



European Institute of Public Administration
Institut européen d'administration publique

Outils de réflexion stratégique du négociateur européen pour la défense de ses intérêts nationaux au sein du Conseil de l'UE.

Frank Lavadoux

avec le soutien de l'OIF



Outils de réflexion stratégique du négociateur européen pour la défense de ses intérêts nationaux au sein du Conseil de l'UE.

Frank LAVADOUX – Maître de conférences

Résumé

Négocier au Conseil de l'UE impose des défis dont certains sont communs à la plupart des négociations internationales mais d'autres dimensions sont beaucoup plus spécifiques. Afin de cerner au mieux les spécificités de la négociation sur la scène européenne et de développer quelques conseils pratiques pour le négociateur européen, il convient de situer la négociation européenne dans le cadre plus général de la théorie des relations internationales et de rappeler qu'elle est régie par les principes généraux qui caractérisent la théorie de la négociation.

Le présent document de travail vise un triple objectif. Après avoir rappelé les principes fondamentaux régissant le cadre des négociations européennes, il s'attachera à fournir une grille générique utile à la préparation de la plupart des négociations au sein du Conseil. Une série de recommandations pratiques seront ensuite présentées afin de contribuer à la réflexion stratégique du négociateur en charge de défendre les intérêts de son État membre au sein du Conseil.

Table des matières

Introduction	4
▪ Principes généraux du développement de la théorie des relations internationales	5
▪ Principes généraux de la théorie de la négociation	9
▪ Le Conseil de l'UE : cadre des négociations européennes	14
I – Comprendre les règles du jeu avant de rentrer dans l'arène	22
A-/ Quelles sont les caractéristiques des négociations européennes ?	22
a) Des négociations complexes	22
b) Des négociations multilatérales et multiculturelles	23
c) Des négociations aux multiples sujets	23
d) Logique d'un processus itératif et d'un processus à long terme	24
B-/ Les défis du contexte européen pour le négociateur : les choix stratégiques possibles et leurs éventuelles limites	25
a) Le thème de la négociation constitue-t-il une priorité politique forte ou faible pour le négociateur ?	29
b) L'ensemble des points de la négociation représente-t-il un jeu à somme nulle ou à somme positive par nature ?	34
c) Prédominance et intérêt particulier d'un thème pour un État membre ?	38
d) Liens entre les thèmes à négocier : une valeur relative propre à chaque État membre ?	39

II – Anticiper pour obtenir de meilleurs résultats, une approche en 3 P	43
A-/ Raison d'être de l'approche en 3 P	43
B-/ Grille d'anticipation et de préparation stratégique :	
une approche en 3 P	46
1- La phase préparatoire des négociations	46
2- Description : une approche en 3 P	51
a. Les personnes : « qui ? »	52
I. Les parties prenantes	52
II. Les motivations	60
III. Les relations interpersonnelles	63
b. Les point à négocier : « quoi ? »	68
I. Les éléments clés	68
II. Les solutions disponibles autour de la table	71
III. Les solutions disponibles en dehors de la salle	75
c. Le processus : « comment ? »	76
I. Stratégies et tactiques disponibles pendant la réunion	76
II. Communication et gestion de l'information	86
III. La phase post-négociation : bilan et préparation des futures négociations	93
Conclusion	100
Bibliographie	103

Introduction

Les activités du Conseil de l'Union européenne sont en moyenne rythmées par un ensemble de plus de 4 300 réunions (chiffre de 2009). Qu'il s'agisse des réunions successives des groupes de travail et organes préparatoires divers, du Comité des représentants permanents ou des Conseils des ministres, ces assemblées réunissent autour de la table une multitude d'acteurs aux intérêts très différents, voire divergents, qui par le jeu de la négociation parviennent, la plupart du temps, à un accord acceptable par le plus grand nombre. L'art de la négociation constitue le *modus operandi* indispensable au bon fonctionnement du processus décisionnel au sein du Conseil de l'Union européenne.

Négocier est un concept utilisé dans des sens très différents et parfois volontairement ambigus. Ce concept peut être défini, de manière très schématique, comme un processus social qui, à l'échelle d'une nation, devient aussi un outil politique. La négociation est un processus de communication et d'échange entre deux ou plusieurs parties dont l'objectif est généralement la résolution d'un problème ou d'une question faisant l'objet d'un différend. Le processus de négociation peut s'inscrire dans un rapport de coopération entre les parties ou dans un rapport de compétition. Lors d'une négociation, il est fréquent qu'il y ait alternance entre ces deux types de rapports.

Issue des sciences sociales, parfois appelées aussi « sciences douces », la négociation trouve déjà une place importante dans le mouvement de théorisation des relations internationales initié au début du xx^e siècle. L'apparition du phénomène de mondialisation a progressivement déplacé les frontières de l'autorité. Ceci explique pourquoi les négociations internationales englobent aujourd'hui un éventail de plus en plus large d'acteurs de toutes natures. Dans ce contexte, la négociation apparaît comme un processus politique où l'influence d'une multitude d'intérêts, à l'échelle internationale, met en exergue les rapports de force entre diverses puissances ou différents blocs régionaux. Le « négociateur international » se trouve confronté à des

« données » très diverses qu'il devra chercher à maîtriser pour réussir à défendre au mieux son mandat, et donc les intérêts qu'il représente dans les négociations.

Le contexte des négociations au sein du Conseil de l'UE impose des défis dont certains sont communs à la plupart des négociations internationales, tels que celui de la dimension multilatérale ou multiculturelle, mais d'autres dimensions, notamment la récurrence du processus décisionnel et sa logique de long terme, sont beaucoup plus spécifiques.

Afin de cerner au mieux les spécificités de la négociation sur la scène européenne et de développer quelques conseils pratiques pour le négociateur européen, il convient de rappeler que la négociation européenne s'inscrit dans le cadre plus général de la théorie des relations internationales et qu'elle est régie par les principes généraux qui caractérisent la théorie de la négociation. L'objectif n'est pas de faire un rappel exhaustif des grands courants de pensée, mais de montrer au lecteur praticien que les règles et caractéristiques du processus de négociation européen trouvent une partie non négligeable de leurs origines dans ces théories. Enfin, il convient de décrire et de comprendre les spécificités du Conseil de l'Union européenne comme champ d'action des négociations qui nous intéressent dans le présent document de travail.

Nous utilisons un cadre analytique (Lempereur & Colson, 2010) fondé sur notre collaboration avec l'Institut de Recherche et d'Enseignement sur la Négociation (IRENÉ) de l'école de commerce ESSEC (ESSEC-IRENÉ Paris & Singapore), dans le cadre d'un programme de soutien mis en œuvre conjointement par l'IEAP et l'ESSEC-IRENÉ pour le Secrétariat du Conseil.

- **Principes généraux du développement de la théorie des relations internationales**

Il est intéressant pour le négociateur de comprendre l'évolution de la théorie des relations internationales. Son action s'inscrit en effet dans le cadre de ces relations, de sorte que l'évolution de leur nature et de leur perception modifiera son approche.

À l'aube du xx^e siècle, l'équilibre des pouvoirs entre nations était le seul rempart contre la guerre. Cette notion était généralement associée à une politique de puissance sans scrupules. Les années qui ont suivi ont progressivement vu s'imposer l'hypothèse selon laquelle l'harmonie des intérêts interétatiques réels pourrait favoriser la mise en place du principe libéral selon lequel le gouvernement constitutionnel et la primauté du droit étaient des principes d'application universelle pour tout régime, qu'il soit national ou relatif à un système de relations internationales. Cette doctrine ne tenait pas compte du conflit d'intérêts réels entre « nantis » et « démunis ».

Pendant la période de l'après-guerre, certains auteurs, dont Morgenthau (1948), considéraient les relations internationales comme « un ensemble d'États poursuivant des intérêts conditionnés par la notion de pouvoir ». D'autres comme Raymond Aron considèrent que « *la caractéristique d'un système international est la configuration des rapports de force* ». Il est intéressant de noter ici que l'on ne considère plus l'État comme le seul acteur, mais comme l'acteur le plus important. La notion d'intérêts, quant à elle, met en relief deux notions majeures : les États ont des intérêts et ces intérêts dominent les comportements.

Dans les années 1950 et 1960, les apports des sciences sociales, en particulier des sciences comportementales, ont progressivement permis de se concentrer sur l'étude des comportements réels des acteurs, plutôt que sur l'interprétation que l'on pouvait faire d'un comportement donné. L'objectif des comportementalistes était d'apporter une conceptualisation rigoureuse, systématiquement corroborée par des raisonnements scientifiques, afin d'éviter la dimension anecdotique qui était d'usage auparavant.

Au début des années 1970, l'évolution des relations internationales a vu l'émergence de nouveaux défis ayant pour conséquence à la fois l'initiation d'un changement de la diplomatie des grandes puissances (« *high politics* ») et la mise en exergue, dans une moindre mesure, des changements socio-économiques (« *low*

politics »). Ces changements cumulés ont produit les théories dominantes des années 1980 et 1990 basées sur le néoréalisme et le néolibéralisme institutionnel.

Ce bref rappel historique de l'évolution de la théorie des relations internationales permet de comprendre le passage d'un modèle idéaliste des relations interétatiques (l'internationalisme libéral) à une approche réaliste (y compris les comportementalistes). Les événements marquants de cette période, à savoir les deux guerres mondiales, sont probablement la cause principale des changements dans la modélisation des relations internationales.

Pour le négociateur, il est intéressant de voir comment le développement de la théorie des relations internationales a vu la conception du rôle de l'État évoluer au fil du temps. L'évolution de la conception de l'entité que le négociateur représente aura bien entendu des conséquences évidentes dans son approche. En effet, d'une notion de nation, clé de voûte des relations diplomatiques et stratégiques, l'étude des processus décisionnels dans le cadre des relations internationales a progressivement démontré que la nature unitaire des États dans les relations internationales (au moins du monde occidental), telle que décrite par le courant réaliste, était illusoire. Nous entendons par « nature unitaire d'un État » la conception selon laquelle les États agissent toujours dans le but de défendre leurs intérêts ou leur puissance politique, indépendante de l'économie, de l'éthique ou de la religion, bien qu'ils prétendent souvent (sincèrement ou hypocritement) agir au nom de motivations morales, humanistes ou autres. Le courant réaliste dans sa conception unitaire de l'État confère toute autonomie à la sphère politique, comme un bloc monolithique, unique moteur des relations diplomatiques et stratégiques. La thèse de l'État unitaire peut éventuellement s'illustrer pour un État prenant part à une organisation comme l'Organisation des Nations unies (ONU), mais plus difficilement pour un État prenant part à une organisation telle que l'Union européenne (UE) ou les agences fonctionnelles de l'ONU. Dans le premier cas, il s'agit d'une enceinte internationale dans laquelle les États interagissent, tandis que dans les deux autres exemples, l'organisation internationale représente plus qu'une arène internationale et, dans ce contexte, il semble plus difficile pour un État membre d'utiliser cette organisation comme un outil à son service.

L'évolution de la sphère économique a suivi une tendance similaire à celle de la sphère politique. Les entreprises commerciales ont toujours échangé au-delà des frontières étatiques. Elles ont évolué au fil du temps et de nouveaux modèles d'entreprises se sont développés. L'activité de production a pris une dimension mondiale faisant apparaître la notion de coopération multinationale. Là aussi, la qualité des comportements des entreprises, comme des États pour la sphère politique, a évolué.

La stratégie diplomatique des relations internationales revêt une importance primordiale quand l'enjeu est celui de vie ou de mort pour les États. Mais dans un monde en pleine mutation, où la Guerre froide a progressivement disparu, le rôle international des liens sociaux, et en particulier des liens économiques, devient à son tour son arme. Cette évolution de la nature des relations interétatiques accélère les changements et la modélisation dans les relations internationales.

Ces modifications sont mises en avant dans la collection d'ouvrages sur les relations transnationales de R. Keohane et J. Nye (1971, 1977, 2000). Ces auteurs soulignent que ces changements impliquent la mise en place de relations basées sur le pluralisme et l'interdépendance complexe. Dès lors, on ne peut plus supposer que les relations entre États prédominent systématiquement sur les relations d'une autre nature, ni même que les États disposent du pouvoir de réguler efficacement tous les acteurs ou toutes les parties prenantes sur leur territoire. L'interdépendance complexe met en exergue l'existence d'une multitude de canaux d'accès entre les acteurs au sein de la société (dans les branches de l'appareil étatique comme dans la société civile), par opposition à la notion d'État unitaire développée par le courant réaliste. Par ailleurs, l'interdépendance complexe suppose que les relations internationales ne sont pas basées sur la force. Enfin, dans un environnement d'interdépendance complexe, les enjeux ne sont pas hiérarchisés. Dans ce contexte, la sécurité devient un thème parmi d'autres et l'agenda des discussions est élaboré en fonction des priorités du moment. Les États sont solidaires, nouveauté issue du pluralisme, et leurs relations ne sont plus considérées dans leur ensemble mais sont « réparties » par secteurs d'intérêt (le commerce ou les finances, par exemple). Pour chaque secteur, l'interaction est conditionnée par l'interdépendance mutuelle. La sensibilité et la réactivité des acteurs varient selon les circonstances et le niveau de vulnérabilité de

chacun. La politique de l'interdépendance complexe résulte de ces différences. Dans ce contexte, « sensibilité » désigne le degré de réceptivité des acteurs aux changements dans un contexte donné. La vulnérabilité, quant à elle, mesure la capacité de chaque acteur à adapter ses réponses à son niveau de sensibilité.

De manière très schématique, on peut donc considérer que l'intérêt est inséparable de la conjoncture. Le négociateur sera ainsi amené à imaginer et construire plusieurs scénarios possibles pour atteindre les buts qu'il s'est fixés, probablement dictés par une multitude de facteurs, mais aussi et surtout par la froide analyse des moyens réels dont il dispose.

Nous allons voir maintenant dans quelle mesure cette tendance se reflète dans la théorie de la négociation.

- **Principes généraux de la théorie de la négociation**

La littérature relative aux relations internationales et à l'intégration européenne s'est développée sans porter d'attention particulière aux évolutions parallèles des théories de la négociation. Ce domaine de la théorie de la négociation a pris corps dans les années 1970, en particulier aux États-Unis. Cette théorie s'est notamment construite par l'étude de thèmes éclairant la négociation, tels que les stratégies qui sont utilisées par les acteurs en négociation, les facteurs qui renforcent (ou amenuisent) le pouvoir de marchandage des parties prenantes, les conditions dans lesquelles les négociations sont les plus efficaces, la manière dont peuvent être influencées les préférences des négociateurs dès lors qu'ils entrent en négociation, l'importance du discours et de l'argumentation, l'impact d'une approche basée sur une logique à long ou, au contraire, à court terme, ou encore le rôle que peut jouer un médiateur dans la facilitation des compromis (Ury et Fisher 1981 ; Hopmann 1996 ; Raiffa 1992 ; Zartman 1978).

Dans la mesure où la plupart des recherches dans ces domaines ont été menées aux États-Unis, ces travaux empiriques se sont principalement concentrés sur des thèmes d'intérêt prioritaire pour les États-Unis, tels que les relations bilatérales entre les États-Unis et l'URSS dans les négociations autour du contrôle

des armes soviétiques, ou encore l'intérêt des négociations dans le cadre du processus de paix au Moyen-Orient (Hopmann 1974).

Par contraste, assez peu de recherches empiriques et « théorisantes » ont été réalisées dans le cadre des négociations au sein de l'UE. En Europe, la recherche s'est par exemple davantage concentrée sur les idées soutenues par les fondateurs de l'UE, telles que les intérêts commerciaux indicateurs des préférences nationales et l'évolution des compétences des instances supranationales de l'UE. Le développement de la recherche sur le thème spécifique des négociations européennes ne s'est mis en place que de façon plus tardive, à partir de la fin des années 1990.

Les travaux sur ce sujet ont d'abord été descriptifs par nature et n'ont pas immédiatement et explicitement contribué au développement de la théorie de la négociation (Wallace 1990 ; Werts 1992). Cette tendance s'est inversée depuis. En effet, les aspects théoriques de la négociation, tels que l'analyse du style prédominant des négociations au sein de l'UE, le rôle spécifique des parties prenantes dans les négociations européennes, ou encore l'explication des particularités du résultat obtenu dans le cadre d'une politique européenne spécifique, se sont développés (Da Conceição-Heldt 2006 ; Dür et Mateo 2010 ; Elgström et Jönsson 2000 ; Lodge et Pfetsch 1998 ; Meerts et Cede 2004 ; Niemann 2004 ; Talberg 2006 ; Thomas 2009).

Lorsque les chercheurs font référence au processus des négociations, ils le définissent soit de façon restreinte comme un ensemble constitué par la procédure juridique et le fonctionnement interne des réunions (ordre du jour, distribution des documents, prise de parole), soit de façon plus large en incluant également le calendrier, la taille des délégations, le format et la logistique. Dans le contexte multilatéral international, la seconde définition semble mieux adaptée car les négociations sont beaucoup plus sensibles aux variations des règles du jeu.

La recherche portant sur les négociations multilatérales insiste sur la gestion du processus. Avec la formation de coalitions et le caractère mouvant de la « MESORE » (MEilleure SOLution de REchange), la gestion du processus serait l'une des trois différences fondamentales entre les négociations bilatérales et multilatérales (Susskind et Alii, 2005). Comme l'indique Pfetsch (2009) au sujet des négociations

multilatérales dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, « le processus forme le résultat ».

