal où chacun essaie de comprendre l'autre. S'il existe certes une obligation de rechercher le consensus, l'autre aspect de la réalité est que la négociation repose toujours sur le rapport de force, en particulier celui issu des élections. Il ne faut pas y voir un problème, mais plutôt l'indication que, par cette attitude, les partis essaient de défendre au mieux leurs valeurs et le choix des personnes qui, par leur vote, leur ont exprimé leur confiance.

Ces différents éléments forment la base du « compromis à la belge », souvent loué et reconnu, voire exporté à l'étranger. Ce modèle requiert bien souvent d'élargir le sujet de la discussion afin d'aboutir à un ensemble plus large dans lequel chacun peut obtenir des victoires et accepter des concessions. Le champ des négociations est dès lors particulièrement étendu et complexe, associant des sujets sans rapport apparent entre eux.

Fréquemment aussi, le processus s'achève par une négociation « au *finish* », souvent au bout de la nuit. Des critiques sont parfois formulées à l'encontre de ces négociations nocturnes qui accouchent d'accords dont on peut craindre qu'ils soient le résultat de l'usure physique d'une partie rendant les armes par épuisement. Ce n'est en réalité pas le cas, et il est parfois bel et bien nécessaire de passer par une telle négociation marathon pour aboutir, comme l'explique l'ancien ministre et ancien commissaire européen Louis Michel : « Segmenter une négociation revient à prendre le risque de perdre en dix minutes ce que l'on a engrangé durant dix heures. On dit qu'il faut battre le fer tant qu'il est chaud. C'est aussi valable en politique. »³⁶

Pour en arriver là, plusieurs éléments sont généralement mis en œuvre, voire mis en scène. D'abord, le compromis est souvent précédé d'un psychodrame, d'une phase de dramatisation. On crée une histoire dans laquelle l'échec est vraisemblable et serait grave. L'histoire politique belge regorge de ce type de situations, liées notamment aux tensions communautaires ou aux conséquences d'une non-gestion d'un dossier aux enjeux économiques importants. Dans l'histoire politique récente, la formation du gouvernement Di Rupo (qui a finalement émergé après une période de

541 jours d'affaires courantes) en est sans doute l'exemple le plus frappant. Ensuite, le « compromis à la belge » contient une dose d'imagination sophistiquée. À cet égard, le bon compromis est celui auquel, *a priori*, on n'aurait pas pensé. Enfin, un « compromis à la belge » n'est parfaitement réussi que si ses éléments constitutifs ne sont pas trop simples. Il constitue un ensemble dont la complexité fait à la fois la force et la fragilité. Fragile parce que seul un petit nombre de personnes a enregistré tous les éléments qui le composent et que, par conséquent, les autres sont tentés de l'enfreindre. Mais fort parce que chacun sait que la remise en question d'un élément risque de compromettre tout l'équilibre et ses bénéfices. Au fond, le plus extraordinaire est que, en général, cela marche ou que, du moins, dans la pratique, on se débrouille pour que cela marche.

Ce processus ne présente évidemment pas que des avantages. On peut en pointer deux défauts. D'une part, puisque la décision est souvent complexe (complexifiée, même, parfois), son résultat perd en lisibilité pour le grand public. D'autre part, la communication de la décision peut tendre à la caricature car chaque ministre ou chaque parti met en avant des aspects différents de l'accord conclu et tous affirment avoir gagné – ce qui, par définition, n'est que partiellement vrai pour chacun.

En revanche, cette manière de procéder présente aussi un avantage qui ne doit certainement pas être sous-estimé. Via ce processus, et en raison de cette nécessité de dégager un consensus entre plusieurs partis différents, on aboutit à des décisions moins partisans, qui intègrent un plus grand nombre d'intérêts. Cela permet d'édicter des règles plus consensuelles et donc, en principe, plus durables.

