

Les « experts », acteurs essentiels de la négociation

Jean Faniel

Les négociations politiques ou socio-économiques sont menées, ou à tout le moins conclues, par des responsables de haut niveau (ministres, présidents de parti, dirigeants patronaux et syndicaux...). Ceux-ci sont généralement entourés par des experts, des techniciens dont le rôle semble s'être accru au fil du temps. Parfois critiqués pour le poids qu'ils prennent dans les processus démocratiques, ces derniers jouent néanmoins un rôle essentiel. Encore faut-il savoir qui sont ceux qu'on nomme les « experts »...

Les accords conclus entre interlocuteurs politiques ou sociaux ont une dimension politique, dans ce sens qu'ils ont un effet sur la vie des citoyens, des travailleurs, des entreprises ou, plus largement, sur l'évolution d'une société et de ses membres ¹. Les négociations conduisant à ces compromis sont par conséquent menées, ou à tout le moins présidées et conclues, par des acteurs investis d'une autorité et d'une légitimité, condition requise pour pouvoir engager l'institution qu'ils représentent – quitte à soumettre ensuite le résultat de la négociation au Parlement ou à des instances internes pour approbation.

Cependant, les matières sur lesquelles porte, directement ou par ricochet, la négociation recèlent des contraintes techniques, de natures très diverses : juridiques, économiques, environnementales... On y songe moins souvent, mais des aspects psychologiques ou anthropologiques peuvent aussi entrer en ligne de compte, afin d'anticiper la manière dont les groupes sociaux concernés par l'accord vont recevoir celui-ci et adapter leurs comportements aux modifications introduites. Dans des sociétés devenues éminemment complexes et codifiées, maîtriser ces contraintes dans leur totalité est difficile, voire impossible pour les responsables en question. Tel est dès lors le rôle dévolu aux « techniciens » ou autres « sherpas » – terme dont l'usage est révélateur : au Népal, les sherpas sont les guides qui aident les alpinistes à atteindre les sommets, à la fois par leur connaissance du terrain et par leurs capacités à transporter de lourdes charges ².

¹ Il en va de même des décisions prises d'autorité, sans négociation, mais on se limitera ici pour l'essentiel au cas des accords négociés.

² La loyauté de ce peuple montagnard est particulièrement louée, ce qui renforce le parallèle avec le rôle des sherpas évoqués ici.

Technocratie... ou manque de maîtrise technique

Les « experts » sont censés maîtriser davantage que ceux qu'ils secondent ces contraintes et ces subtilités. Ils ne sont par contre pas censés influencer le contenu de la négociation elle-même. Pourtant, le phénomène de la technocratie, du gouvernement par les experts, est bien connu et fait l'objet de larges critiques³. En se focalisant sur les contraintes, les techniciens peuvent en effet restreindre le champ des possibles qui s'offrent aux négociateurs. L'argument des contraintes supposées indépassables peut conduire à l'imposition d'une voie unique, puisque « *There is no alternative* », selon les termes fameux de Margaret Thatcher. Dans ce cas, les experts – suivis ou même appuyés par leurs responsables – peuvent se trouver complices, voire acteurs, d'une confiscation de la démocratie.

La relation entre politiques et techniciens peut également poser des problèmes inverses, moins souvent mis en avant. Nouer un accord de nature politique en maîtrisant mal les contraintes techniques ou en n'en tenant pas (ou pas suffisamment) compte⁴ peut rendre difficile sa traduction concrète en textes légaux, et *a fortiori* son application. Dès lors, il faut revenir sur l'accord, le revoir, l'aménager, envisager comment le mettre en œuvre.

Dans ce cas, tout le défi pour les techniciens chargés de cette seconde phase est d'affiner l'accord et de le concrétiser, mais sans remettre en cause les arbitrages politiques acquis au prix de négociations parfois longues et difficiles, voire de concessions douloureuses. L'actualité belge récente a fourni des exemples frappants de ce constat.

Les sherpas renégocient... sans négociateur

Ainsi, l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011, qui trace les contours de la 6^e réforme de l'État, a été négocié durant de longs mois. Alors que tout semblait décidé avant la mise en place du gouvernement Di Rupo, il a fallu constater que l'accord s'avère précis sur certains points mais nettement plus évasif sur d'autres et qu'il n'est pas simple de le concrétiser. Le gouvernement et les huit partis impliqués dans la négociation et la concrétisation de cette réforme ont dès lors rapidement instauré le Comité de mise en œuvre des réformes institutionnelles (Comori). Celui-ci implique des représentants politiques, mais qui agissent en tant que techniciens (et accompagnés d'experts spécialisés en droit ou en finances publiques, par exemple), pour traduire l'accord en textes juridiques et en décisions applicables concrètement. Ce comité a mis plus d'un an pour accomplir sa mission, signe de l'ampleur de la tâche. Par ailleurs un groupe de travail dédié à la réforme du Sénat a été créé. S'ils doivent régler les aspects techniques de l'accord, il va de soi que ces groupes de travail ont aussi un rôle politique majeur : veiller à ce que la traduction juridique de l'accord initial ne s'écarte pas, ou pas trop, du contenu politique de l'accord. Ces « techniciens » doivent donc veiller à la transposition de l'accord initial, doivent

³ Voir notamment le dossier consacré à cette question par *La Revue nouvelle*, en octobre 2012.