Les négociations européennes constituent un cas particulier de négociations multilatérales internationales dans la mesure où les traités et la jurisprudence définissent le cadre du processus. La Présidence du conseil de l'UE peut donc concentrer ses efforts sur les autres aspects, notamment l'ordre du jour, les formats (formel ou informel), la logistique et le calendrier. En outre, du fait du système des représentations permanentes, les négociateurs en poste à Bruxelles entretiennent déjà, avant les négociations, des relations de travail suivies, cordiales, voire parfois amicales. On se trouve donc dans un cadre fortement normé, à la différence des grandes conférences intergouvernementales, qui se présentent comme des enceintes restreintes dans la mesure où une grande partie du processus est à réinventer à chaque fois. Le forum de négociation bruxellois pourrait être qualifié d'enceinte multilatérale consolidée.

Avant d'aborder de manière synthétique les deux grands courants d'approche de la négociation, il est utile de dire un mot de la stratégie et de la tactique, ainsi que de clairement différencier ces deux concepts. La stratégie est un « ensemble d'actions coordonnées, de manœuvres en vue d'une victoire », tandis que la tactique est « l'ensemble des moyens coordonnés que l'on emploie pour parvenir à un résultat ».

La première approche de la négociation est l'approche distributive, également qualifiée de compétitive ou de « gagnant / perdant ». Cette approche part du principe que les négociations sont des transactions à somme nulle. En d'autres termes, les négociateurs considèrent les négociations comme des compétitions pour une quantité limitée ou fixe d'un avantage souhaité, de manière à ce que le gain de l'un corresponde à la perte de l'autre. La totalité des bénéfices disponibles est souvent représentée métaphoriquement sous la forme d'un « gâteau » à partager. Étant donné que les négociateurs se battent pour une quantité fixe d'un bien, ils espèrent « gagner » une portion au prix de la perte correspondante de leur adversaire. Le but est qu'une partie accapare la part du gâteau la plus grosse possible et que l'autre ne récolte que des miettes. Les tactiques utilisées dans ce type de négociations

distributives ont donc pour but de s'approprier un gain tout en se défendant contre les agissements identiques de l'adversaire.

Contrairement aux approches distributives, les approches intégratives ou de coopération cadrent les négociations comme des interactions possédant un potentiel « gagnant / gagnant ». Alors que la vision à somme nulle considère qu'elles ont pour but de réclamer sa part d'un « gâteau à taille fixe », les théories et stratégies intégratives cherchent des moyens de créer de la valeur ou « d'agrandir le gâteau » afin que la négociation laisse davantage à partager entre les parties. Du fait de l'importance accordée à la résolution de problèmes, à la coopération, à la prise de décision conjointe et aux gains mutuels, les stratégies intégratives demandent aux négociateurs de travailler ensemble pour trouver des solutions dites « gagnant / gagnant ».

Von Neumann (1928) propose la théorie des jeux et la théorie de l'équilibre général. Son travail aboutit en 1944 avec la publication, en collaboration avec Morgenstern, de ce qui est devenu un classique de l'économie : *Théorie des jeux et comportements économiques (Theory of Games and Economic Behavior)*. Cette théorie sera reprise et développée par Schelling (1960) dans le contexte de la guerre froide et en particulier suite à la crise des missiles de Cuba où il ouvre la voie à l'étude des paris et du comportement stratégique. Ces concepts seront largement utilisés en négociation comme en management.

Dans ce contexte, le négociateur est donc confronté au dilemme entre coopération et compétition. Le « dilemme du prisonnier » constitue l'une des théories fréquemment citées en référence lorsque l'on évoque les principes de la théorie des jeux et son application au domaine de la négociation. Son scénario est le suivant : deux prisonniers attendent d'être jugés pour un délit qu'ils ont commis. Chacun doit choisir entre deux actions : avouer ou se taire. Si aucun des deux n'avoue, ils coopèrent et devront purger une peine de deux ans de prison chacun. S'ils dénoncent l'autre, la peine passera à quatre ans pour tous les deux. De plus, les prisonniers apprennent que, si l'un d'entre eux coopère et l'autre dénonce, ce dernier sera libéré et celui qui aura refusé de témoigner contre son partenaire écoperà de cinq ans de prison. Chaque joueur s'efforçant d'optimiser son propre résultat et ignorant ce que l'autre va faire, le jeu du dilemme du prisonnier démontre que le joueur rationnel

choisira systématiquement la dénonciation parce qu'il se rend compte qu'ainsi il s'en sortira beaucoup mieux que son opposant, quel que soit le choix de ce dernier.

Dans la réalité, les négociateurs sont a priori confrontés à un défi similaire dans leur prise de décision, puisqu'ils disposent d'informations incomplètes sur les intentions des autres négociateurs. En suivant la logique énoncée ci-dessus dans les scénarios de négociation similaires, les accords seraient donc improbables parce que chaque partie aurait une bonne raison de dénoncer pour maximiser ses propres gains. Cependant, un tel résultat n'est pas optimal parce que les parties en présence obtiendraient davantage de résultats si elles optaient pour la coopération. Afin de prouver que la coopération était possible, Robert Axelrod a utilisé une version itérative du jeu du dilemme du prisonnier pour démontrer que les individus qui recherchent leur intérêt personnel sont susceptibles de coopérer quand ils réalisent qu'ils risquent de se rencontrer à nouveau. C'est bien entendu le cas des négociations dans le cadre du Conseil de l'Union européenne.

En effet, lors des nombreuses réunions du Conseil, qu'elles soient formelles ou informelles, les représentants des États membres, et ce quel que soit le lieu de discussion (organes préparatoires ou Conseil des ministres), sont amenés à se rencontrer et à négocier de manière régulière afin de bâtir les alliances nécessaires à la défense d'intérêts communs. Cela implique aussi de consacrer du temps et de l'énergie à la socialisation avec tous les interlocuteurs présents autour de la table ou avec une partie d'entre eux, ce qui aura parfois pour conséquence de créer des liens forts allant au-delà des simples relations professionnelles. Tous groupes confondus, les quelque 4 300 réunions annuelles entre les différents acteurs du Conseil et de ses organes préparatoires contribuent à rapprocher les points de vue et à faire avancer le processus d'intégration multinationale. Un réseau humain influent est ainsi construit entre fonctionnaires nationaux et européens participant aux travaux des groupes et comités qui préparent les décisions du Conseil. Cette analyse est encore plus vraie lorsque l'on s'intéresse aux négociations qui réunissent les représentants permanents, les représentants permanents adjoints ou les conseillers sectoriels des 27 au sein du Comité des représentants permanents (COREPER). Ils sont tous en poste au sein de leur représentation permanente respective pour au moins 4 à 5 années et ils se rencontrent chaque semaine (nous reviendrons plus en détail sur le fonctionnement précis du Conseil par la suite). Ces acteurs sont fortement imprégnés d'un « esprit de corps européen », à la différence de leurs collègues fonctionnaires nationaux. Ces

derniers restent le plus souvent d'ardents défenseurs des causes et mesures nationales. En effet, chaque brique posée sur la maison commune leur enlève un peu plus de compétence et d'autorité. Étant donné que chaque État a plus à perdre sur le long terme à ne pas coopérer, il faut en permanence concilier les intérêts communs et nationaux afin de développer des politiques communes fonctionnelles. Ainsi, dans le contexte des affaires européennes, l'approche intégrative domine plus largement.

Le rappel de ces quelques principes et concepts devrait permettre au négociateur d'être à même d'établir des liens entre fondamentaux théoriques et expérience personnelle. Cette démarche individuelle devrait contribuer à une réflexion approfondie sur le mode de fonctionnement et l'identification de nouvelles pistes d'amélioration de l'efficacité du processus de négociation européen. Avant de revenir plus en détail sur ces aspects dans la première partie de ce document, nous souhaitons présenter brièvement le cadre formel dans lequel se déroulent les négociations européennes.

- **Le Conseil de l'UE : cadre des négociations européennes**

Les négociations européennes se tiennent dans un cadre institutionnel composé de règles formelles et informelles. Les États membres prennent des décisions grâce à un ensemble de procédures et de règles précises définies par une série de normes. C'est la raison pour laquelle il est essentiel de porter une attention systématique aux contraintes institutionnelles de ces négociations.

Plusieurs recherches ont été menées dans le domaine des négociations européennes. Certaines s'attachent à définir des principes fondamentaux à partir des principes généraux de la théorie de la négociation (Elgström et Jönsson 2005, Elgström et Smith 2000, Meerts et Cede, 2004, Naurin et Wallace, 2008), tandis que d'autres cherchent à en expliquer les spécificités (Thomson et al, 2006, Moravcsik 1998, Bailer 2010, Talberg 2006, Lewis 2005, Elgström et Jönsson 2000, Naurin et Lindahl 2008, Meunier 2005).

Aussi diverse et variée que soit la recherche académique en la matière, il ressort très clairement de cette littérature que les spécificités et les résultats des négociations

au sein de l'UE sont conditionnés par le contexte institutionnel du marchandage. Cet élément constitue le point de départ analytique de toutes négociations européennes. Ainsi, l'approche analytique en « 3 P » (que nous développerons dans une seconde partie) isole cet élément et le considère comme une des trois variables de toute négociation européenne. Cette variable est appelée « variable du processus ».

Les négociations au sein du Conseil de l'UE ont lieu pour leur très grande majorité à Bruxelles, dans les bâtiments du Justus Lipsius et du Borschette. De par sa structure, le Conseil est formé par un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de cet État membre et à exercer le droit de vote. Si l'on parle en général du « Conseil » ou du « Conseil des ministres », il s'agit en réalité de dix formations spécialisées regroupant plusieurs domaines tels que « Affaires générales », « Affaires étrangères » ou « Affaires économiques et financières ». Le traité de Lisbonne distingue le Conseil des affaires étrangères, qui élabore l'action extérieure de l'UE, du Conseil des affaires générales, qui garantit la cohérence des travaux des différentes formations du Conseil, prépare les réunions du Conseil européen et en assure le suivi en liaison avec le président du Conseil européen et la Commission.

Le traité de Lisbonne précise aussi que la présidence semestrielle des formations du Conseil, à l'exception de celle du Conseil des affaires étrangères, est assurée par les représentants des États membres selon un système de rotation égale défini par une décision du Conseil européen, adoptée à la majorité qualifiée. Nous parlerons dans la suite de ce document de travail de la « Présidence ». Il est intéressant de noter que le plan de table des négociations formelles est établi à l'avance et suit l'ordre de rotation des Présidences. Chaque formation du Conseil se compose des ministres compétents en la matière, mais plusieurs ministres peuvent participer en tant que titulaires à une même formation du Conseil, comme c'est le cas, par exemple, des ministres de la Santé et des ministres de la Politique sociale. Les propositions de la Commission sont discutées dans la formation spécialisée du Conseil. Cependant, les décisions qui ont l'accord des États membres peuvent être entérinées comme « points A » de l'agenda par n'importe quel Conseil, souvent celui des « Affaires générales ».

C'est donc le ministre du pays en charge de la présidence tournante qui préside chaque session du Conseil. La rotation de la présidence a l'avantage de donner à

chaque pays une chance de prouver son efficacité dans la promotion des politiques communes sur la base des propositions de la Commission. Afin d'éviter tout problème lié aux différences de priorités des vingt-sept présidences de l'Union élargie, le travail législatif est désormais basé sur un programme stratégique triennal – le trio de présidence - adopté par le Conseil européen. Le Conseil des affaires générales se fonde sur ce programme pour adopter, en décembre de chaque année, un programme opérationnel annuel des activités du Conseil, accompagné d'ordres du jour indicatifs semestriels des différentes formations du Conseil.

Le COREPER a pour tâche de préparer les travaux du Conseil et d'exécuter les mandats qui lui sont confiés par celui-ci. Le COREPER siège en deux parties : le COREPER première partie, qui est composé des représentants permanents adjoints et examine les questions plutôt techniques, et le COREPER deuxième partie, qui est composé des représentants permanents eux-mêmes et traite des questions plus politiques. Certains dossiers spécifiques sont négociés au sein de comités spéciaux, tels que le Comité spécial Agriculture pour la plupart des questions agricoles. Après examen d'une question, le COREPER – ou le comité spécial selon les cas - peut faire rapport au Conseil, chargé de la préparation des délibérations, en soulignant les aspects politiques auxquels une attention particulière doit être accordée ou, si un consensus est obtenu entre les représentants permanents et le représentant de la Commission, recommander au Conseil d'adopter le texte préparé « en point A », c'est-à-dire sans discussion. Dans les deux cas, les travaux du Conseil sont facilités par l'intervention du COREPER.

Le Conseil est aussi assisté par de nombreux groupes de travail composés de délégués nationaux qui examinent les propositions de la Commission et rendent compte au COREPER. Il existe actuellement quelque 160 groupes de travail actifs, dont certains sont plus spécialisés et plus politisés que d'autres. De par la spécificité des thèmes abordés et la diversité des individus qui le composent, chaque groupe de travail possède ses propres règles de fonctionnement, notamment en ce qui concerne le régime linguistique, la conduite et la dynamique des négociations. Les délégués nationaux sont généralement des experts de la question à traiter. Ils interviennent sur la base d'instructions techniques et leur marge de manœuvre varie considérablement d'un État membre à l'autre. L'écart de flexibilité d'un délégué est le plus souvent lié à l'influence du système national de coordination des affaires européennes.

Le Conseil est par ailleurs assisté d'un Secrétariat général, composé d'« eurocrates » des 27 nationalités de l'UE, en plus de leurs homologues représentant la Commission. Les fonctions du Secrétariat général du Conseil ont évolué, passant d'un rôle de logisticien, preneur de notes et conseiller juridique à un rôle de responsable de la négociation et conseiller de la Présidence. Sa mission originale consistait à faciliter la dimension logistique des réunions au Conseil. Cela peut notamment consister à assister la Présidence en envoyant les invitations et les ordres du jour aux prochains groupes de travail. Le Secrétariat du Conseil, rôdé par des années d'expérience, aide et guide la Présidence dans son travail, notamment en apportant une expertise juridique tant sur la forme et le fond que sur la procédure. Comme nous l'avons vu, le Secrétariat général assume aussi aujourd'hui un rôle plus politique. Il s'apparente très souvent à un responsable des négociations et conseiller politique pour les différentes Présidences. Son expérience et son image neutre lui permettent d'endosser le rôle de médiateur de « bons offices » et de secrétaire politique. Enfin, c'est lui qui tient les rênes en cas de crise civile et militaire. Le rôle productiviste du secrétariat du Conseil est variable en fonction des moyens humains et logistiques dont dispose l'État membre en charge d'assumer la Présidence.

La Commission européenne participe à toutes les réunions des groupes de travail d'experts nationaux, du COREPER et du Conseil lui-même pour expliquer ses positions et assister la Présidence dans l'obtention d'un accord sur ses propositions. La maîtrise du contenu technique des propositions et l'implication de la Commission depuis l'initiation de la phase de consultation explique pourquoi sept compromis de la Présidence sur dix sont élaborés avec le soutien technique, mais aussi parfois politique, de la Commission. L'implication de la Commission dans l'élaboration des compromis peut varier considérablement d'un secteur à l'autre. Au cours de la procédure législative ordinaire, la Commission européenne est partie prenante à la négociation lors des première et deuxième lectures pour préserver autant que possible l'esprit et la lettre de sa proposition. En effet, si le Conseil décidait d'amender une proposition sans l'accord de la Commission, il devrait le faire par un vote à l'unanimité (article 293, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (« TFUE »)). En outre, lors des deux premières lectures, la Commission européenne peut, sous certaines conditions internes, retirer sa proposition à tout moment (article 293, paragraphe 2, TFUE). La Commission tient un rôle de médiatrice

lors de la troisième lecture, phase au cours de laquelle elle n'est plus habilitée à retirer sa proposition.

En dehors de l'organisation et des acteurs, les règles de procédures décisionnelles sont un élément essentiel conditionnant les modalités et résultats des négociations. La procédure législative la plus utilisée est la procédure législative ordinaire, qui fait intervenir à jeu égal le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne (votant à la majorité qualifiée). Il existe d'autres procédures législatives dites « spéciales », telles que la procédure budgétaire annuelle et les actes du Conseil avec consultation ou approbation du Parlement. Chacune de ces procédures donne un poids relatif différent à chaque institution décisionnaire, ce qui conditionne la façon d'appréhender les négociations.

L'article 16 du traité sur l'Union européenne dispose que le Conseil statue à la majorité qualifiée, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. Les modalités régissant le vote à la majorité qualifiée sont fixées par l'article 16 du traité sur l'Union européenne (« TUE ») et par l'article 238, paragraphe 2, TFUE. Cependant, sur la base du protocole relatif aux dispositions transitoires concernant la majorité qualifiée (valable jusqu'au 31 octobre 2014), les voix des membres du Conseil sont pondérées comme suit, de sorte que l'influence d'un État membre dans le processus décisionnel est plus ou moins liée à son poids démographique :

	Pop.	Votes
Allemagne	81.8	29
France	65.4	29
Royaume-Uni	63.0	29
Italie	60.8	29
Espagne	46.2	27
Pologne	38.5	27
Roumanie	21.4	14
Pays-Bas	16.7	13
Grèce	11.3	12
Belgique	11.0	12
Portugal	10.5	12
Rep. Tchèque	10.5	12
Hongrie	10.0	12
Suède	9.5	10
Autriche	8.4	10
Bulgarie	7.3	10
Danemark	5.6	7
Slovaquie	5.4	7
Finlande	5.4	7
Irlande	4.6	7
Lituanie	3.0	7
Lettonie	2.1	4
Slovénie	2.0	4
Estonie	1.3	4
Chypre	0.9	4
Luxembourg	0.5	4
Malte	0.4	3
<i>EU 27</i>	503.7	345

Jusqu'au 31 octobre 2014, les actes adoptés sur proposition de la Commission doivent recueillir 74 % du total des votes des États membres (255 des 345 voix). Un État membre peut demander la vérification de ce que cette majorité qualifiée représente bien au moins 62 % de la population totale de l'Union (décision 2007/4). Dans les cas où il n'y a pas de proposition de la Commission, les délibérations sont acquises si elles ont recueilli au moins 255 voix exprimant le vote favorable d'au moins deux tiers des membres (protocole n° 36 sur les dispositions transitoires).