NOTES

- ¹ D. ANZIEU, en préface de H. TOUZARD, *La médiation et la résolution des conflits*, Paris, PUF, 1977.
- ² Voir notamment R. BOURQUE, « Négociateur est un métier, un vrai métier, et cela s'apprend ! », entretien avec C. RIOUX, *Négociations*, n° 17, 2012, p. 101-121. À l'inverse, aux États-Unis par exemple, l'enseignement de la négociation a démarré dès le début des années 1950 et a connu un réel développement au début des années 1980. Voir L. BOBOT, « Méthodes d'enseignement de la négociation », *Négociations*, n° 12, 2009, p. 257-273.
- ³ Sur cette notion, voir notamment la définition retenue par Jean Gandois dans son livre *Mission Acier : mon aventure belge*, Gembloux, Duculot, 1986, p. 125-126.
- ⁴ F. WALDER, *Saint-Germain ou la négociation*, Paris, Gallimard, 2014 (1^{re} éd. 1958), p. 11-12.
- ⁵ C. THUDEROZ, « Régimes et registres de négociations », *Négociations*, n° 12, 2009, p. 107 et s.
- ⁶ Voir notamment C. KERBRAT-ORECCHIONI, « Négociateur la notion de négociation », *Négociations*, n° 17, 2012, p. 87-99.
- ⁷ Sur ce sujet, voir notamment P. AUDEBERT-LASROCHAS, « Comment différencier négociation et vente », *Revue française de gestion*, n° 153, 2004, p. 141 et s.
- ⁸ M. MERY, *Manuel de négociation complexe*, Paris, Eyrolles, 2015, p. 2.
- ⁹ C. THUDEROZ, « Régimes et registres de négociations », *op. cit.*, p. 108 et s.
- ¹⁰ C. KERBRAT-ORECCHIONI, « Négociateur la notion de négociation », *op. cit.*, p. 92.
- ¹¹ L. FILLIETAZ, « Négociation langagière et prise de décision dans le travail collectif », *Négociations*, n° 3, 2005, p. 31 et s. L'auteur y décrit ce qu'il appelle le modèle de la négociation comme structure conversationnelle.
- ¹² L. BELLENGER, *La négociation*, Paris, PUF, 2015, p. 25.
- ¹³ S. WEISS, C. MARJOLLET, C. BOUQUET, « Perspective d'analyse en négociation. L'alliance Renault-Nissan », *Revue française de gestion*, n° 153, 2004, p. 211-234.
- ¹⁴ Pour une référence à ce modèle et les évolutions ultérieures, voir notamment J.-C. ROCHET, « Théorie de la négociation : une sélection de quelques résultats récents », *Annales d'économie et de statistique*, n° 12, 1988, p. 2 et s.
- ¹⁵ La première expérience du dilemme du prisonnier a été réalisée en 1950 par Melvin Dresher et Merrill Flood, qui travaillaient alors pour la RAND Corporation. Par la suite, Albert W. Tucker la présenta sous la forme du scénario qui a été reproduit dans cette contribution.
- ¹⁶ S. HARGREAVES-HEAP, Y. VAROUFAKIS, *Game theory: a Critical Introduction*, Londres/New York, Routledge, 2004.
- ¹⁷ Voir notamment l'article de J.-C. PEREAU, « Ariel Rubinstein : le maître de négociation », *Négociations*, n° 17, 2012, p. 9-16.
- ¹⁸ L. BELLENGER, *La négociation, op. cit.*, p. 22.
- ¹⁹ S. DEMOULIN, P. NAMOTTE, « Négociations au long cours », *L'Écho*, 2 avril 2015.
- ²⁰ L. BELLENGER, *La négociation, op. cit.*, p. 50-51.
- ²¹ *Ibidem*, p. 54.
- ²² C. HECKSCHER, « Il existe un autre type de négociations : quand les parties essaient d'envisager collectivement un objectif qu'elles souhaitent atteindre ensemble », *Négociations*, n° 23, 2015, p. 23-28.
- ²³ Notons que, de l'avis unanime des constitutionnalistes, cette consultation était et reste, dans l'état actuel de la Constitution, inconstitutionnelle.
- ²⁴ Les conflits socio-politiques qui ont causé le plus grand nombre de victimes en Belgique

sont ceux qui ont vu les forces de l'ordre réprimer les mobilisations de la classe ouvrière en faveur du suffrage universel et de l'amélioration de sa condition matérielle, ou en opposition à Léopold III en 1950 et à la Loi unique dix ans plus tard.

²⁵ Voir V. DE COOREBYTER, « Clivages et partis en Belgique », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2000, 2008.

²⁶ Voir, par exemple, J. BRETT, M. GELFAND, « Effets de la Culture sur le style de négociation. Trois cas inspirés d'ailleurs », *Revue française de gestion*, n° 153, 2004, p. 201 et s.

²⁷ Voir J. BRETT, « À propos des différences culturelles dans l'usage des stratégies de négociation, beaucoup de questions demeurent sans réponse. Et trop peu d'entre nous travaillent sur ce sujet », *Négociations*, n° 23, 2015, p. 13-15. Voir aussi J. W. SALACUSE, « Negotiating: The Top Ten Ways that Culture Can Affect Your Negotiation », *Ivey Business Journal*, septembre-octobre 2004 ; J. Y. RAMIREZ-MARIN, J. BRETT, « Relational Construal in Negotiation: Propositions and Examples from Latin and Anglo Cultures », s.l.n.d.

