

Donnant-donnant

Jean Faniel

L'actualité récente a mis en évidence un procédé de négociation courant mais peu connu en dehors des cénacles politiques : le couplage de dossiers par les partenaires d'une coalition. Pourquoi ce type d'échange semble-t-il être monnaie courante ? Et pourquoi n'est-il pas davantage connu du public ?

À l'été 2016, les partenaires flamands de la majorité fédérale n'ont pu s'accorder sur une modification de la fiscalité des entreprises. Alors que la N-VA proposait une baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (ISOC) de 33,99 à 25, voire 20 %, le CD&V réclamait en contrepartie l'introduction d'une taxation des plus-values à la revente d'actions. Afin de ne pas être en reste, l'Open VLD rejetait pour sa part un accord qui n'inclurait pas également une forme d'incitation à la mobilisation de l'épargne afin qu'elle soutienne directement l'économie. En affichant leurs exigences précises et leurs divergences en la matière, ces partis ont mis en évidence une pratique politique fréquente, qui consiste à échanger un point contre un autre au sein d'un accord global sur une thématique.

Ce procédé n'est pas étonnant, même si la divulgation assez détaillée des positions en présence alors même que la négociation est en cours est plus inhabituelle. Surtout, ce cas souligne que cette pratique peut ralentir le mode de décision puisque, comme on le sait, il n'y a d'accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout. Un an plus tard, les positions en la matière n'avaient pas bougé et la réforme de l'ISOC était toujours en rade.

Le couplage de dossiers n'intervient pas toujours sur une même thématique. À la Chambre des représentants, la commission d'enquête mise sur pied pour démêler ce qui est connu sous le nom de « Kazakhgate » a notamment fait apparaître un autre exemple de marchandage politique. L'introduction dans le droit belge de la transaction pénale s'est trouvée au centre des interrogations des parlementaires quant à un éventuel trafic d'influence commis pour tirer trois hommes d'affaires de leurs démêlés avec la justice. Or cette procédure était réclamée par le MR, voire par le CD&V. Ce changement législatif aurait été couplé à la levée du secret bancaire, appuyée pour sa part par le PS. Tandis que le MR sentait qu'il allait devoir céder sur ce second dossier, il en aurait profité pour faire avancer celui de la transaction pénale. Témoignant devant la commission d'enquête parlementaire le 14 juillet dernier, le vice-Premier ministre MR, Didier Reynders, a estimé qu'il s'agissait là d'un *deal* politique « tout à fait classique ». Classique, certes, mais dont les protagonistes ne s'étaient pourtant guère targués jusque-là.

Le couplage de dossiers par les partenaires d'une coalition peut également intervenir sur des sujets ne présentant aucun rapport l'un avec l'autre. Ainsi, le chef du groupe MR au Parlement wallon, Pierre-Yves Jeholet, soupçonnait-il en mai dernier les partenaires

du gouvernement régional de conditionner la mise sur pied d'une assurance autonomie à destination des personnes dépendantes, portée par le CDH, à l'adoption de la réforme fiscale, préparée par le PS. Et d'indiquer : « Il semble qu'il y ait du marchandage politique autour de ce dossier. Le PS ne veut pas de l'assurance autonomie et le CDH ne veut pas de la réforme fiscale wallonne. Ce serait donc du donnant-donnant. Je ne suis pas naïf. Je sais comment les choses peuvent parfois se passer en politique. Mais dans ce dossier précis (de l'assurance autonomie), c'est un scandale »¹.

Le lendemain, bien que contestant la lecture du libéral, le ministre en charge de ce dossier, Maxime Prévot (CDH), reconnaissait à demi-mots le lien établi, au moins par le PS, entre les deux dossiers². Un mois plus tard, on ne pourra s'empêcher de faire le lien entre cette tension entre les partenaires de la majorité wallonne et la volonté du CDH de renverser son alliance avec le PS dans les entités fédérées.

Une pratique courante, un aveu qui l'est moins

Ces trois exemples présentent l'originalité de porter à la connaissance du public des cas concrets de couplage explicite de dossiers par une coalition. Mais leur révélation n'intervient pas dans un contexte normal. Le premier se produit dans le cadre d'une négociation confrontée à un blocage, le deuxième apparaît au fil d'une enquête parlementaire et le troisième est avancé par l'opposition, là aussi dans un climat tendu entre partenaires de gouvernement.