À partir du 1^{er} novembre 2014, la majorité qualifiée est définie comme correspondant à au moins 55 % des membres du Conseil, comprenant au moins quinze d'entre eux et représentant des États membres réunissant au moins 65 % de la population de l'Union. Une minorité de blocage doit inclure au moins quatre membres du Conseil, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise (article 16, TUE). Cependant, lorsque le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, la majorité qualifiée correspond à au moins 72 % des membres du Conseil, représentant des États membres réunissant au moins 65 % de la population de l'Union (article 238, paragraphe 2, TFUE).

Dans les cas où, en application des traités, tous les membres du Conseil ne prennent pas part au vote, la majorité qualifiée est égale à au moins 55 % des membres du Conseil représentant les États membres participants, réunissant au moins 65 % de la population de ces États. Une minorité de blocage doit inclure au moins le nombre minimum de membres du Conseil représentant plus de 35 % de la population des États membres participants, plus un membre, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise (article 238, paragraphe 3, TFUE).

À partir du 1^{er} novembre 2014, le traité de Lisbonne devrait considérablement faciliter le système de vote à la majorité qualifiée. Au lieu des trois critères requis par le traité de Nice pour la majorité qualifiée (le seuil des voix pondérées, la majorité des États membres et 62 % de la population de l'Union), seuls deux critères resteront applicables : 55 % des États membres, représentant 65 % de la population de l'Union. Il faut noter que le troisième critère requis par l'article 16, paragraphe 4, TUE (15 États membres en faveur d'une proposition) est superflu. En effet, dans une Union de 27 États membres, 55 % du nombre total comprendra mathématiquement au moins 15 d'entre eux. Le nouveau système de vote respectera l'égalité des États membres puisque chacun aura une voix comptant pour le premier critère, tandis que les différentes dimensions de leur population seront prises en considération au regard du deuxième critère. De plus, le nouveau système, qui définit une fois pour toutes les critères de la majorité qualifiée, empêchera, lors d'élargissements futurs (en particulier l'entrée de la Croatie en 2013), de longues négociations sur l'attribution des voix aux États membres et sur la définition du seuil de la majorité qualifiée. Ainsi, lorsque la Croatie entrera dans l'Union, elle bénéficiera de 7 voix. Pour l'ensemble des 28 États

membres, le total des voix s'élèvera à 352, plaçant la majorité qualifiée à 260 voix. La minorité de blocage sera alors atteinte avec 93 voix.

Une minorité de blocage devra inclure au moins quatre membres du Conseil, faute de quoi la majorité qualifiée sera réputée acquise, même si elle ne satisfait pas le critère de population (article 16, paragraphe 4, TUE). Même si les clivages entre « grands » et « petits » États membres sont extrêmement rares, cette clause pourrait faciliter la prise des décisions au Conseil, dans la mesure où elle rendrait plus difficile une hypothétique coalition entre « grands » États membres, trois desquels pourraient former une minorité de blocage, puisque leurs populations représenteraient plus de 35 % de la population de l'Union. Étant donné qu'une minorité de blocage devra inclure au moins quatre membres, trois « grands » devraient entraîner un « petit » dans leur coalition afin de bloquer une décision du Conseil.

Dans le cadre spécifique des négociations européennes, l'extension du vote à la majorité qualifiée a été motivée par le risque de blocage qui augmente avec l'accroissement du nombre d'États membres. Le glissement vers une quasi-systématisation de la majorité qualifiée permet de maintenir la capacité du Conseil à adopter des décisions. Ce système s'est développé au sein de l'UE sur la base d'une différenciation relative du poids des votes. Il s'agit d'une institutionnalisation de l'asymétrie de pouvoir qui influence formellement le résultat des négociations en faveur des États membres les moins grands.

Toutefois, il est intéressant de constater que malgré la possibilité de recourir à un vote, la plupart des décisions sont prises par consensus, même lorsque ce dernier n'est pas imposé par les règles. Dans plus de 75 % des cas où la décision aurait pu être prise par un vote, on constate que les États membres ont tout de même recours à un accord basé sur le consensus (Hayes-Renshaw et al. 2006 : 163).

Ainsi, ce sont les acteurs et les règles du jeu, d'une part, et l'organisation, les normes et les procédures, d'autre part, qui définissent le cadre formel de cette arène, tandis que les règles informelles et leur compréhension conditionnent et suggèrent les formes comportementales à adopter lors des négociations.

Dans le cadre particulier des négociations au sein du Conseil de l'UE, le présent document de travail vise un triple objectif. Après avoir rappelé les principes fondamentaux régissant le cadre des négociations européennes, il s'attachera à

fournir une grille générique utile à la préparation de la plupart des négociations au sein du Conseil de l'UE. Une série de recommandations pratiques seront ensuite présentées afin de contribuer à la réflexion stratégique du négociateur européen en charge de défendre les intérêts de son État membre au sein du Conseil.

I – Comprendre les règles du jeu avant de rentrer dans l'arène

La négociation européenne possède des caractéristiques propres qui conditionnent le comportement et la marge de manœuvre du négociateur européen dans cette enceinte. De cette analyse découleront les choix stratégiques à disposition du négociateur et leurs limites.

A-/ Quelles sont les caractéristiques des négociations européennes ?

Les négociations européennes sont par nature des négociations multilatérales, multiculturelles et couvrant différents sujets. Elles sont le plus souvent récurrentes, parfois informelles, complexes par nature et soumises à la logique de long terme. Cette complexité est accentuée par le fait que les institutions au sein desquelles se déroulent les négociations sont aussi partie prenante au processus lui-même.

Il est indispensable pour toute personne souhaitant comprendre ou participer activement aux processus des négociations européennes de prendre en considération ces multiples paramètres.

a) Des négociations complexes : les négociations européennes sont conditionnées par le fait que les principales institutions constituant le cadre institutionnel de l'UE servent non seulement de forum de négociation, mais sont aussi partie prenante au processus décisionnel lui-même. En effet, ces institutions doivent défendre des intérêts individuels spécifiques (des préférences), disposent de stratégies propres et ont la capacité de refuser un accord ne leur donnant pas satisfaction, mais elles doivent aussi gérer leurs potentielles divergences internes. Par exemple, en vertu des traités, la Commission européenne est force de proposition législative dans la plupart des cas et doit par la suite, en accord avec la Cour de justice, assurer la mise en œuvre des textes législatifs votés. Cela nécessite de

négocier dans cette perspective, selon la procédure décisionnelle de mise, avec les États membres et les autres institutions. La Commission n'est pas un bloc monolithique, les négociations sont fréquentes et souvent intenses en son sein, qu'il s'agisse de discussions au niveau du collège des commissaires ou entre les différentes directions générales. Il en va de même lorsque la Commission doit négocier dans le cadre de la codécision avec le Conseil et le Parlement européen. Ce dernier devra également négocier en interne, chaque groupe politique qui le compose négociant quasiment l'un après l'autre les points à l'ordre du jour de l'agenda du Parlement.

b) Des négociations multilatérales et multiculturelles : une négociation européenne implique systématiquement plus de deux acteurs. Il peut s'agir des 27 États membres ou de plusieurs institutions avec, comme trame de fond, un ensemble de règles (codifiées ou non), de procédures et de principes généraux qui encadrent la conduite des discussions. Dans le même temps, nombre de négociations prennent la forme de discussions informelles. C'est notamment le cas durant la phase préparatoire de la présidence tournante du Conseil de l'UE, lorsque la Présidence entame son tour des capitales avant sa prise de fonction officielle. Les codes et les attentes en matière de comportements de négociation sont alors bien moins rigoureux.

Par ailleurs, l'UE est caractérisée par un degré élevé d'homogénéité, d'identité culturelle et de valeurs partagées, ce qui constitue un terrain fertile pour l'élaboration de normes propices à structurer des comportements de négociation productifs (Checkel 2005 ; Lewis 2010). Les négociateurs sont partie prenante au système de négociations européennes depuis longtemps. Ils ont appris à réagir en accord avec les normes en place, voire à les considérer comme acquises (Heisenberg, 2005). Les nouveaux venus, par opposition, divergent fréquemment de cette norme initiale mais s'adaptent ultérieurement aux attentes, une fois la culture du processus décisionnel acquise (Lewis 2010). Cette situation a largement été illustrée lors de l'adhésion de la Suède : le pays enregistrait un nombre record de votes de contestation dans la première année de son adhésion, puis il a adopté la norme du consensus après s'y être habitué (Talberg 2010).

c) Des négociations aux multiples sujets : tout d'abord, les négociations couvrent souvent plusieurs points à l'ordre du jour, par exemple au sein du COREPER.

Il est alors possible de lier plusieurs thèmes entre eux, en vue de marchander un point par rapport à un autre. Par ailleurs, les préférences d'une ou de plusieurs parties au cours d'une négociation donnée peuvent faire l'objet de concessions ou recevoir le soutien d'une ou de plusieurs autres délégations lors d'une discussion à venir. Il convient de relever ici que l'échange de concessions peut avoir lieu pendant ou après la réunion. Pour illustrer la diversité des thèmes et sujets abordés au cours d'une réunion, nous allons prendre l'exemple de l'ordre du jour de la réunion du COREPER, première partie, du mercredi 11 juillet 2012. Les points I concernaient des sujets aussi divers que la coordination au niveau de l'Union européenne en vue d'une position commune pour la Conférence de haut niveau de l'organisation de l'aviation civile internationale sur la sûreté aérienne ou l'adoption de la proposition de décision du Conseil autorisant la Commission à ouvrir des négociations au nom de l'Union européenne, en vue de la conclusion d'un nouveau protocole à l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche avec la Côte d'Ivoire. Les points II portaient sur des sujets aussi variés que la communication par la Présidence de l'état d'avancement des travaux sur la proposition de règlement du Conseil adaptant le taux de la contribution au régime de pensions des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne, le compte rendu par la Présidence de l'état d'avancement des travaux ou la proposition de règlement relatif aux fonds d'entrepreneuriat social européen (en première lecture). Cette réunion s'est achevée avec la possibilité pour les participants d'évoquer un sujet particulier au moment des points divers. Il est à noter pour le négociateur que les points divers ne peuvent faire l'objet d'une quelconque prise de décision, mais seulement d'une discussion entre les parties en présence.

d) Logique d'un processus itératif et d'un processus à long terme :

l'intensité de l'activité institutionnelle de l'UE confère une nature itérative aux négociations entre États membres et instances supranationales. Par conséquent, les représentants nationaux qui participent aux négociations connaissent relativement bien leurs homologues, même lorsqu'ils ne sont pas en poste à Bruxelles, car ils ont déjà eu la possibilité de négocier avec eux par le passé. Cela contribue à instaurer un climat plus coopératif basé sur la confiance, voire sur la création d'une identité commune (Lewis 2005).

En plus de sa nature itérative, le processus européen est un processus à long terme. En effet, l'adhésion en tant que membre de l'UE est une démarche lourde

d'engagement. Si le traité de Lisbonne a été le premier à introduire une clause de retrait (article 50, TUE), cette dernière n'a encore jamais été utilisée et son impact politique ne serait pas sans conséquences. Ainsi, les États membres, comme les institutions qui composent l'UE, sont impliqués dans un processus à long terme entraînant l'instauration d'un haut degré de confiance. Ceci pourrait expliquer pourquoi il est plus facile de lier les sujets soumis à négociation et d'élaborer des accords viables basés sur l'échange de concessions. Les acteurs impliqués dans ce type d'accord à long terme seront prédisposés à marchander fermement autour de la table de négociation (Fearon 1998).

Après avoir identifié les caractéristiques essentielles des négociations auxquelles va participer le délégué national en charge de la défense des intérêts de son pays, il convient d'analyser la typologie et la hiérarchisation des intérêts nationaux afin de pouvoir bâtir une approche stratégique et tactique.

B-/ Les défis du contexte européen pour le négociateur : les choix stratégiques possibles et leurs éventuelles limites

De manière générale, le débat académique relatif aux caractéristiques des stratégies de négociation des États membres au sein de l'UE a progressivement évolué, passant de notions de « marchandage dur » (Moravcsik 1998, Scharpf 1988) ou de « méthode communautaire » (ou méthode coopérative / intégrative) (Lewis 2000), à une acceptation générale de la coexistence de ces différents types d'approches de négociation (Elgström et Jönsson 2000).

Le marchandage à l'européenne se caractérise par l'un ou l'autre de ces principes (par ex. Schalk et al. 2007 : 234) puisque les négociations européennes sont basées sur le « marchandage coopératif ». Dès lors, il est important de se focaliser sur la stratégie de marchandage choisie par les États membres et d'identifier les conditions dans lesquelles ce choix est effectué.

Les facteurs tels que le degré de politisation (Elgström et Jönsson 2000), le stade du processus décisionnel (Elgström et Jönsson 2000 ; Niemann 2004), le contexte institutionnel des négociations (Lewis 2010) et les caractéristiques intrinsèques de

chaque État membre (Dür et Mateo 2010) sont cités comme des facteurs affectant le choix de la stratégie de négociation des États.

Les négociations autour de la directive sur les eaux de baignade constituent une bonne illustration de ces différents facteurs. Il existait déjà une directive sur la qualité des eaux de baignade datant de 1976, mais tous considéraient qu'une révision s'imposait. La révision de cette directive illustre donc les différentes facettes du processus législatif européen jusqu'à l'adoption finale d'un texte révisé en mars 2006.

Le tourisme intra-européen n'a cessé de se développer du fait de la réduction des coûts et des contraintes des déplacements au sein de l'Union. Le choix des destinations de vacances des Européens est principalement motivé par les possibilités de baignade. La qualité des eaux est donc un élément aux répercussions économiques et politiques essentielles pour les États membres. Par conséquent, il convient de préserver, de protéger et d'améliorer la qualité des eaux de baignade dans un double objectif de protection de l'environnement et de protection de la santé humaine.

Néanmoins, si ce constat est général pour l'ensemble des États membres, le degré de politisation et d'intérêt pour le sujet varie fortement d'un État membre à l'autre. En effet, si cette directive peut s'appliquer à tous les types d'eaux de baignade, le sujet revêt par exemple une importance politique accrue pour un État comme la France, aux côtes littorales étendues. Il n'en va pas de même pour des États comme le Luxembourg ou l'Autriche, dans la mesure où ces pays ne disposent pas de littoral. Selon la situation de l'État membre, la stratégie de négociation sera sensiblement différente. Par ailleurs, l'intérêt des États pour la révision de cette directive varie également selon qu'ils ont ou non déjà largement rempli par eux-mêmes les critères de qualité, à la différence de certains autres pour lesquels tout reste à faire.

Comme nous l'avons vu, le stade du processus décisionnel et le contexte institutionnel ont un impact majeur sur l'approche de la négociation. En 1994, la Commission européenne a fait une première proposition de réforme de la directive de 1976. Le Conseil n'est pas parvenu à trouver d'accord sur la proposition modifiée de la Commission. Le contexte institutionnel a alors joué un rôle important dans l'approche des négociations, puisque, avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 1999, la base juridique de cette directive a changé et la procédure est passée d'une procédure de coopération à une procédure de codécision. La proposition a été brièvement réintroduite sous cette nouvelle base juridique avant d'être retirée.

La Commission européenne n'a cependant pas abandonné son idée et a présenté une nouvelle proposition en 2002. Le Parlement a adopté sa position en première lecture, modifiant significativement la proposition de la Commission. Cette dernière n'a accepté que certains amendements, en laissant d'autres à la considération du Conseil. Le Conseil était très partagé et la Présidence italienne a cherché à construire un compromis autour d'une approche graduée pour améliorer la qualité des eaux et introduire des standards du risque de pollution plus permissifs. Compte tenu des divergences de positions, la Présidence a décidé de faire remonter le dossier au plus haut niveau, c'est-à-dire au Conseil Environnement de décembre 2003. Malgré tous ses efforts, la Présidence a tiré la conclusion qu'aucun accord politique ne pourrait être trouvé et elle a transmis le dossier à son successeur, la Présidence irlandaise, qui l'a repris en avril 2004. Les difficultés ont persisté, certains États s'opposant aux normes trop strictes de la proposition et d'autres refusant d'être perçus comme laxistes sur le sujet de la protection de la santé et de l'environnement. La Présidence irlandaise a fini par proposer une alternative aux délégations : l'ajout d'une nouvelle catégorie de qualité des eaux avec des normes plus basses ou l'engagement des États à atteindre les normes de la proposition à une date ultérieure, à savoir en 2015. Tenues de choisir entre édulcorer les facteurs de risque ou tout simplement reporter des normes strictes à une date ultérieure, la majorité des délégations ont opté pour la première solution. C'est ainsi qu'un accord politique a été trouvé au sein du Conseil pour la poursuite en deuxième lecture. Lors de cette phase, le Parlement, très insatisfait de la nouvelle proposition, a refusé en plénière l'ajout de cette nouvelle catégorie. Ces amendements cherchaient à retrouver l'esprit de la proposition initiale de la Commission. La conciliation était alors inévitable.