²⁸ Une motion de méfiance constructive est un texte, adopté par la majorité des membres d'une assemblée, par lequel ceux-ci retirent leur confiance à l'exécutif sur lequel cette assemblée exerce un contrôle politique (par exemple, le conseil communal par rapport au collège, ou le parlement par rapport au gouvernement) et qui, dans le même temps, propose la

formation d'une équipe alternative dont elle précise les contours.

²⁹ « En négligeant la préparation, vous préparez un échec. »

³⁰ Notons cependant que, à l'échelle de l'histoire politique, cette pratique est assez récente.

³¹ M. A. BERCOFF, *L'art de négocier avec la méthode Harvard*, Paris, Eyrolles, 2014 (3^e éd.), p. 3.

³² M. MERY, *Manuel de négociation complexe*, op. cit., p. 23.

³³ *Ibidem*, p. 19.

³⁴ M. HALPERN, « Outsourcing Negotiations: Skills and Tactics », *The Computer & Internet Lawyer*, mars 2013, vol. 30, n° 3, p. 3. « L'émotion est souvent efficace lorsqu'elle est absente que lorsqu'elle s'exprime ». L'auteur souligne toutefois aussi que « même si une explosion émotionnelle et soigneusement contrôlée (telle une poussée de colère), à un moment choisi et opportun, peut parfois être efficace pour marquer un point, cela peut aussi complètement se retourner contre celui qui y recourt et lui coûter sa crédibilité et, finalement, porter atteinte à sa capacité de négociation. C'est donc une carte dangereuse à jouer et elle ne doit pas être utilisée, sauf par celui qui serait tout à fait confiant quant à l'effet que cela aura ».

³⁵ Sur ce sujet, voir notamment K. LEARY, J. PILLEMER, M. WHEELER, « Negotiating with Emotion, High-stakes deal making is fraught with feeling. Should we really ignore that », *Harvard Business Review*, janvier-février 2013, p. 96 et s.

³⁶ Interview dans *Le Soir*, 14 juillet 2015.

ORIENTATION BIBLIOGRAPHIQUE

- Bellenger L., *La négociation*, Paris, PUF, 2015 (9^e éd.).
- Bercoff M. A., *L'art de négocier avec la méthode Harvard*, Paris, Eyrolles, 2014 (3^e éd.).
- Cox G., *Negotiations. How to achieve win-win outcomes*, Harlow, Pearson, coll. FT Publishing, 2012.
- Heckscher C., « Il existe un autre type de négociations : quand les parties essaient d'envisager collectivement un objectif qu'elles souhaitent atteindre ensemble », *Négociations*, n° 23, 2015, p. 23-28.
- Lijphart A., « La négociation dans les démocraties majoritaires et de consensus », *Négociations*, n° 21, 2014, p. 13-19.
- Lijphart A., *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 2012.
- Mery M., *Manuel de négociation complexe*, Paris, Eyrolles, 2015.
- Mongeau P., Tremblay J., *L'impact maximum. Être meilleur en réunion*, Paris, Maxima, 1991.
- Romano S., *L'ordre juridique*, Paris, Dalloz, 1975.
- Uyttendaele M., *Regards sur un système institutionnel paradoxal. Précis de Droit public belge*, Bruxelles, Bruylant, 1997.
- Vivet E. (dir.), *Négociations d'hier, leçons pour aujourd'hui*, Bruxelles, Larcier, 2014.
- Walder F., *Saint-Germain ou la négociation*, Paris, Gallimard, 1958.

GLOSSAIRE

Comité ministériel restreint, « Comire » ou « kern » : organe informel qui réunit les principaux ministres d'une coalition gouvernementale. Au niveau fédéral, il est communément appelé le « kern » et réunit le Premier ministre et les vice-Premiers ministres auxquels, en fonction des thématiques discutées, un ou plusieurs ministres fonctionnels sont associés. Dans les entités fédérées, suivant la même logique, il est composé du ministre-président et des vice-présidents du gouvernement concerné et il est alors appelé le « Comire ». Si le « kern » est un lieu de négociation majeur, où sont menées les négociations les plus délicates, c'est moins le cas au niveau des entités fédérées, au sein desquelles les réunions du comité ministériel restreint sont plus rares.

Consensus (règle du) : dans les démocraties reposant sur un scrutin proportionnel, les décisions prises au niveau du pouvoir exécutif doivent reposer sur un accord de l'ensemble des membres du gouvernement. À la différence de la règle de l'unanimité, un consensus ne requiert pas une approbation formalisée. Le consensus peut être tacite et ne requiert pas un vote préalable ou une délibération particulière.