Généralement, les protagonistes de ce type d'accord ne se vantent pas de les pratiquer, voire le contestent en public. Pour leur part, les membres des cabinets concernés se sentent généralement tenus d'observer une certaine discrétion, même quelques années après, sur la décision prise par leur ministre de n'avaliser la proposition d'un partenaire de gouvernement qu'à la condition que celui-ci accepte en retour d'approuver un dossier important aux yeux du mandataire qu'ils servent. L'observateur qui souhaite déceler des exemples concrets de cette pratique, qui paraît pourtant répandue, en est dès lors réduit, en dehors des circonstances particulières évoquées ci-dessus, à examiner les ordres du jour de gouvernement (quand ils sont publics) et les séances parlementaires pour voir quels dossiers apparemment sans rapport entre eux franchissent simultanément les différentes étapes du processus de décision.

Un souci pour la démocratie ?

Mais pourquoi les acteurs politiques se font-ils discrets sur ce type de pratique ? En régime de coalition, il paraît pourtant normal que des partenaires de gouvernement nouent des compromis afin de faire avancer certaines de leurs priorités politiques respectives. Il semble également prudent de ne pas accepter trop rapidement et sans contreparties les demandes de son partenaire³, au risque de perdre ce qui peut servir de monnaie d'échange et, éventuellement, de se faire bernier. Ainsi, la dernière réforme institutionnelle a été approuvée au Parlement fédéral en deux paquets de mesures au sein desquels Flamands et francophones avaient mis chacun revendications et concessions, les uns et les autres

¹ *La Libre Belgique*, 16 mai 2017.

² *La Libre Belgique*, 17 mai 2017.

³ R. WITMEUR, *La négociation en politique*, Bruxelles, CRISP, Dossier n° 85, 2015, p. 85.

veillant à ce que les compensations de leurs renoncements soient adoptées le même jour que les acquis obtenus de leurs interlocuteurs. Peut-être les négociateurs francophones avaient-ils en mémoire l'historique des réformes de l'État antérieures : les partis flamands ont obtenu la création des Communautés culturelles dès 1970 ; les Wallons ont dû attendre 1980 pour que soient créées les institutions régionales et les Bruxellois n'ont disposé de leur propre Région qu'en 1989.

Sans doute la gêne provoquée par ce type de procédé dans le chef même de ceux qui le pratiquent est-elle liée à d'autres aspects. En général, les personnes qui mènent une négociation préfèrent entourer celle-ci et leurs positions et arguments d'une certaine discrétion. Or cette attitude, souvent jugée importante pour la réussite de la négociation, est difficile à concilier avec la publicité, voire la transparence que réclame le fonctionnement d'une société démocratique.

Coupler deux dossiers peut aussi avoir pour effet – recherché ou non – de freiner politiquement l'un alors qu'il serait techniquement prêt à aboutir ou qu'il deviendrait urgent de le faire avancer sans nécessairement attendre l'autre. Ralentir délibérément un processus décisionnel n'est pas nécessairement la dimension de la politique la plus reluisante et la plus simple à « vendre », surtout si, *in fine*, on sait qu'on ne le bloquera pas. Cela peut conduire l'opposition à juger le procédé « scandaleux », pour reprendre les termes rencontrés plus haut.

Dans certains cas, cette technique peut être employée pour barrer la voie à un projet qu'on estime inacceptable en proposant en retour une autre réforme que l'on sait inadmissible par le partenaire dont on veut refroidir les ardeurs. Un tel enterrement n'est pas non plus toujours simple à admettre ou à vanter.

Enfin, et c'est sans doute un des éléments les plus embarrassants pour les négociateurs politiques, admettre qu'on couple parfois des dossiers revient à reconnaître qu'on accepte d'approuver des réformes que l'on n'accepte que du bout des lèvres, voire auxquelles on devrait en principe s'opposer, de manière à pouvoir faire avancer des projets auxquels soi-même on tient. Même si c'est là l'essence d'un compromis, admettre sans fard qu'on avale ce type de couleuvres n'est pas des plus agréables.

Coupler des dossiers lors d'une négociation entre partenaires de gouvernement paraît donc inhérent à un régime de coalition tel qu'il prévaut en Belgique. Mais il n'en est sans doute pas non plus l'aspect le plus flatteur. Pudeur et démocratie peuvent-elles faire bon ménage ?

Cet article a été publié dans : *Imagine demain le monde*, n° 123, septembre-octobre 2017, pages 32-33.

Pour citer cet article dans son édition électronique : Jean FANIEL, « Donnant-donnant », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 1^{er} septembre 2017, www.crisp.be.