Le Comité de conciliation rassemble des représentants du Conseil et un nombre équivalent de représentants du Parlement, ainsi que le commissaire responsable. Le mode opératoire de ces comités est le suivant : dans la plupart des cas, les négociations sont conduites au cours de « trilogues informels » mettant en scène de petites équipes de négociateurs représentant chaque institution, la Commission jouant un rôle de médiateur. Les participants à ces trilogues font des rapports réguliers à leurs délégations respectives. Le compromis trouvé à l'issue de ces trilogues est soumis au Comité de conciliation pour accord en tant que « texte commun ». Dans le cas de la directive sur les eaux de baignade, le comité est finalement parvenu à un accord en définissant de nouvelles normes.

La fin de la procédure est alors devenue une formalité : le Conseil a adopté le compromis lors de sa session du 20 décembre 2005 comme point A, sans autre discussion. Le Parlement européen a adopté le texte à son tour le 18 janvier 2006, ouvrant la voie à la publication du texte au Journal officiel.

Les caractéristiques des différents thèmes de négociation ainsi que la manière dont ces derniers sont liés entre eux influencent aussi les États membres dans le choix de leur stratégie de négociation.

L'option stratégique retenue par un État membre sera élaborée selon une graduation des thèmes de négociation. Cette graduation s'échelonne sur un axe bipolaire allant du marchandage dur (« *hard bargaining* ») à la coopération (« *soft* ou *cooperative bargaining* »).

L'approche « intégrative / distributive » est une typologie souvent utilisée dans la théorie de la négociation dans les relations internationales (Raiffa, 1982 ; Walton and McKersie 1965) ; l'approche « dure / coopérative » (qui décrit la même chose) est une typologie favorisant une distinction plus claire, plus explicite dans ses termes entre le comportement d'un État membre en négociation et les motifs qui le conduisent à adopter différents types de comportements lors de la phase de marchandage (Dür et Mateo 2010). Ces typologies peuvent être définies comme suit :

1. **Le marchandage dur** – *hard bargaining*. Prise en compte de tactiques telles que la menace ou l'engagement public à ne pas céder, voire créer une coalition défensive comme la constitution d'une solide minorité de blocage.
2. **L'approche coopérative** – *soft bargaining*. Prise en compte de tactiques telles que l'envoi de signaux de flexibilité, déclarations visant à concilier les positions divergentes, identifier les partenaires en faveur du compromis et proposer des alternatives (aux plus réticents) propices à l'élaboration du compromis (Dür et Mateo 2010).

Il faut comprendre que la manière dont sont influencés les choix stratégiques et l'approche de négociation retenue par les États membres est conditionnée en grande

partie par la nature du ou des thèmes abordés. Les principales caractéristiques ou conditions permettant de définir la nature d'un thème ont fait l'objet de nombreuses recherches. On dénombre quatre caractéristiques principales :

- a. Le thème de la négociation constitue-t-il une priorité politique forte ou faible ?
- b. L'ensemble des points de la négociation représente-t-il un jeu à somme nulle ou à somme positive par nature ?
- c. Quelle est la pertinence du sujet au regard des intérêts de l'État membre dans le processus de négociation ?
- d. Quel est le positionnement relatif du thème (sur la liste de priorités d'un État membre) lorsque les négociations portent sur plusieurs thèmes à la fois ?

Il est entendu que ces paramètres, dont nous allons développer les caractéristiques, constituent des variables relatives et non absolues par nature.

a) Le thème de la négociation constitue-t-il une priorité politique forte ou faible pour le négociateur ?

La dimension politique (plus ou moins forte) du sujet conditionne en partie les choix stratégiques des États membres durant les différentes phases de la négociation. Par exemple, s'agit-il ou non de négocier autour de thématiques liées à la souveraineté nationale ou à la sécurité d'un État membre ? Selon la réponse, cela affectera le choix stratégique dans la démarche de négociation d'un État membre (Hoffmann 1966).

- Lorsque la discussion présente une forte dimension politique, les États sont plus enclins à atteindre le résultat recherché sans faire de concessions, afin d'obtenir un « gain absolu ». Ce sera, par exemple, le cas pour des décisions prises à l'unanimité en matière de politique étrangère et de défense ou en matière d'harmonisation fiscale et sociale. Ainsi, lorsque leur souveraineté est en jeu, les États ne sont pas disposés à concéder quoi que ce soit (Tversky et Kahneman 1986). En d'autres termes, les États sont fermement opposés à toute perte de souveraineté et prendront donc des positions bien plus défensives lors de négociations mettant en question cette dimension. Dans le

cadre de l'Union européenne, cette idée se trouve parfaitement illustrée par l'attitude de Chypre dans les négociations d'élargissement vis-à-vis de la Turquie. La position officielle, ferme et inflexible de Chypre est qu'elle ne s'oppose pas à l'entrée de la Turquie dans l'Union si et seulement si cette dernière remplit toutes les conditions d'adhésion, y compris la reconnaissance de tous les États européens, et en particulier la République de Chypre. Suite au refus persistant de la Turquie, le Conseil de décembre 2006 a décidé de geler huit chapitres des négociations d'adhésion. Chypre bloque également deux chapitres, « énergie » et « éducation et culture ». En effet, pour Chypre, cette question touche directement à sa souveraineté et ses positions dans le cadre de décisions à l'unanimité sur le sujet sont inflexibles.

À l'inverse, les États seront davantage concernés par des « gains relatifs » lorsqu'ils négocient des sujets de moindre importance politique (Lipson 1984 ; Mearsheimer 1994/1995). En effet, au sein de l'Union, les États adopteront des approches de négociation beaucoup plus flexibles lorsqu'il s'agira de politiques communautarisées, par exemple dans des dossiers concernant le tourisme.

Cette différence de motivation détermine le choix et l'application d'un type de négociation plutôt qu'un autre dans les processus de négociations internationales. La tactique de négociation choisie doit néanmoins être affinée au regard du gain à atteindre. En effet, lorsque les États sont à la fois concernés par des gains absolus et souhaitent obtenir des résultats effectifs, ils seront plus enclins à la recherche d'un accord mutuellement bénéfique. Lorsque les États sont concernés par des gains absolus, on pourrait s'attendre à ce qu'ils soient sensiblement moins coopératifs et donc adoptent des comportements plus conflictuels visant à faire gagner le plus possible et à ne céder que le strict minimum. Mais comme exposé précédemment avec l'exemple du dilemme du prisonnier, la pratique et l'analyse ont montré que la meilleure façon pour le négociateur d'obtenir un résultat acceptable au regard de sa position initiale était de prendre aussi en considération les attentes des autres parties et d'accepter quelques concessions. Dans ce contexte, nous pourrions observer davantage de comportements coopératifs.

Prenons tout d'abord l'exemple des conférences intergouvernementales (CIG), cadre des discussions sur les modifications institutionnelles, le pouvoir relatif des États membres au sein de l'UE et plus généralement les questions de souveraineté

nationale (les négociations couvrent un grand nombre de points politiques de première importance, aux enjeux primordiaux). Lors de ces conférences, les techniques de négociation ou de marchandage des États membres seront plutôt basées sur une approche dure. L'effet de « forts enjeux politiques » peut aussi voir apparaître certaines stratégies de négociation « surprenantes » adoptées par les États membres, comme ce fut le cas lors de la CIG de 2003 relative, entre autres, à l'instauration d'un nouveau système de majorité qualifiée pour la prise de décision au Conseil. En effet, même si la plupart du temps les décisions au sein de l'UE sont prises de manière consensuelle (Hix 1999), la modification du système de vote à la majorité qualifiée augmente potentiellement le risque pour un État membre d'être isolé lors d'une décision et donc d'être obligé de modifier sa législation nationale pour se mettre en adéquation avec la législation européenne, ceci sans en avoir soutenu l'idée durant la phase de négociation. Cette perspective a des implications majeures dans les décisions prises quotidiennement au sein de l'UE. Pour autant, les États se sont mis d'accord sur ce passage à la majorité qualifiée car il est dans leur intérêt individuel de faciliter la prise de décision au niveau européen.

S'il paraît difficile, de prime abord, de comprendre pourquoi les grands États membres, avantagés par le système du vote à la majorité qualifiée, soutiennent la pratique de la décision consensuelle, une réponse peut être trouvée dans le pouvoir institutionnel (« *power-oriented institutionalism* »). Les États membres les plus puissants (c'est-à-dire disposant du plus grand nombre de voix) peuvent respecter la norme procédurale du consensus tout en utilisant diverses pratiques pour en éviter les contraintes de pouvoir inhérentes. L'UE comme les États-Unis tirent profit de l'approche consensuelle au sein de l'OMC en utilisant la taille de leurs marchés comme fondement incontournable de leur pouvoir de marchandage (Steinberg 2002). Les plus grands États membres de l'UE peuvent tirer profit de leur avantage structurel en termes de pouvoir pour moduler la forme de l'accord à obtenir, selon qu'il s'agit d'un accord soumis à la majorité qualifiée ou à l'unanimité. De plus, même lorsque les négociations sont le fruit d'un accord consensuel, l'ombre du vote est toujours présente, ce qui garantit aux plus grands États membres un pouvoir d'influence accru sur le résultat final. Plutôt que de réduire le différentiel d'influence, la norme consensuelle favorise donc la création d'une procédure fictive qui cache l'exploitation des plus faibles par les plus forts.

Par ailleurs, des thèmes aussi variés que les affaires étrangères, la sécurité, l'environnement, la concurrence, l'agriculture et les affaires intérieures peuvent être abordés lors de négociations. Certains domaines, tels que la politique étrangère ou la défense, concernent le plus souvent des points directement liés à la souveraineté nationale et soumis à la règle de l'unanimité, tandis que d'autres politiques ne seront pas concernées par cette dimension. L'hypothèse la plus probable est donc que les États membres adopteront une stratégie de négociation plus dure s'ils doivent négocier des aspects relatifs aux affaires étrangères ou à la défense, ces questions ayant un fort potentiel politique. Leur approche sera en revanche plus flexible lorsqu'ils négocieront des points sans lien direct avec la souveraineté nationale, comme en matière d'environnement ou de concurrence.

On peut conclure que les États adoptent des stratégies de négociation très fermes lorsque les thèmes soumis à discussion ont une orientation politique forte. En revanche, les approches sont plus souples et coopératives lorsque les enjeux sont moins politisés. Mais comme nous l'avons vu, une approche trop dure dans le cadre européen pourrait s'avérer contre-productive. Nous pourrions résumer ces propos dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1 – Le thème de la négociation constitue-t-il une priorité politique forte ou faible pour le négociateur ?

<i>Nature du sujet</i>	<i>Point abordé – motivation</i>	<i>Objectif recherché</i>	<i>Implications</i>
Fortement politisé	Gain absolu	Atteindre le résultat recherché sans faire de concessions	Approche dure et attitude plus conflictuelle
Peu politisé – moins d'intérêt	Gain relatif	Point de moindre importance, donc plus ouvert à la discussion	Approche plus flexible. Plus grande ouverture à la concession et à la recherche de gain mutuel

b) L'ensemble des points de la négociation représente-t-il un jeu à somme nulle ou à somme positive par nature ?

Les stratégies de négociation adoptées par les États membres sont également conditionnées par la nature de la situation ou de la discussion. Nous parlerons de situations « à somme nulle » ou de situations « à somme positive ». Dans le cadre de négociations internationales, la dimension à somme nulle est davantage associée aux stratégies de négociations conflictuelles (von Neumann, Schelling). Les parties prenantes à des négociations à somme nulle ont des intérêts strictement opposés (Raiffa 1982 ; 33), ce qui conduit à l'adoption de stratégies conflictuelles.

En revanche, dans une situation de négociation à somme non nulle, les intérêts des États membres ne sont pas diamétralement opposés. Les parties peuvent donc adopter une approche basée sur une stratégie moins conflictuelle.

En d'autres termes, lorsque les points abordés font naître une complète opposition, l'approche stratégique adoptée est dure, alors que les États membres seront plus enclins à adopter une approche plus flexible lorsque les intérêts sont différents, sans pour autant s'opposer (c'est-à-dire dans une situation à somme positive).

Dès lors, on peut se demander comment procéder pour analyser la nature d'une négociation.

La nature de la négociation dépend de plusieurs facteurs :

1. **Le nombre de points abordés.** Toutes les négociations dans lesquelles les États membres n'abordent qu'un seul point conduisent à un marchandage à somme nulle, tandis que les négociations à points multiples sont plus propices à une négociation à somme positive (Raiffa 1982).
2. **Les caractéristiques dominantes de chaque point.** La caractéristique redistributive ou non d'un thème influencera la nature de la négociation. La dimension redistributive se définit par la réaffectation de ressources disponibles d'un État membre à un autre. La redistribution induit généralement

une situation à somme nulle car cela revient à la logique perdant / gagnant. Ce qu'un État membre va gagner sera au détriment d'un autre. Il peut s'agir, par exemple, du choix d'une ville comme siège d'une nouvelle agence européenne. L'aspect redistributif d'un thème incitera les États membres à adopter une stratégie de négociation ferme afin de protéger au mieux leurs propres intérêts (Elgström et Jönsson 2000).

3. **La répartition littérale d'une ressource au cours d'une négociation.** Cet élément implique aussi une approche à somme nulle. C'est, par exemple, typiquement le cas pour des négociations relatives à l'attribution de quotas entre États membres. Ce type de répartition par quotas est très fréquent dans le cadre de la politique commune de la pêche (PCP) et pour certains aspects de la politique agricole commune (PAC). S'agissant de la PCP, une partie des décisions, prises par le Conseil, vise à préserver l'environnement et à fixer des règles afin de garantir le caractère durable des ressources halieutiques, en fixant un nombre total de prises de poisson par espèce et par an. Ce type d'allocation de quotas correspond à la logique de négociation à somme nulle car un quota élevé de captures pour un État membre donné signifie mathématiquement qu'un quota faible devra être attribué à d'autres.

C'est également cette logique qui s'est appliquée dans le cadre de l'engagement environnemental de l'UE lors des négociations sur le protocole de Kyoto. L'UE tout entière s'est engagée à réduire de 8 % ses émissions de gaz à effet de serre entre 2008 et 2012 par rapport au niveau d'émissions de 1990. Les États membres ont dû négocier entre eux la valeur de réduction des gaz à effet de serre de chaque État membre afin de pouvoir atteindre collectivement le niveau de réduction annoncé pour l'UE. Là encore, il s'agit d'une situation à somme nulle car la faible réduction des émissions de gaz pour un État membre signifie un plus gros effort de réduction pour les autres.

Tous les facteurs susmentionnés permettent de définir la nature d'une négociation. Ils indiquent que les États membres auront plus souvent tendance à adopter une approche stratégique dure s'il n'y a que peu de points soumis à négociation, si la négociation revêt un caractère redistributif ou si les États membres sont amenés à négocier sur la base de quotas à répartir entre eux. Les éléments peuvent être cumulés au cours d'une négociation sans que cela n'amplifie ou ne réduise les conséquences.

À l'inverse, nous savons que le niveau de complexité du ou des points à négocier constitue un autre facteur propre à toute négociation européenne. Plus le ou les sujets sont complexes, plus les dimensions de la négociation vont être diverses. Toutes ces dimensions devront être résolues concomitamment afin d'atteindre un résultat acceptable par le plus grand nombre. On peut donc en déduire que les négociations dans un environnement complexe conduisent davantage les États membres à adopter des stratégies dites coopératives.

Nous pouvons résumer ces propos dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2 – L'ensemble des points de la négociation représente-t-il un jeu à somme nulle ou à somme positive par nature ?

À retenir : la logique interactive du marchandage sera conditionnée par :

- 1) l'importance de la dimension politique d'un intérêt pour un État membre
- 2) l'importance de l'intérêt au niveau national et ses éventuelles répercussions sur le processus électoral

<i>Nature de la négociation</i>	<i>Stratégie adoptée</i>	<i>Nature des intérêts en jeux</i>	<i>Diversité des thèmes de la négociation</i>	<i>Nature des thèmes de la négociation</i>
Négociation à somme nulle	<u>Stratégie de marchandage dur</u> Recherche d'un gain absolu Gagnant / perdant ou Perdant / gagnant	Intérêts en quasi opposition systématiquement	Nombre très limité de sujets à négocier, voire un seul thème	Dimension redistributive
Négociation à somme positive	<u>Stratégie coopérative</u> Recherche d'un gain mutuel Approche gagnant / gagnant	Pas d'incompatibilité notoire des intérêts en présence	Thèmes variés et nombreux au cours de la négociation Complexité des thèmes à négocier, par exemple forte technicité des points abordés	Thèmes à dimensions multiples devant être gérés conjointement afin d'obtenir un résultat

c) Prédominance et intérêt particulier d'un thème pour un État membre ?