Dilemme du prisonnier : en théorie des jeux, le dilemme du prisonnier caractérise une situation où deux joueurs auraient intérêt à coopérer mais où, en l'absence de communication et de confiance entre les deux joueurs, chacun choisira de trahir l'autre si le jeu n'est joué qu'une fois. La raison est que si l'un coopère et que l'autre trahit, le coopérateur est fortement pénalisé.

Intercabinets, « IC » ou « IKW » : une réunion intercabinets met en présence les experts des différents ministres sur une matière concernée. Il s'agit du premier échelon de négociation dans le cadre de la préparation d'une décision qui doit être soumise à l'approbation du gouvernement. IKW est le sigle néerlandais de *interkabinetten werkgroep*.

« **Lose-lose** » ou « **perdant-perdant** » : résultat d'une négociation dans laquelle le résultat final minimise l'intérêt de chacune des parties et dans laquelle chacune de celles-ci sort perdante de la négociation. C'est l'inverse d'une négociation « *win-win* » ou « gagnant-gagnant ».

Négociation compétitive (ou conflictuelle) : mode de négociation dans lequel le négociateur est dans une logique de type « *win-lose* », chaque partie recherchant un gain maximal immédiat qui corresponde à une perte équivalente pour l'autre partie. La négociation compétitive se caractérise par l'existence d'une compétition et d'une méfiance entre les protagonistes, qui se perçoivent comme des adversaires.

Négociation coopérative (ou intégrative) : mode de négociation dans lequel les parties se mettent dans un état d'esprit qui permet de créer un certain degré de confiance entre elles et une forme de

respect, les parties se voyant, au moins en partie, comme des partenaires qui ont un intérêt commun à aboutir à une solution équilibrée.

Parité (au sein du conseil des ministres) : règle fixée par la Constitution belge selon laquelle le conseil des ministres doit compter autant de ministres francophones que néerlandophones, le Premier ministre éventuellement excepté.

Point A et point B : points figurant à l'ordre du jour du gouvernement. Les points A sont ceux que le gouvernement peut approuver sans discussion entre les ministres lors de la réunion du gouvernement, ces points ayant déjà fait l'objet d'un accord entre les membres de la coalition à une étape antérieure du processus de décision. Les points B sont ceux qui doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi au sein du gouvernement, aucun consensus n'ayant été atteint jusque-là.

Réunion des chefs de cabinet ou « DAB » : rencontre des chefs de cabinet des différents ministres afin de négocier soit les points qui sont soumis à l'approbation du gouvernement, soit d'autres points en cours de discussion au niveau des réunions intercabinefs et pour lesquels un arbitrage des chefs de cabinet est sollicité. Au niveau fédéral, cette réunion rassemble les chefs de cabinet des ministres qui sont membres du kern. DAB est le sigle néerlandais de *directeur algemeen beleid*.

Secrétaire du gouvernement : personne désignée par le gouvernement pour assurer son secrétariat. Cela implique notamment d'arrêter les ordres du jour du gouvernement, ainsi que les notifications des décisions prises par ce dernier. À cette fin, le secrétaire du gouvernement assiste aux réunions sans participer aux délibérations. Le plus souvent, le secrétaire du gouvernement est le chef de cabinet ou le chef de la coalition (c'est-à-dire le Premier ministre ou le ministre-président).

Scrutin majoritaire : mode de scrutin dans lequel sont élus le ou les candidats qui obtiennent le plus grand nombre de suffrages. Dans un scrutin majoritaire à un tour, la majorité relative des suffrages exprimés suffit à l'emporter. Dans un scrutin majoritaire à deux tours, la majorité absolue est nécessaire pour être élu dès le premier tour et, à défaut, une majorité relative des suffrages suffit lors du second tour.

Scrutin proportionnel : mode de scrutin qui vise à donner à chaque liste un nombre de sièges proportionnel au total des voix exprimées dans la circonscription électorale considérée.

Sonnette d'alarme : mécanisme permettant de suspendre l'adoption d'une législation portant atteinte aux intérêts d'une communauté linguistique ou d'une minorité idéologique et philosophique. Un groupe linguistique de la Chambre des représentants, du Sénat ou du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale peut ainsi interrompre la procédure parlementaire pour provoquer une phase de négociation gouvernementale lorsque ce groupe estime que les dispositions du texte à l'examen sont de nature à porter gravement atteinte aux intérêts d'une communauté. Une procédure similaire existe dans les parlements des Communautés dans l'objectif de protéger les sensibilités philosophiques.

« Win-win » ou « gagnant-gagnant » : résultat d'une négociation dans laquelle chaque interlocuteur obtient une partie de ce qu'il recherche. Un tel résultat est atteint par le fait que chaque partie se préoccupe aussi de l'intérêt de l'autre partie en recherchant un accord qui augmente les gains de chacun.