⁴ Le manque de maîtrise technique des négociateurs n'est pas toujours en cause, bien sûr. Ne pas régler les « détails » techniques d'un accord peut résulter d'une volonté d'aboutir rapidement à un accord, voire constituer une technique de négociation, le flou ou l'ambiguïté de certaines dispositions d'un accord pouvant arranger les parties en présence.

éclairer ses zones d'ombre, mais en restant strictement dans la voie minutieusement tracée par les négociateurs en 2011 ⁵.

En matière socio-économique également, les techniciens sont parfois amenés à repasser derrière les négociateurs principaux pour finaliser, voire retravailler les accords conclus. Ainsi, le Groupe des Dix qui se réunit tous les deux ans pour négocier un projet d'accord interprofessionnel (AIP) rassemble les principaux responsables syndicaux et patronaux du pays. Les textes qu'il produit ne sont pas toujours très détaillés, laissant une marge de manœuvre pour les négociations ultérieures à mener au niveau des secteurs et des entreprises. Mais la concrétisation de l'AIP lui-même a parfois des implications peu ou mal envisagées par les négociateurs et que les techniciens patronaux et syndicaux sont contraints de décortiquer et de régler, à nouveau en restant dans l'esprit de l'accord négocié. Il arrive que certains techniciens pestent sur les responsables qui ont négocié un texte dont ils ne maîtrisaient visiblement pas toutes les subtiles incidences.

Qui est l'« expert » ?

Dans le même domaine, un autre exemple souligne que l'expertise technique vient souvent d'abord du terrain : quand le gouvernement réforme des matières liées à la sécurité sociale, les interlocuteurs sociaux, et en particulier leurs techniciens, s'étranglent parfois devant les textes préparés par les cabinets ministériels. Des témoignages évoquent ainsi des arrêtés royaux entièrement revus par ces techniciens patronaux et syndicaux car ils ne collaient pas à la réalité et/ou aux règles en vigueur. Baignant en permanence dans les matières concernées, informées par les situations que vivent leurs affiliés sur le terrain et relativement au fait de l'évolution de la législation sociale et de son application par les juridictions du travail, les organisations patronales et syndicales sont mieux à même d'envisager toute la complexité des situations rencontrées sur le terrain que ne le peuvent des attachés de cabinet ou des services d'études de partis politiques, davantage coupés de ces réalités ⁶.

Pour le dire de manière un peu schématique, les personnes dont l'expertise est requise pour soutenir une négociation ne sont pas nécessairement, ou pas uniquement, des académiques tirant tout leur savoir d'ouvrages théoriques. C'est même au contraire la pratique de terrain, la connaissance concrète des matières abordées qui, dans bien des cas, forge l'expertise. Ainsi, la maîtrise technique des matières les concernant que peuvent afficher des groupes d'intérêt ou des groupes de pression est souvent un atout précieux en matière de lobbying.

⁵ Plusieurs membres du Comori étaient eux-mêmes à la table des négociations en 2011. Mais dans ce comité, ils disposent d'un mandat différent, agissent dans un cadre déterminé et en bénéficiant d'un délai nettement supérieur, le temps constituant dès lors une pression moindre que dans la négociation elle-même.

⁶ Soulignons en passant que le partage de l'expertise à l'intérieur de ces organisations, entre les responsables et techniciens d'une part et les affiliés (individus ou organisations) d'autre part, est en soi un enjeu de pouvoir et de contrôle démocratique des seconds sur les premiers.

Remettre la réalité au cœur de la décision

Dans nos sociétés complexes, fortement codifiées sur le plan juridique, désireuses de prendre en considération de nombreuses contraintes, la dérive technocratique a souvent été soulignée – et elle n'est effectivement pas à négliger. En même temps, il serait sans doute naïf de vouloir nier l'importance de ces contraintes techniques. En effet, un accord, même approuvé par toutes les parties, risque de rester lettre morte s'il apparaît qu'il est inapplicable, car irréaliste. Pour autant qu'ils restent dans leur rôle, les techniciens, plus expérimentés que diplômés, ont donc un rôle à jouer dans les processus démocratiques de décision.

Cet article a été publié dans : *Imagine demain le monde*, n° 99, septembre-octobre 2013, pages 24-25.

Pour citer cet article dans son édition électronique : Jean FANIEL, « Les “experts”, acteurs essentiels de la négociation », *Les analyses du CRISP en ligne*, 1^{er} septembre 2013, www.crisp.be.