L'approche de négociation retenue dépendra de l'importance d'un sujet pour l'État, qui cherchera à défendre au mieux ses propres intérêts. L'approche offensive ou l'escalade dans les conflits (internationaux ou non) peut constituer une technique de négociation lorsque les intérêts en jeu sont considérés comme importants pour un négociateur ou pour le représentant d'un État. Cela induit qu'un État membre est plus enclin au conflit lorsque l'objet des négociations présente un fort intérêt au niveau national. Cette notion est souvent utilisée dans la littérature des relations internationales lorsque l'on évoque le concept des « questions fortement politiques ». Cet argument vient naturellement renforcer les paragraphes précédents lorsqu'il s'agit de définir l'approche la plus appropriée lors de négociations, européennes ou non. Toutefois, une question peu politique au niveau européen peut revêtir une grande importance pour le gouvernement d'un État membre (l'acteur central dans les négociations internationales) s'il s'avère que cette question est cruciale au niveau national et peut notamment avoir une influence sur le processus électoral national, par exemple. Dans ce contexte, c'est certainement l'approche stratégique dure qui sera retenue au niveau international, ce qui se traduira par le recours à des tactiques visant à montrer de manière probante aux ressortissants de l'État membre l'inflexibilité lors du processus des négociations internationales. Par conséquent, on peut considérer de manière empirique que plus le sujet dépend de la variable électorale nationale, plus l'État membre est enclin à adopter une position ferme et non conciliante lors des négociations. Cette approche sera amplifiée par la manière dont l'État membre va lier ce sujet avec d'autres questions soumises à discussion durant la même négociation.

Pour illustrer ces propos, prenons le cas des fonds communautaires attribués, dans le cadre de la PAC, aux États membres dont le secteur agricole est fortement développé. On peut s'attendre à ce que ce sujet soit lourd de conséquences au niveau national pour les États membres bénéficiant de soutiens importants. Les subventions versées à la France, par exemple, représentent un pourcentage non négligeable par rapport à son produit intérieur brut (PIB). Sa position est donc très ferme lorsqu'il s'agit

de négocier sur ce point au Conseil, puisque l'issue des négociations à Bruxelles a des conséquences majeures au niveau national.

d) Liens entre les thèmes à négocier : une valeur relative propre à chaque État membre ?

Lorsque plusieurs thèmes sont soumis à discussion durant la négociation, les liens entre les différents points peuvent influencer les États membres dans le choix de leurs stratégies de négociation (Sebenius 1983). Alors que certaines études définissent la nature des liens entre les thèmes à discuter et leur influence potentielle sur la négociation par l'analyse des différents points à l'ordre du jour, de nombreux travaux de recherche se concentrent sur la différence de préférences d'un État membre pour l'un ou l'autre des thèmes soumis à discussion (Concelção-Heldt 2008 ; Sebenius 1983). L'élément clé permettant de distinguer les différents types d'approches stratégiques dans une situation de négociation où plusieurs points sont liés entre eux reposera sur le fait que les États membres ayant des intérêts opposés accordent ou non la même priorité aux différents thèmes.

On peut en déduire que la caractéristique centrale du ou des liens entre les thèmes abordés lors de négociations internationales dépend de la manière dont chaque État considère l'importance de chaque point au regard de ses propres intérêts (souveraineté nationale ou enjeux politiques de ce thème). S'il s'avère que les sujets ont des degrés d'importance différents pour un État membre, un échange de concessions mutuelles bénéfiques à l'ensemble des parties en présence est possible, ce qui accroît les chances des États de trouver un accord négocié (Concelção-Heldt 2008 ; Sebenius 1983). La plupart des recherches récentes se sont concentrées sur l'incidence de la mise en relation de différents thèmes de discussion sur l'issue des négociations.

Mais si les stratégies de négociation des États sont conditionnées par les thèmes à l'ordre du jour, elles dépendent également du résultat escompté en fin de processus. Les États membres devront donc analyser et tester les combinaisons de plusieurs thèmes au cours des négociations afin d'adopter la stratégie et le comportement

pertinents pour atteindre au mieux leurs objectifs. Cette relation de cause à effet s'illustre dans plusieurs modèles de marchandage (Coleman 1990 ; Schalk et al. 2007 ; Stokman et Van Oosten 1994 ; Van de Bos 1991). Mais en l'état actuel des recherches dans ce domaine et compte tenu des nombreuses variables pouvant influencer les choix stratégiques en matière d'approche de négociation, il n'a jamais été démontré avec certitude qu'un État définisse uniquement sa stratégie de négociation sur la base d'un stimulus lié au degré de hiérarchisation des thèmes abordés par rapport à celle des autres États. On peut supposer que l'échange de concessions entre les thèmes induit un certain degré de coopération entre les États impliqués. Cette approche orientée vers la recherche d'un compromis présente un lien direct avec l'approche coopérative ou « approche stratégique douce ». Les stratégies de négociation adoptées par les États dépendent de la valeur relative de chacun des différents points abordés. Plus la valeur relative est différente pour chaque partie prenante, plus il y a de chances que les parties optent pour une approche coopérative.

Il faut également souligner l'attrait pour la coopération informelle, qui crée spontanément un renforcement de l'efficacité de la prise de décision, et donc de la négociation. Dans ce contexte, la norme du consensus fait partie intégrante d'un ensemble de pratiques informelles qui facilitent la prise de décision par la création d'un lien entre plusieurs dossiers dans un environnement de négociations itératives (Héritier 1999).

Plus spécifiquement, la prise de décision basée sur l'approche consensuelle apparaît comme le résultat d'un échange informel de votes entre États membres dans le cadre d'un agenda législatif existant (principe constant / log-rolling) ou sur une période plus longue (réciprocité diffuse) (Heisenberg 2005). Il s'agit d'une pratique stratégique des États membres qui consiste à « vendre » leur soutien ou des préférences revêtant pour eux une importance moindre en contrepartie d'autres avantages dans un autre domaine ou lors de négociations à venir. Cette démarche permet de valoriser leur intérêt et d'obtenir un résultat individuel, tout en contribuant à l'efficacité du processus décisionnel.

À cet égard, il convient de ne pas sous-estimer l'importance du rôle de la Commission et des autres acteurs institutionnels dans le contexte particulier des négociations européennes. L'exclusivité ou non du droit d'initiative (selon le domaine concerné et la procédure induite), conjuguée au fait que la Commission rédige une grande partie des propositions législatives, est un paramètre ayant de fortes répercussions sur les interactions possibles entre les États membres durant les phases de négociation. En effet, la Commission, tant avant que pendant la phase de rédaction de la proposition législative, est soumise à l'influence parfois intense des États membres (lobbying). La Commission peut dans certains cas anticiper la conciliation d'intérêts majeurs de plusieurs États membres en les intégrant dans la rédaction de la proposition. Par conséquent, ce sont parfois les intérêts mêmes des États membres qui influencent indirectement les éléments constitutifs des propositions législatives.

L'analyse de l'influence (individuelle et collective) de ces caractéristiques doit permettre au négociateur européen de mettre en place l'approche stratégique la mieux adaptée à l'objectif recherché et au résultat escompté. Il convient de bien faire la distinction entre les choix stratégiques (le résultat escompté) et les choix tactiques (les moyens à mettre en place pour atteindre le résultat souhaité). Les caractéristiques des thèmes soumis à discussion constituent sans nul doute un élément majeur dans l'élaboration des choix stratégiques et tactiques d'un État membre.

Dans la réalité quotidienne des négociations européennes, il est difficile, voire impossible, de séparer les dossiers les uns des autres. Il convient donc de ne pas sous-estimer l'influence que peut avoir un dossier par rapport à un autre. De plus, les spécificités intrinsèques à chaque État membre, telles que le système de coordination nationale des positions de négociation à Bruxelles, vont jouer un rôle majeur dans la manière de négocier. Il faut ajouter à cela l'influence des spécificités individuelles du négociateur (personnalité et culture, dans son acception la plus large) et l'influence des facteurs liés à la procédure de négociation au sein même du processus décisionnel.

Sur la base de ce constat, nous avons élaboré, en étroite collaboration avec un large panel de négociateurs du Conseil, une grille méthodologique visant à accompagner

le négociateur européen, tant dans la phase de préparation de la négociation que lors des négociations à proprement parler.

II – Anticiper pour obtenir de meilleurs résultats, une approche en 3 P

Préparation et anticipation sont les clés de la réussite d'une négociation. Afin d'aider le négociateur européen à préparer ces négociations de façon optimale, le présent document propose une grille d'analyse permettant d'appréhender les trois paramètres inhérents à toute négociation, à savoir les personnes, le ou les points abordés et les processus en jeu pour chaque négociation. Nous appellerons cet outil la grille des « 3 P ». Cette approche s'inspire des travaux de Fisher et Ury (1981) et Lempereur et Colson (2010), et en particulier du cadre analytique développé par l'Institut de Recherche et d'Enseignement sur la Négociation (ESSEC – IRENÉ Paris & Singapore) de l'école de commerce ESSEC (ESSEC-IRENÉ – voir Lempereur et Colson 2010). La grille des « 3 P » a été adaptée de l'approche en 3 PPP (*People, Problems, Process*) dans le cadre d'un programme de soutien mis en œuvre conjointement par l'IEAP et l'ESSEC-IRENÉ pour le Secrétariat du Conseil.

Une fois ces éléments clairement définis et maîtrisés, le négociateur européen pourra plus aisément définir et appliquer sa stratégie afin de satisfaire au mieux les objectifs de son mandat.

A-/ Raison d'être de l'approche en 3 P

Cette grille d'analyse est le fruit de l'étude classique de la théorie des négociations, mais aussi et surtout de l'expérience acquise au cours des quinze dernières années par l'observation des techniques et pratiques de négociation au cœur des institutions européennes, et tout particulièrement au sein du Conseil de l'Union européenne.

La grille méthodologique vise à accompagner le négociateur européen dans la phase de préparation et pendant les négociations au sein du Conseil. Il s'agit de lui fournir un outil d'anticipation et de préparation stratégique permettant d'attirer son attention sur les éléments clés à prendre en considération dans la plupart des négociations au Conseil, d'une part, et de l'aider à mieux structurer son approche et ses choix stratégiques, d'autre part.

Les contributions de la littérature psychosociale sur la négociation comprennent des travaux théoriques et expérimentaux consacrés à l'influence des orientations « motivationnelles » sur les comportements des négociateurs. Certains chercheurs, tels que Deutsch (1958), Messick & McClintock (1968), Kelley and Stahelski (1970), Messick & Brewer (1983) et Komorita & Parks (1994), ont défini quatre types distincts de motivation personnelle déterminés par la place de l'individu dans deux dimensions, à savoir l'intérêt pour les relations interpersonnelles et l'intérêt pour les résultats. Il en résulte des typologies d'orientation motivationnelle représentées sous forme de continuum : *individualiste*, *altruiste*, *coopérative* et *compétitive*. Une personne *individualiste* est uniquement motivée par ses résultats personnels. Une personne *altruiste* s'intéresse exclusivement aux résultats des autres parties. Une personne *coopérative* se préoccupe du résultat de l'ensemble des parties en présence, tandis qu'une personne plutôt *compétitive* est motivée par le désir de faire mieux que ses interlocuteurs.

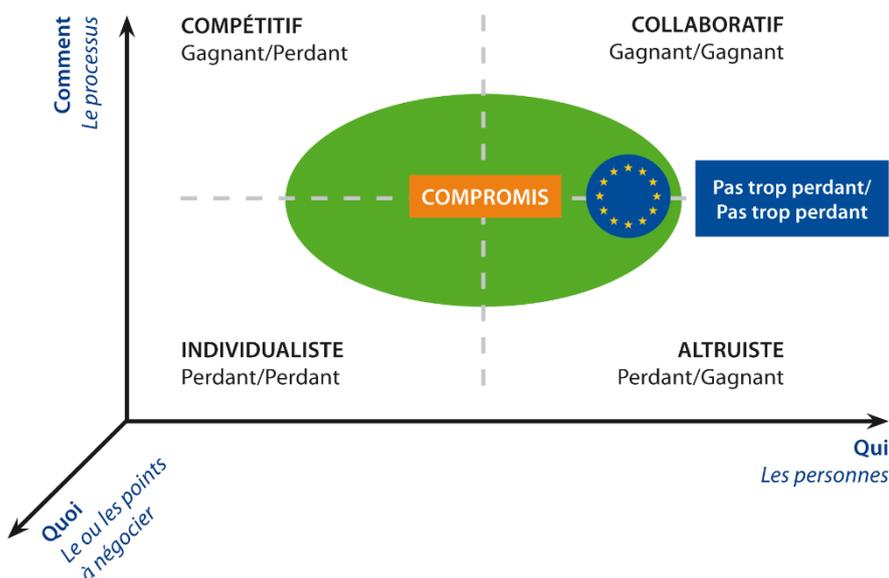
Un autre élément important de l'approche comportementale (également traitée par les théoriciens d'autres écoles) est le cadrage. On appelle « cadre » la manière dont un problème est décrit ou perçu. Le verre est-il à moitié plein ou à moitié vide ? La formulation de la question peut donner de l'importance à certains objectifs évaluatifs et donc influencer le résultat (Raiffa 1982). Elle peut aussi avoir un impact sur la réaction émotionnelle d'un individu face à l'énoncé factuel d'un problème. Neale et Bazerman (1985) se sont aperçus que la nature du cadrage ou de la représentation d'un conflit aux yeux des négociateurs agissait sur la perception de leur tâche (optimiser les gains ou limiter les pertes), ainsi que sur la probabilité de parvenir à un accord négocié.

Contrairement à la théorie des jeux qui part du principe que les parties prenantes à une négociation sont des entités impersonnelles et uniformément rationnelles cherchant à optimiser les gains, l'approche comportementale permet au négociateur de mettre l'accent sur les tendances, les émotions et les compétences humaines, mais aussi sur le rôle joué par l'« art » de la persuasion, les attitudes, la confiance, la perception (y compris les perceptions erronées), la motivation individuelle et la personnalité dans les résultats négociés. Au-delà de la dimension rationnelle des négociations, l'approche

proposée intègre également des facteurs tels que les relations, la culture, les normes, l'habileté, les attitudes et la confiance.

À partir des principes généraux de la théorie de la négociation étudiés en première partie du présent document de travail, deux variables déterminantes se dégagent dans l'analyse des situations de négociation : une variable définissant les relations interpersonnelles et une variable axée sur l'orientation vers le résultat recherché. En partant de cette structure classique de la négociation, l'approche en 3 P propose d'affiner ces variables pour les adapter à la réalité de la négociation européenne. Si l'axe des relations interpersonnelles est conservé, celui de l'orientation vers le résultat est précisé et scindé en deux parties : l'axe des points à négocier (le dossier) et l'axe du processus (la dynamique permettant d'atteindre le résultat escompté). En effet, la complexité des procédures européennes, le caractère itératif et la durée à long terme de ces négociations nécessitent d'individualiser la variable centrée sur le processus. Ainsi, une première variable sera celle des personnes, le « qui » dans la négociation. La seconde variable sera constituée par le « quoi » ou « les points à négocier ». Enfin la dernière variable sera le « comment » ou les aspects relatifs au processus (la dynamique) de la négociation. La description et les sous-catégories de ces trois grands axes viennent expliquer et illustrer spécifiquement la réalité des négociations européennes.

Le schéma ci-après illustre les 3 variables autour desquelles s'organisent les négociations européennes.



B-/ Grille d'anticipation et de préparation stratégique : une approche en 3 P

1- La phase préparatoire des négociations

Avant de décrire et d'analyser la grille d'anticipation en 3 P, le négociateur européen doit se préparer et se montrer vigilant à plusieurs égards en amont de la négociation. Les points qui requièrent une vigilance peuvent être traités par l'intermédiaire des cinq questions suivantes : qui, où, comment, quand et quoi ? – l'acronyme « QOCQQ » peut être un moyen mnémotechnique de retenir l'ordre de traitement des questions.

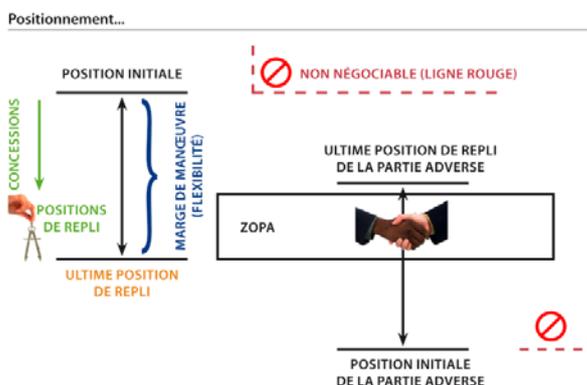
La préparation d'une négociation représente une étape cruciale dans le résultat final. Durant cette phase, l'objectif est de passer en revue le maximum de scénarios et d'identifier les moyens de répondre à telle ou telle situation. Il incombe au négociateur européen de garder en tête le large spectre des formes que peut prendre la négociation. Cette préparation lui permettra d'être plus spontané et réactif lors de la phase de négociation en tant que telle, la réponse ou, à tout le moins, un début de réponse ayant été envisagé en amont.

Il convient tout d'abord de se préparer à la réunion en déterminant, dans la mesure du possible, quelles seront les autres personnes autour de la table, quelle est la raison de leur présence et quel est leur pouvoir de décision. Ces éléments permettront de répondre à la première question : « qui ? ». Négocier efficacement implique d'identifier les acteurs clés du processus de négociation (dans la salle comme à l'extérieur). Une fois que le négociateur européen a compris qui sont les principaux acteurs et quelle peut être leur influence à chaque étape du processus décisionnel, il est en mesure de développer une stratégie visant à les influencer.

En réponse à la question « où », il convient de se souvenir que la négociation se déroule en groupe et que chaque groupe a un fonctionnement qui lui est propre. De manière générale, un groupe s'appuie sur la gestion harmonieuse de trois fonctions : fonction de production, fonction de facilitation et fonction de régulation. La fonction de production cherche à obtenir, le plus efficacement possible, un résultat tangible qui peut prendre la forme de décisions, de propositions et/ou d'échanges d'information. La fonction de facilitation a pour but d'organiser et de mettre en forme l'expression de ses positions / interventions pendant la réunion de manière à favoriser l'expression de toutes les parties en présence dans un cadre structuré. Enfin, la fonction de régulation vise à réfléchir à l'approche la plus adaptée pour gérer les individus et leurs interactions. Analyser les interactions entre des individus qui réagissent selon leur personnalité, leur statut, leur position hiérarchique, leur sentiment d'appartenance au groupe, leur système de valeurs, leur implication plus ou moins grande dans la défense de leurs intérêts nationaux, leurs attentes... De plus, un groupe mobilise une forte affectivité, notamment par des projections sur le président de séance et les autres membres du groupe. Des phénomènes de communication se mettent en œuvre autour des réseaux d'affinité et de cohésion, autour d'un leader et des rôles distribués aux acteurs en présence. Le négociateur européen doit en être conscient lorsqu'il se présente à la réunion et maîtriser autant que possible les principes de base de la gestion du conflit au sein du groupe.

Pour répondre à la question du « comment », le négociateur doit porter une attention particulière à l'analyse de son mandat. À cette fin, il lui faut définir clairement sa position initiale de négociation, c'est-à-dire la position qu'il adoptera face aux autres parties au début du processus de négociation. Dans le même temps, le négociateur doit connaître exactement ses limites avant son point de rupture / sa ligne rouge, autrement

dit savoir quels sont les points sur lesquels il ne peut transiger. L'écart entre la position initiale et le point de rupture permet non seulement de définir la marge de manœuvre disponible pour toute la négociation, mais aussi d'établir la liste des éléments sur lesquels le négociateur peut faire des concessions, et donc offrir une succession de positions de repli. Ces éléments devront être clairement identifiés en amont de la réunion afin de pouvoir trouver un compromis dans le cadre de sa marge de manœuvre. Le schéma ci-dessous illustre ces considérations.



Le « comment » devra s'appuyer sur l'utilisation d'outils simples mais très efficaces. En effet, pour suivre au mieux l'évolution des discussions, tout négociateur prend des notes afin de retenir les points essentiels soulevés par les uns et les autres, mais aussi d'effectuer une synthèse des positions et du résultat d'une réunion. Organiser sa prise de notes permet au négociateur de voir rapidement s'il se dégage ou non une minorité de blocage. Ces éléments seront facilement vérifiables par la suite en relisant les notes de bas de page des propositions de compromis rédigées par la Présidence. Ces notes indiquent par des initiales soulignées (par exemple FR pour la France ou UK pour le Royaume-Uni) les délégations qui ont des difficultés sur tel ou tel aspect de la négociation. On s'aperçoit que, la plupart du temps, les négociateurs prennent des notes de manière linéaire, à l'image d'un greffier préparant la rédaction d'un verbatim. Or, le négociateur européen doit disposer et organiser ses notes de manière à produire rapidement une synthèse des principaux points et positions abordés. Cela lui permet non seulement d'intervenir efficacement dans le processus de négociation, mais aussi de jouer le rôle de conseiller que l'on est en droit d'attendre de lui lorsqu'il devra rendre compte à ses interlocuteurs qui n'étaient pas dans la salle (on parle ici de l'autorité de référence, du mandant ou des collègues indirectement impliqués dans la négociation). À

cette fin, il s'avère quasiment indispensable d'élaborer et d'utiliser un tableau récapitulatif des positions de chaque délégation ou grand groupe de délégations et retraçant leurs évolutions au fil du temps et des étapes. Ce tableau peut prendre la forme suivante :

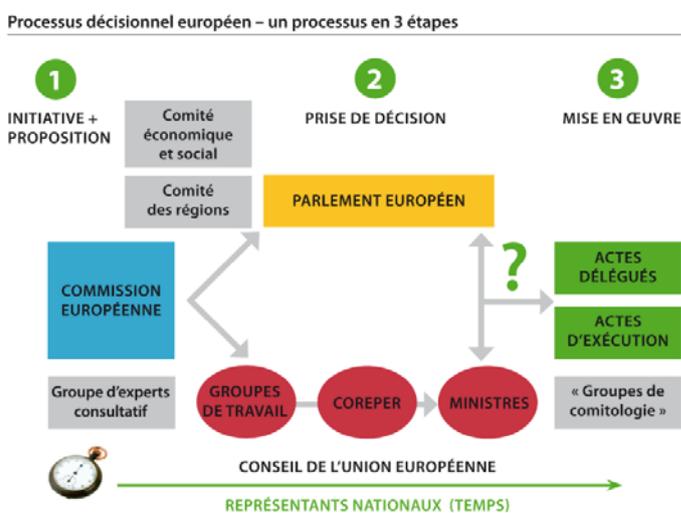
Prise de notes et techniques de suivi des discussions

	Positions / Principaux points relatifs à la proposition de la Commission				Concessions	Propositions alternatives, compromis
	Art. 1	Art. 2	Art. 3	Art. 4		
Délégations						
Finlande						
France						
Pays-Bas						
Pologne						
Royaume-Uni						
Grèce						
...						

Préparer au mieux la négociation nécessite également de répondre à la question « quand ? », qui se décline sous plusieurs formes. Tout d'abord, elle peut se rapporter au moment le plus adéquat pour toute forme d'action visant à influencer le processus. Afin d'élaborer une grande partie de leurs législations nationales, les fonctionnaires chargés de représenter les intérêts de leur État membre doivent suivre l'évolution des projets de propositions législatives de la Commission dès que cette dernière en fait l'annonce par une publication au Journal officiel de l'UE. Peser très en amont sur le processus décisionnel n'est que la première étape d'un long processus d'influence et de négociation. Dès le début des négociations, il est important d'évaluer et d'anticiper le résultat potentiel afin d'élaborer une stratégie (un plan de bataille) détaillée. Il sera essentiel de maintenir cette stratégie d'influence / de négociation tout au long du processus législatif, l'objectif principal étant d'exercer une influence en proposant des solutions concrètes favorisant au mieux la défense des intérêts nationaux. Le manque de continuité peut faire perdre de

vue les objectifs de la législation et priver la société civile, le monde des entreprises et les autres parties concernées de la clarté et du temps nécessaires pour se préparer.

Par ailleurs, la question du « quand » peut consister à comprendre et maîtriser les étapes du processus décisionnel. À quel stade du processus décisionnel sommes-nous ? S'agit-il d'une décision qui suit la procédure législative ordinaire ? Le Conseil a-t-il besoin de traiter avec le Parlement européen ? Sommes-nous en première ou deuxième lecture ? Le positionnement de la réunion dans le schéma général du processus décisionnel européen permettra au négociateur d'adapter sa stratégie au contexte institutionnel et procédural dans lequel va se dérouler la négociation. La dynamique des parties prenantes, les règles de procédure, les tactiques disponibles, pour ne citer que ces éléments, seront très différentes selon le contexte. Le négociateur européen devra donc positionner la négociation dans le schéma ci-dessous.



Enfin, il est important que le négociateur européen sache exactement quel est le cadre général d'une négociation donnée afin de pouvoir répondre à la dernière question, « quoi ? ». À cette fin, l'agenda de la réunion (qu'il prenne la forme d'un agenda annoté ou d'un « info flash ») récapitulant les différents points auxquels le négociateur doit porter son attention peut s'avérer utile. Les différents points sont les suivants : les documents de référence pour la négociation, l'état de la négociation au moment de la réunion pour le Conseil comme pour le Parlement (négociation interinstitutionnelle ?), l'objet de la réunion, sa durée annoncée et éventuellement les étapes prévues à l'issue de la réunion.

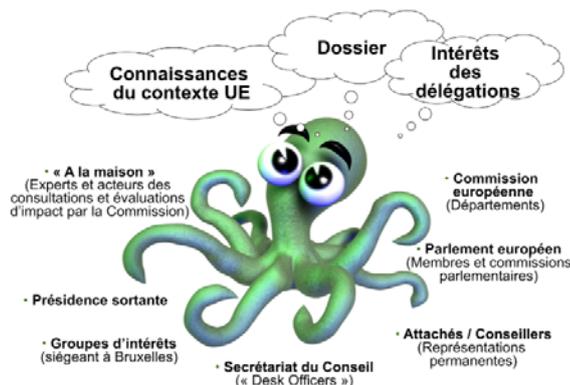
La phase préparatoire constitue donc une étape essentielle et indispensable à la réussite de la négociation. Sans que cela ne puisse être vérifié scientifiquement, il est assez courant de lire que les résultats d'une négociation reposent à 80 % sur la qualité de sa préparation. Même si le chiffre reste discutable, il est évident que la qualité et le niveau de préparation font la différence quant au résultat obtenu. La liste ci-dessous récapitule les actions nécessaires à la préparation :

- Collecter toutes les informations possibles auprès de la Commission et de sa représentation permanente ;
- Préparer sa position et son argumentaire (en tâchant de varier la nature des arguments : politiques, économiques, techniques, sociaux, juridiques et d'ordre plus émotionnel si le sujet s'y prête) ;
- Dresser une cartographie des positions des délégations sur le sujet à négocier ;
- Identifier les chefs de file, les alliés, les opposants, mais aussi et surtout les minorités flottantes ;
- Se renseigner sur l'ordre du jour et les objectifs de la Présidence.

Le négociateur européen se fondera sur sa préparation découlant de l'analyse successive des cinq questions pour développer une vision transversale visant à couvrir les trois thématiques essentielles à toute négociation européenne :

- Maîtrise du processus et des procédures afférents à la discussion ;
- Bonne connaissance du sujet abordé et des éventuelles utilisations ou possibles liens qui peuvent être faits avec d'autres sujets ;
- Bonne compréhension des intérêts en présence (autour de la table et en dehors de la salle de négociation).

Ces questionnements peuvent utilement être illustrés par le schéma suivant :



2- Description : une approche en 3 P

Pour structurer cette grille de réflexion stratégique au moment de la négociation, nous avons défini trois grandes catégories de facteurs. Chaque catégorie commence par la lettre « p », comme exposé précédemment.

a. Les personnes : « qui ? »

Les personnes constituent la première catégorie. Il s'agit des individus impliqués dans le processus de négociation. Cette catégorie correspond à la question « qui ? » et couvre un ensemble de points tels que :

- les parties prenantes (dans la salle et en dehors) ;
- les motivations (mandats et instructions) ;
- les relations interpersonnelles (Présidence, Secrétariat général du Conseil, délégations des États membres).

I. Les parties prenantes

Les parties prenantes à une négociation se divisent en deux sous-groupes, selon qu'elles se trouvent ou non dans la salle.

Tout d'abord, comme évoqué à propos de la phase préparatoire, il convient, avant de rentrer dans la salle, de cartographier les délégations en présence et les autres parties prenantes pouvant avoir une influence directe et/ou indirecte sur le cours des discussions. Sur un sujet abordé, quels sont nos alliés, nos opposants et les minorités flottantes ? Il est important de connaître la position de la Commission car elle est une partie prenante souvent discrète pendant les phases formelles de discussion, mais très active en dehors de la salle de négociation. Par ailleurs, il est important de comprendre la position de la Présidence sur le sujet, de connaître l'objectif qu'elle souhaite atteindre au cours de son mandat et de consulter l'agenda qu'elle s'est fixé. Une fois les différents acteurs identifiés, il convient d'évaluer leur poids relatif, leur marge de manœuvre et les éventuels compromis possibles (ou impossibles) avec eux.

Les acteurs clés à influencer autour de la table

La Commission

Sauf dans quelques cas spécifiques définis par les traités, tels que celui de la coopération judiciaire en matière pénale (Titre V sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice du TFUE), la Commission a le monopole de l'initiative pour la législation communautaire. Dans ce contexte, il est plus difficile pour le négociateur européen de proposer des amendements une fois la proposition législative de la Commission rédigée et émise. C'est pourquoi il est très judicieux et utile d'intervenir le plus tôt possible concernant la proposition de la Commission. Une fois que la proposition est publiée, la Commission joue un rôle crucial dans la procédure législative ordinaire. Il lui appartient d'expliquer et de défendre sa proposition. Pour ce faire, elle met en place une coopération rapprochée avec la Présidence et avec ses interlocuteurs du Parlement, en particulier le rapporteur de la commission parlementaire en charge du dossier. Cela lui permet non seulement de contribuer significativement à l'accord entre les colégislateurs, mais aussi de faire connaître et de défendre son avis sur les amendements proposés. Les principaux acteurs à cibler au sein de la Commission sont les suivants :

- Les « Desk Officers » et le chef d'unité de la direction générale (DG) chef de file

Ces personnes sont chargées de rédiger la proposition avant qu'elle n'arrive sur la table des législateurs. Ce sont donc leurs idées, perceptions et compréhensions du sujet qui ont façonné la proposition initiale de la Commission.

Pendant la phase de négociation proprement dite, ce sont ces personnes qui tissent, en coulisses, des liens étroits avec l'équipe de la présidence tournante du Conseil et les interlocuteurs clés du Parlement européen. En outre, elles sont souvent chargées de représenter la Commission lors des discussions au niveau du groupe de travail. De ce fait, leur opinion peut avoir un poids non négligeable auprès des autres États membres. Cela signifie donc que convaincre la Commission du bien-fondé de sa position est une manière de convaincre plusieurs délégations en un minimum de temps. La Commission est toujours soucieuse d'obtenir un accord donnant satisfaction au plus grand nombre et le point de vue des grands États membres n'est jamais négligé. Si l'on représente un pays comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni, par exemple, la Commission sera très intéressée d'en connaître le point de vue. Ainsi, la taille de l'État membre dont on représente les intérêts peut parfois influencer le niveau d'écoute de la Commission.

Comme évoqué en début de paragraphe, la Commission est chargée de se renseigner sur les points de vue des parties prenantes dès la phase de consultation. Cette implication très en amont du processus explique en grande partie pourquoi un grand nombre de compromis de la Présidence sont élaborés par les représentants de la Commission ou en étroite collaboration avec eux. Encore une autre raison d'entretenir des contacts rapprochés avec la Commission tout au long du processus décisionnel.

- Les fonctionnaires d'autres DG concernées et le Secrétariat général

S'il ne travaillait qu'avec le Desk Officer et le chef d'unité de la DG chef de file, le négociateur européen négligerait une part importante des interlocuteurs au sein de la Commission. Certains fonctionnaires d'autres DG peuvent aussi jouer un rôle majeur et fournir des informations. C'est particulièrement le cas dans la phase qui précède la publication de la proposition de la Commission.

Il appartient au Secrétariat général d'élaborer une vue d'ensemble des nouvelles propositions et de veiller à ce que le comité d'analyse d'impact (« *impact assessment board* », « IAB ») examine chaque étude d'impact des nouvelles propositions, faute de

quoi la procédure doit être interrompue. Les fonctionnaires des autres DG et le Secrétariat général participent aux consultations interservices. Il s'agit de réunions lors desquelles chaque DG peut apporter sa contribution à une proposition d'une autre DG afin d'en améliorer ou modifier le contenu d'origine. Les DG pour lesquelles le sujet négocié présente un intérêt peuvent aussi participer aux discussions des groupes de travail.

- Les commissaires et leurs cabinets

Le commissaire en charge du dossier s'attellera à façonner la proposition initiale avec ses équipes. L'ensemble du collège des commissaires doit approuver l'intégralité des propositions au nom de la Commission en vertu du principe de collégialité. Une fois qu'une proposition a été préparée et que le processus de consultation interservices est achevé, cette proposition peut être discutée au niveau des commissaires ou de leurs cabinets. Une autre possibilité pour influencer sur la proposition avant sa publication consiste donc à faire suivre ou produire quelques lignes à l'attention du cabinet du commissaire chef de file ou des commissaires susceptibles de soutenir votre approche. Il s'agit pour cela de passer par la représentation permanente. Le commissaire en charge du dossier jouera un rôle prépondérant dans les négociations, mais toute modification substantielle de la proposition d'origine nécessitera l'accord du collège.

La Présidence

Sept à huit mois avant le début de sa présidence, l'État membre exerçant la présidence semestrielle tournante fixe les priorités de son mandat. Quelques semaines avant le début officiel de son semestre, le Secrétariat général du Conseil adresse à la Présidence les « *likely files* », c'est-à-dire les dossiers évoqués lors de la ou des présidences précédentes et qui n'ont pas encore été résolus. La Présidence en exercice définit la priorité à donner à chaque dossier, préside les réunions du Conseil et des groupes de travail jusqu'au Conseil des ministres et se charge donc de la préparation des documents de réunion, y compris des propositions de compromis. En outre, elle représente le Conseil lors des négociations avec le Parlement ou avec certaines organisations internationales.

La Présidence devrait toujours agir comme un acteur neutre se tenant à la disposition du groupe pendant la durée de son mandat. Mais la réalité est parfois différente et il arrive que certains États membres utilisent la fonction de Présidence pour forcer l'adoption de mesures davantage en adéquation avec certains de leurs intérêts nationaux. Par conséquent, il est important de se préparer aux Présidences à venir et d'avoir conscience des questions d'importance nationale susceptibles d'affecter ces Présidences sur les dossiers prioritaires pour le négociateur. Cela permet de mieux anticiper les éventuelles divergences sur des dossiers clés et de s'y préparer correctement.

- Le Secrétariat général du Conseil (SGC)

Un fonctionnaire / représentant du Secrétariat général du Conseil est chargé de soutenir la Présidence pour chacune des propositions négociées au sein du Conseil. Il assiste la Présidence dans la préparation des documents pour les réunions. Selon l'État membre assurant la Présidence, le Secrétariat général du Conseil représente un soutien plus ou moins fort. Toujours discret et au service de l'institution, l'influence du représentant du SGC peut donc considérablement varier d'une Présidence à l'autre. Dans la mesure où le représentant du SGC prend part à la quasi-totalité des discussions (y compris briefings et débriefings en amont et en aval des négociations du Conseil) entre la Commission et l'équipe de la Présidence, mais est aussi fortement impliqué dans la préparation et le suivi des trilogues avec le Parlement, il constitue un interlocuteur de choix quant à la collecte d'informations. Le fonctionnaire représentant le SGC peut aussi être source d'informations et de soutien concernant les propositions de modifications rédactionnelles. Cette contribution peut prendre la forme d'une étroite collaboration avec le président de séance et le représentant de la Commission lorsqu'il s'agit de rédiger une proposition de compromis. Les modifications mineures peuvent être introduites par le Secrétariat du Conseil en marge des discussions du groupe de travail, afin d'éviter d'avoir à les soulever lors des discussions plénières.

- Le Service juridique du Conseil

Un représentant du Service juridique du Conseil peut être appelé à intervenir sur le contenu légal / juridique d'une proposition, mais il n'assiste pas systématiquement aux réunions des groupes de travail. Ce fonctionnaire donne des conseils et émet des avis

juridiques à la demande du Conseil. Les États membres peuvent s'adresser à la Présidence pour obtenir l'avis du Service juridique. Il est important d'entretenir de bonnes relations avec le Service juridique du Conseil, en particulier lorsque celui-ci prépare son avis à l'attention des États membres dans la mesure où cet avis peut avoir une influence sur la position d'autres États membres autour de la table des négociations.

Les délégations

Selon les ressources et le statut du négociateur européen (qui varient d'un État membre à l'autre), une stratégie efficace peut consister à nouer des contacts à tous les niveaux de l'administration nationale des principaux interlocuteurs / États membres au sein du Conseil. Cela va de l'agent en charge du dossier au ministre, en passant bien sûr par les interlocuteurs de la représentation permanente. Selon les États, l'implication du ministre en charge du dossier à un stade très précoce du processus de négociation est considérée comme un atout. Les ministres ont leurs propres réseaux de relations, ce qui peut faire une grande différence dès le début. À compétences égales, un fonctionnaire, aussi charismatique soit-il, ne pourra impressionner autant par le simple fait du positionnement statutaire. L'implication du ministre dès le début des négociations est un signe fort de l'intérêt de l'administration de l'État membre X ou Y pour le sujet abordé.

Cependant, il est important de ne pas estimer la valeur d'un allié en fonction du seul poids qu'il représente au sein du Conseil (que ce poids soit statutaire ou qu'il soit lié au nombre de voix que représente cet État membre dans le calcul de la majorité qualifiée). Il peut s'avérer fort utile d'avoir le soutien d'États membres plus petits et il arrive qu'une majorité bascule grâce à 3 ou 4 voix de plus ou de moins.

Il convient toutefois de relever que le Conseil statue sur les propositions conjointement avec le Parlement. De ce fait, bien que le Conseil représente les États membres, un État membre aussi grand soit-il et même s'il dispose d'un grand nombre de voix, ne peut à lui seul influencer sur les débats au sein du Conseil. Il est toujours nécessaire de bâtir des alliances avec d'autres États pour atteindre les objectifs fixés au niveau national. Il est donc judicieux de chercher à connaître les positions des grands États membres, non seulement car ils détiennent un grand nombre de voix au Conseil, mais aussi parce qu'ils ont un grand nombre de députés au Parlement.

Par ailleurs, ne pas tenir compte des parties prenantes au processus en dehors de la salle serait une erreur. Ces acteurs extérieurs peuvent être très différents. Les représentants de divers groupes d'intérêts peuvent exercer une influence de poids sur le processus décisionnel. En outre, l'organisation, la maturité, le rodage et la reconnaissance bruxelloise du système de coordination nationale sont autant d'éléments pouvant influencer sur la négociation et son issue. Enfin, il convient de se souvenir que la grande majorité des décisions impliquent la participation des trois institutions européennes au processus décisionnel lui-même. Ainsi, le statut des discussions au sein des autres institutions joue un rôle de taille, en particulier au sein des commissions parlementaires et lors des sessions plénières. En effet, si le dossier suit la procédure législative ordinaire, il est important de savoir précisément à quel stade se trouve la négociation du côté de l'autre colégislateur, le Parlement européen.

Les acteurs clés à influencer en dehors de la table sont :

Le Parlement

Le Parlement européen est colégislateur avec le Conseil et, en tant que tel, il contribue à voix égale à l'élaboration de la législation européenne. Le Parlement est composé de 754 députés élus pour cinq ans, qui siègent au sein de groupes politiques. Il existe actuellement huit groupes politiques au Parlement, le plus grand étant le groupe du Parti populaire européen (les chrétiens démocrates). Vingt commissions parlementaires permanentes, dont la liste complète est consultable à l'adresse suivante : <http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/full-list.html>, sont chargées de préparer les séances plénières du Parlement.

Les principaux acteurs cibles de ces commissions sont :

- Le rapporteur

Les rapporteurs des commissions parlementaires compétentes sur le fond sont chargés de rédiger la position du Parlement. Ils ont une influence sur les amendements adoptés par leur institution, ainsi que sur les accords obtenus en première et en deuxième lecture,

et ils participent aux trilogues formels ou informels. Le rapporteur est désigné selon un système de pondération du poids et de la taille de chaque groupe politique au sein de la commission parlementaire. Il est nommé peu de temps après l'élaboration de la proposition de la commission.

- Le rapporteur fictif

Un rapporteur fictif est nommé pour chacun des autres groupes politiques participant à la commission parlementaire. Ces rapporteurs fictifs sont chargés de préparer la position de leur groupe. En suivant attentivement le travail du rapporteur, ils auront donc une influence sur l'élaboration du point de vue final (rapport et propositions d'amendements) de la commission.

- Les rapporteurs et rapporteurs fictifs des commissions consultées pour avis

Il arrive souvent que le dossier présente un intérêt pour plusieurs commissions. Les commissions consultées émettent un avis et proposent une série d'amendements, qui sont ensuite votés par la commission parlementaire compétente sur le fond.

- Le personnel de la commission parlementaire

Le Parlement met à disposition des membres de son personnel afin d'assurer le secrétariat de chaque commission. Les représentants du Parlement prennent en charge les aspects procéduraux, y compris la préparation des listes de votes. Il arrive que le secrétariat de la commission prépare un premier projet de rapport pour le rapporteur. Que ce soit directement ou par l'intermédiaire de la représentation permanente, il est donc important d'entretenir de bonnes relations avec ces interlocuteurs car ils peuvent constituer un moyen plus rapide de se procurer la dernière version d'un document.

- Les assistants parlementaires

En général, une grande partie du travail préparatoire des rapports et des amendements est effectuée par les assistants parlementaires, même si cela peut varier considérablement d'un député européen à un autre. Les assistants peuvent donc jouer un rôle important dans la modification de certains amendements.

- Les députés européens de l'État du délégué national

Beaucoup d'États membres entretiennent des liens étroits avec leurs députés européens. Ils peuvent être utilisés pour exercer une influence sur les débats et soulever des questions d'intérêt national. Certains gouvernements organisent pour leurs députés européens des séances d'information sur les propositions et positions de l'État membre. Ces informations peuvent être transmises par écrit avant les examens et les votes en commission parlementaire ou en plénière. Ceci n'exclut évidemment pas l'établissement de liens solides avec les rapporteurs des dossiers sensibles, particulièrement important pour les États membres disposant de peu ou pas de députés dans de grands groupes politiques comme le PPE. Encore une fois, la qualité des relations constitue un incontournable vecteur d'influence.

Les autres parties prenantes

Elles peuvent représenter un moyen très efficace de promouvoir et transmettre les messages importants d'une position. Les parties prenantes comme les ONG et l'industrie, lorsque le dossier présente pour elles un intérêt avéré, sont des acteurs très actifs en termes d'influence auprès des États membres et du Parlement européen. Leurs points de vue et l'impact de leurs activités de lobbying doivent être pris en considération lors de l'élaboration de la stratégie de négociation. Il convient donc de fournir aux parties prenantes des informations de qualité sur la proposition. Lorsque les points de vue des parties prenantes sont compatibles avec la position nationale, celles-ci peuvent, par leur soutien, renforcer la stratégie et la position d'un État membre. De ce fait, elles constituent un excellent canal de communication auprès du Parlement européen, mais exercent aussi une influence sur d'autres États membres. Leur argumentaire réussit parfois à convaincre des États réticents, voire sceptiques, quant au soutien de la position défendue. L'élaboration d'une matrice de positionnement (« *mapping* ») pour communiquer et suivre les positions des parties prenantes peut se révéler être un outil très utile. L'utilisation de ce type d'informations permet de développer une stratégie de

négociation efficace en rendant l'approche plus dynamique. Les questions à couvrir sont axées sur l'identification des alliés potentiels, la manière la plus adaptée de les utiliser pour influencer les minorités flottantes et les opposants, les interlocuteurs cibles prioritaires et les arguments les plus efficaces pour les convaincre. Nous reviendrons sur cet outil dans la suite du document lorsque nous aborderons le deuxième « p » de la matrice, et en particulier dans la partie relative aux éléments clés du problème soumis à discussion.

II. Les motivations

Les participants aux négociations ont le plus souvent un objectif en tête. Cet objectif correspond généralement au mandat donné aux négociateurs européens par leur capitale, mais d'autres éléments peuvent également entrer en ligne de compte. Il arrive néanmoins qu'un représentant national rejoigne la table des négociations sans mandat, pour des raisons aussi diverses que l'absence d'expertise nationale sur le sujet, l'absence d'intérêt du pays pour le sujet ou le manque de coordination au niveau national ou entre la capitale et sa représentation permanente.

▪ Les motivations de la Présidence

La Présidence, soucieuse de produire des résultats pendant les six mois de son mandat, tient un rôle de premier plan dans la négociation et ses motivations ne correspondent pas toujours à celles des autres acteurs. Si chaque délégation est d'abord motivée par un gain unilatéral pour sa capitale, la Présidence peut, quant à elle, chercher à ce que la négociation aboutisse et produise un résultat acceptable pour le groupe ou, à tout le moins, la majeure partie du groupe. Il arrive parfois que l'approche de la Présidence soit motivée par des objectifs plus individualistes que l'intérêt communautaire et que cette dernière cherche à profiter de sa situation privilégiée pour faire avancer les discussions dans le sens de ses intérêts nationaux. Mais cette attitude est assez rare dans la mesure où un tel comportement serait très mal perçu par les autres délégations et serait très certainement contre-productif à court / moyen terme, tant sur l'image de la Présidence en exercice que sur la réputation du président de séance. En effet, ce dernier

est généralement destiné à redevenir délégué national à l'issue de sa Présidence. Dans tous les cas, l'action de la Présidence est d'autant plus efficace que l'équipe est préparée et parle d'une seule voix. Si la Présidence décide de rentrer dans son rôle de facilitatrice pour le bien communautaire, elle gagnera à prendre ses distances avec la position nationale et avec sa capitale. Il appartiendra alors au délégué national de gérer les nécessaires interactions sur ces deux points. Il convient de noter que les assistants de la Présidence (coprésident et/ou délégué national) jouent un rôle considérable durant les six mois du mandat. En plénière comme durant les intersessions, ils sont chargés de collecter de plus amples informations sur les positions en présence afin de mieux préparer la stratégie des négociations ultérieures.

- Les motivations des délégués

En dehors de la Présidence, les délégations présentes autour de la table constituent un groupe d'interlocuteurs important. Leur motivation première est évidemment de défendre au mieux les intérêts de leur capitale. Occasionnellement, des motivations plus personnelles peuvent entrer en jeu. Mais certains délégués, empreints de « l'esprit bruxellois » (plus souvent désigné par l'expression anglaise « *going native* »), sont généralement animés par la recherche du consensus et l'esprit de coopération nécessaire à l'obtention d'un compromis acceptable par le plus grand nombre. En effet, à force d'évoluer dans les sphères bruxelloises, l'esprit communautaire peut finir par influencer sur l'esprit national de bon nombre de négociateurs européens. Une telle approche coopérative n'est possible que lorsque le délégué bénéficie d'une relative autonomie vis-à-vis du mandat défini par sa capitale.

Quel que soit l'interlocuteur, l'un des concepts essentiels à garder à l'esprit est le principe du KISS, « *keep it short and simple* » ou « rester simple et clair ». Le négociateur devra se rappeler que les arguments compliqués sont difficiles à comprendre, et donc à retenir. De plus, les interlocuteurs ne souhaitent pas recevoir un cours ou une leçon, mais des informations compréhensibles rapidement et surtout utiles. Que ces informations soient orales ou écrites, qu'il s'agisse d'un « *non-paper* » ou de tout autre document, ce sont des outils puissants pour convaincre, à condition que l'on se souvienne que les interlocuteurs ne disposent généralement que de très peu de temps

pour lire et comprendre notre point de vue. Dans le meilleur des cas, un parlementaire, par exemple, consacrerait cinq ou dix minutes de son temps à l'écoute de notre point de vue. Si l'on est précis, clair et convaincant, il se peut que la conversation dure plus longtemps. Il convient également de garder à l'esprit que tout le monde ne maîtrise pas toujours la langue véhiculaire. Parle-t-on la langue maternelle de l'interlocuteur ou une autre langue ? Quel est son niveau de maîtrise ? Il peut s'agir d'une deuxième ou d'une troisième langue. Une manière d'accroître notre potentiel de conviction consiste à élaborer un « *non-paper* » avec d'autres États membres et d'y présenter les amendements proposés.

Il ne faut pas hésiter à combiner exposés oraux et présentations écrites. Selon les circonstances, le négociateur européen aura besoin de ces deux vecteurs de communication. Une note rédigée avant les réunions est un bon moyen de développer des arguments compliqués, ce qui est impossible lors d'un échange oral en réunion. On remarque qu'une documentation écrite bien préparée et structurée est souvent réutilisée et il arrive que des notes de bonne qualité reviennent sur la table de leur auteur après être passées par plusieurs délégations ou institutions. Le négociateur européen peut aussi faire suivre ses interventions orales de suggestions rédactionnelles, pendant ou après la réunion. Certains négociateurs sont passés maîtres dans l'art de proposer leurs compétences rédactionnelles au groupe ou à leur interlocuteur. Il n'est pas utile de développer plus avant l'intérêt de cette approche, surtout si l'on y excelle.

III. Les relations interpersonnelles

Les relations interpersonnelles jouent un rôle central dans les rapports de négociation. Les marchandages se font entre des personnes de culture, de personnalité et de réputation différentes et ces éléments ont un impact essentiel sur l'issue des négociations. Il convient d'identifier les principaux paramètres ayant une incidence sur les relations des parties prenantes présentes autour de la table des négociations. Les interactions sont multiples, tant dans un cadre multilatéral que bilatéral. Elles comprennent les combinaisons d'interactions possibles entre les différents groupes d'acteurs (Commission / Présidence, Commission / délégations, Présidence /délégations),

d'une part, et les interactions des délégations entre elles, d'autre part. Il est également intéressant de considérer la perspective des interactions bilatérales du négociateur européen face à la Présidence ou face aux autres États membres et à la Commission.

- Relations Commission / Présidence

Comme évoqué précédemment, la Commission constitue très souvent un allié de poids. D'une part, elle maîtrise le sujet depuis le début du processus (responsable depuis la phase de consultation) et, de ce fait, est l'acteur le plus à même de savoir quand proposer quelles alternatives pour accommoder les différentes positions présentes autour de la table afin d'obtenir un compromis acceptable pour le plus grand nombre. Rappelons ici que la Commission produit une partie non négligeable des compromis proposés au groupe par la Présidence. D'autre part, à l'issue des discussions, la Commission devra soutenir le compromis en marquant officiellement son accord sur les modifications de la proposition initiale. À défaut, le compromis obtenu par le groupe - sans l'assentiment de la Commission et en vertu de l'article 293 du TFUE - ne peut être validé qu'en passant de la majorité qualifiée à l'unanimité. Et même si l'unanimité est obtenue, la Commission peut, conformément au traité (sous certaines conditions strictes impliquant le collège) décider de retirer sa proposition. La Présidence aurait alors obtenu un accord sur du vide, puisque la Commission aurait retiré sa proposition de la table des négociations. Les négociateurs européens seront toujours bien avisés d'observer la coopération ou l'absence de coopération entre la Présidence et la Commission. Cela leur permettra d'adapter leurs interventions et de chercher à s'assurer les gains les plus importants à l'issue des discussions.

- Relations Présidence / délégations

Entretenir de bonnes relations avec la Présidence présente de nombreux intérêts. L'attitude des délégations est certes conditionnée par les éléments constitutifs de leur mandat, mais l'habileté du négociateur à présenter l'un ou l'autre point sans faire figure d'obstructionniste systématique peut lui attirer la reconnaissance de la Présidence, ce qui peut s'avérer fort utile lorsqu'un négociateur se retrouve sensiblement isolé sur un point particulier de la discussion. Pour le négociateur européen, être force de proposition ou jouer le rôle de facilitateur (dès lors que cela est compatible avec son mandat) lorsque la

Présidence peine à accommoder les parties en présence peut s'avérer un excellent calcul stratégique à moyen et long terme. Dans la plupart des cas, la Présidence sera ensuite plus encline à écouter activement cette délégation. Il est aussi important pour le négociateur européen de garder à l'esprit que la plupart des dossiers sont traités sous présidence tournante et qu'il est fort probable que le délégué national, à plus ou moins brève échéance, assume à son tour la fonction de président de séance. Selon l'attitude adoptée précédemment, un ancien président de séance redevenu délégué national pourrait être tenté de se venger d'une attitude peu coopérative et mettre à son tour le président en exercice dans une position difficile. Bien que la liste ne soit pas exhaustive, réfléchir à son attitude tant en amont que durant le processus de négociation devrait éviter au négociateur de rendre les choses plus compliquées qu'elles ne le sont déjà.

- Relations Commission / délégations

La Commission européenne est la force de proposition au sein de l'UE pour la très grande majorité des textes législatifs. Cette compétence lui confère un poids important. Les États membres doivent s'interroger sur l'attitude à adopter à l'égard du rôle reconnu de la Commission en tant qu'institution. Pour autant, la Commission n'a pas de pouvoir législatif. Ainsi, l'une des premières questions à se poser dans les rapports avec les États membres et la Commission est de déterminer si cette dernière est perçue comme faisant partie du groupe des acteurs de la négociation. Pour répondre à cette question, les États membres seront le plus souvent très attentifs à la façon dont la Commission aura tenu compte de leur contribution dans la phase de consultation. Cela dépendra également de l'implication et de la qualité des experts nationaux pendant cette phase du processus d'élaboration de la proposition de la Commission.

- Relations délégations / délégations

Les principaux acteurs autour de la table du Conseil sont indéniablement les États membres. Ces derniers sont mus par des cultures et des intérêts très différents. Leurs

relations sont conditionnées par divers paramètres. La dynamique unissant ces acteurs est-elle plutôt coopérative ou conflictuelle ? Un État ou groupe d'États exerce-t-il un leadership sur l'ensemble du groupe ? Les questions de culture et du comportement découlant de ces cultures auront-elles une influence évidente sur les relations entre les États ? Enfin, comme évoqué précédemment, il ne faut pas négliger les dynamiques inhérentes au fonctionnement du groupe comme structure sociologique et de socialisation.

Chaque négociateur européen doit se positionner en tant qu'acteur face à la Présidence, aux autres États membres et à la Commission européenne.

- Relations négociateur européen / Présidence

Les rapports de chaque État membre avec la Présidence se construisent sur le long terme dans une perspective de respect mutuel. Dans un souci d'efficacité, les attentes de la Présidence vis-à-vis des États membres doivent être très claires. De même, chaque négociateur doit exprimer ses attentes vis-à-vis de la Présidence. Ces clarifications réciproques permettent d'instaurer un climat de respect mutuel qui ne pourra que profiter à la négociation. Il est fortement conseillé au négociateur européen de tout mettre en œuvre pour instaurer un climat de confiance et de coopération avec la Présidence. Cette démarche peut être initiée dès les premières rencontres informelles, mais aussi dans le cadre des rapports bilatéraux entre les capitales respectives. Comme dans tous rapports interpersonnels en milieu multiculturel, il peut exister des préjugés et stéréotypes culturels. Il convient de les prendre en compte avec un œil critique.

- Relations du négociateur européen avec ses homologues

Essentiellement basée sur la confiance (personnelle, technique, professionnelle...), la relation du négociateur européen avec ses homologues des autres États membres se construit sur le long terme. Elle est composée d'éléments factuels et rationnels, mais aussi d'une socialisation constituée de facteurs plus intuitifs, voire émotionnels. Pour une coopération optimale, il est essentiel que l'individu représentant un État membre soit perçu par le reste du groupe comme un interlocuteur fiable et de bonne volonté. Il est également important que l'État soit perçu par le reste du groupe comme entretenant des

relations équilibrées avec chacun des autres États membres, sans distinction de taille ou de poids économique ou politique.

- Relations négociateur européen / Commission

Enfin, il est recommandé au négociateur européen de construire et d'entretenir de bonnes relations avec la Commission européenne. Ces relations reposent sur la bonne volonté et la bonne coopération communautaires reconnues au long des années de négociation et de pratiques communautaires. Dans le cadre d'une négociation en particulier, il appartient aux négociateurs européens de maintenir ce climat de confiance et de coopération tout au long des réunions préparatoires des groupes de travail.

Comment influencer les principaux acteurs ?

Il existe de nombreuses façons d'influencer les acteurs d'une négociation. Il appartient à chaque négociateur de choisir la meilleure façon de faire progresser son dossier. La représentation permanente occupe une position idéale pour prodiguer des conseils quant à l'identification des interlocuteurs cibles à influencer et la manière efficace de procéder. Il est d'usage d'informer systématiquement sa représentation permanente, en amont de toute prise de contact, qu'il s'agisse d'un député du Parlement, d'un de ses adjoints ou d'un membre du cabinet d'un commissaire. Ceci permet de s'assurer que le message transmis soit cohérent avec la stratégie d'autres membres de l'administration, parfois collègues au sein de la délégation ou occupant des fonctions plus élevées dans la pyramide du Conseil ou de l'administration nationale.

Faut-il opter pour un cadre formel ou informel ?

Le négociateur européen a besoin d'utiliser les deux cadres, formels et informels, tout en adaptant son mode de communication. Les règles de fonctionnement peuvent varier considérablement d'un groupe de travail à l'autre et il est important pour les novices de s'informer auprès de leurs collègues au sein de la délégation ou du groupe sur les us et coutumes de ce groupe en particulier. De toute évidence, les séances plénières constituent des occasions d'échange d'informations. Mais il ne faut pas sous-estimer ce qui peut être accompli en dehors des sessions plénières. Il est essentiel d'étudier les actions possibles dans un cadre informel. Chaque occasion doit être saisie, qu'il s'agisse

de discuter autour d'un café avec des fonctionnaires compétents ou de participer à des événements organisés par l'une ou l'autre des parties prenantes (autour de la table ou ailleurs). Consacrer du temps à la socialisation et au renforcement des relations personnelles paraît probablement une évidence, mais il s'agit sans nul doute d'un investissement pour l'avenir, en particulier pour bâtir ou rechercher de futurs compromis. Il peut s'avérer utile pour la suite de faire en sorte que sa position soit partagée par un large public, même si tous ne l'apprécient pas à sa juste valeur.

b. Les point à négocier : « quoi ? »

La deuxième catégorie de facteurs correspond à la question « quoi ? » ou, en d'autres termes, aux problèmes soumis à discussion. Dans ce contexte, les points suivants seront abordés :

- les éléments clés ;
- les solutions disponibles autour de la table ;
- les solutions disponibles en dehors de la salle.

I. Les éléments clés

Lorsque l'on est sur le point d'entamer des négociations, il est nécessaire de maîtriser les éléments clés du ou des dossiers à l'ordre du jour. Ces éléments ont déjà été évoqués dans la partie consacrée à la phase préparatoire. Nous allons à présent les approfondir.

- Maîtriser le cadre général

Il convient tout d'abord de connaître parfaitement le cadre général dans lequel s'inscrit le dossier de la négociation. Il faut maîtriser les éléments du dossier, leur signification et leurs implications politiques, économiques et légales. Ce sujet a-t-il un écho politique ou une importance économique notable dans tel ou tel pays ? Un article de la proposition législative soumis à discussion, par exemple, fait-il l'objet d'une discussion d'ordre juridique sur l'équilibre interinstitutionnel ou sur le principe de subsidiarité ? Il est également important de suivre l'évolution du contenu des dossiers aux différents stades de la négociation. Ce suivi porte sur l'évolution du dossier au sein du Conseil, mais aussi au sein du Parlement européen lorsqu'il intervient comme colégislateur. S'agissant de l'évolution du dossier au sein du Conseil, il peut être utile pour le négociateur de connaître les éléments ayant créé des tensions lors des précédentes réunions et les problèmes ayant été surmontés. Enfin, il convient de garder à l'esprit les objectifs de la négociation, tant ceux de sa délégation que ceux de la Présidence ou ceux poursuivis par les autres parties en présence. Au cours de la négociation, il est utile de revenir régulièrement sur les objectifs identifiés afin de vérifier qu'ils n'ont pas évolué et/ou changé lors des réunions successives. Cela permet aussi au négociateur européen d'éviter de s'éloigner des objectifs fixés en raison d'événements imprévus. On a remarqué que certains négociateurs en profond désaccord sur la forme avec une autre délégation finissaient par réagir systématiquement à l'intervention de cette partie, sans plus se préoccuper réellement du bien-fondé du point abordé, ce qui est caractéristique des situations polémiques où l'objectif n'est plus de négocier, mais uniquement d'avoir le dernier mot, quel qu'en soit le prix. Il est donc judicieux de reconsidérer régulièrement les objectifs définis dans le mandat afin de conserver une approche raisonnée et de ne pas dévier vers des négociations polémiques, coercitives ou empreintes de manipulation.

- L'élaboration de la cartographie

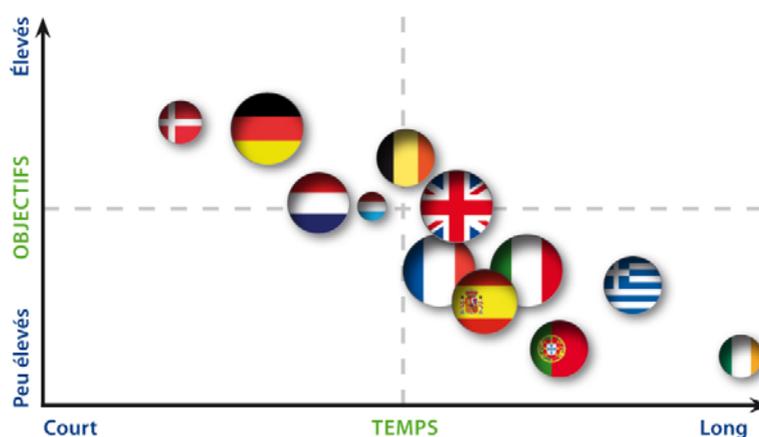
Par ailleurs, le négociateur européen doit porter toute son attention à l'élaboration précise de la cartographie (« *mapping* ») des positions en présence. Quelle importance accordent les parties concernées à l'objet de la négociation ? Quels sont les préférences et les intérêts des uns et des autres ? Lorsque cela est possible, il peut s'avérer très utile

de délimiter les marges de manœuvre existantes et les points négociables ou non pour chacune des autres parties, ainsi que d'identifier leurs éventuelles positions alternatives. Enfin, il est important de connaître l'approche, l'état d'esprit et/ou la compétence des autres négociateurs européens dans la résolution des points soumis à discussion et des éventuels problèmes qui peuvent en découler.

L'élaboration d'une matrice de positionnement (« *mapping* ») pour communiquer et suivre les positions des parties prenantes peut s'avérer un outil très utile. Ces informations aident à développer une stratégie de négociation efficace en rendant l'approche plus dynamique. Les questions à couvrir seront axées sur l'identification des alliés potentiels, la manière la plus adaptée de les utiliser pour influencer les minorités flottantes et les opposants, les interlocuteurs cibles prioritaires et les arguments qui seront les plus efficaces pour les convaincre.

À titre d'illustration, nous pourrions citer la cartographie des positions des États membres lors des négociations de l'article 4 de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux emballages et déchets d'emballages. La cartographie des positions des délégations s'illustre comme suit :

Gérer la position des délégations



- Identification et mise en œuvre d'alliances et de coalitions

Le positionnement des délégations étant établi, l'étape suivante consiste à identifier ou mettre en place les coalitions et alliances nécessaires avec les autres

délégations partageant des positions et des intérêts similaires aux vôtres. Ces alliances seront le plus souvent menées par une ou plusieurs délégations chefs de file. Il est à noter que ces coalitions auront d'autant plus de poids si elles sont soutenues par la Commission européenne.

Enfin, pour approfondir l'étude de la cartographie, il convient d'identifier les zones d'accord possibles. Il s'agit pour cela de cartographier les préférences et les intérêts en présence pour pouvoir catégoriser ces éléments selon les paramètres suivants : 1) les positions partagées et compatibles ; 2) les positions similaires mais incompatibles ; 3) les positions différentes et complémentaires ; et 4) les positions différentes et contradictoires. À partir de ces observations, le négociateur européen peut décider ou non de mettre en place des coalitions pour atteindre au mieux ses objectifs initiaux.

Lors de cette étape, il est important de prendre contact avec les minorités dites flottantes. Il s'agit des délégations qui n'ont pas de position tranchée sur la question, soit parce que celle-ci ne représente pas un intérêt national fort, soit parce que le mandat ne fait pas état d'une position particulière sur ce point. Ce second cas de figure peut notamment être dû à la difficulté de trouver une position claire lors de la coordination des positions sur le sujet au niveau des différents ministères de l'administration nationale.

II. Les solutions disponibles autour de la table

Le négociateur dispose de plusieurs outils pour trouver une solution autour de la table des négociations : des outils de planification, de production, de construction d'alternatives et de justification.

La préparation et la planification sont des clés de succès de la négociation. La Présidence, le Secrétariat général du Conseil et la Commission peuvent adopter en amont une stratégie commune afin de maximiser les chances de réussite de la négociation. Pour cela, la Présidence peut jouer sur la gestion de la liste des demandes de parole, sur les interactions et les demandes d'information qu'elle peut adresser à la Commission, ou sur sa relation avec son délégué national.

- Construire un compromis

La solution autour de la table va bien entendu se matérialiser par la production d'un compromis. L'élaboration de ce compromis requiert d'identifier et de sélectionner au mieux plusieurs éléments : Quel est le temps disponible pour obtenir ce compromis ? Quelle est sa dimension politique, technique, juridique ?

Dans la construction d'un compromis, il est également important de toujours prévoir et construire des alternatives. Plusieurs approches sont possibles à cet égard. La Commission peut par exemple proposer de couper la poire en deux. Toutes les délégations sont alors invitées à faire une partie du chemin nécessaire à l'obtention du compromis, et donc à faire les concessions que cela implique. La Présidence ou la Commission peut intervenir et chercher à donner en partie satisfaction à toutes les délégations en prenant en compte, dans le compromis de la Présidence, un ou plusieurs points proposés par chacune des délégations participant aux discussions. Une des solutions de compromis la plus classique est sans doute la recherche du dénominateur commun, avec un niveau suffisant de satisfaction du plus grand nombre d'États membres. Une autre approche peut être celle de l'accommodation, qui consiste à intégrer dans la solution proposée par la majorité une partie des intérêts de la minorité en contrepartie de son soutien à l'accord final. Enfin, le compromis peut également consister à trouver une issue positive par la mise en place d'un système de compensation. Ce sera notamment le cas lorsque les négociateurs seront en mesure de relier deux ou plusieurs dossiers de négociation. Ce que les uns gagneront sur un dossier pourrait être compensé par des concessions sur un autre dossier. Cette solution est souvent utilisée lors de négociations au COREPER ou au Conseil des ministres, qui nécessitent une contribution politique. À un niveau plus technique, comme au sein des groupes de travail, il est beaucoup plus difficile de relier les dossiers. Il convient d'évaluer le réalisme des options possibles et de peser le pour et le contre de chaque option pour la rendre potentiellement acceptable pour le plus grand nombre. La construction d'alternatives est le plus souvent le fruit de longues négociations informelles (autrement appelées « négociations de couloir »).

- Les outils pour sortir de l'impasse

En cas d'impasse dans la négociation, le négociateur européen et la Présidence disposent de plusieurs outils pour tenter de désamorcer le ou les problèmes. La liste

suiivante donne des pistes pour sortir de l'impasse, tout d'abord dans la rédaction même du texte de compromis :

- Mise en œuvre progressive des éléments du compromis. En construisant pas à pas le compromis, les parties peuvent s'approprier progressivement chaque élément et avoir une prise plus grande sur ceux-ci.
- Avancer par petits pas pour ne braquer aucune délégation.
- Introduire une clause de révision dans le compromis.
- Formuler le compromis de telle sorte qu'il ouvre la porte à des interprétations flexibles.
- Introduire dans le compromis des périodes de transition, des possibilités de retrait (« *opt outs* ») ou moduler les champs d'application de l'objet du compromis.
- Introduire dans le compromis des mesures d'accompagnement qui faciliteront son application pour certaines délégations.
- Mettre en place des solutions globales permettant de concilier les différentes positions en intégrant dans le compromis des mesures d'accompagnement, d'assistance de nature technique, financière ou autre.
- Se servir des considérants pour rendre compte des préoccupations ou des points d'attention de chacun.
- Joindre au texte de compromis une ou plusieurs déclarations.

Il existe également d'autres outils pour sortir de l'impasse, qui relèvent plus de la gestion de la négociation en tant que telle :

- Utiliser l'outil des réserves qui peuvent être de différentes natures (linguistiques, parlementaires, d'attente ou d'examen). Ces réserves peuvent être mentionnées dans le compte rendu de la réunion comme étant unilatérales, collectives ou comme représentant un engagement à court / moyen terme.
- Utiliser la technique du décentrage pour distraire les protagonistes de l'objet de la négociation, en rappelant certains grands principes ou un principe général de droit (principe de subsidiarité, préférence communautaire ou nationale, principe de proportionnalité, principe de non-discrimination, principe de sûreté juridique ou de pollueur-payeur...).

- Inscrire à l'ordre du jour, suivis d'un astérisque, de faux points B. Les dossiers en question portent sur des sujets dont toutes les dimensions techniques ont déjà été résolues au niveau du COREPER, mais pour lesquels un ou plusieurs ministres souhaitent prendre la parole avant de pouvoir entériner le compromis, ceci le plus souvent pour des motivations de politique nationale.
- Mettre le dossier dans l'ascenseur hiérarchique. Lorsque le dossier est bloqué, le niveau hiérarchique supérieur, plus légitime et souvent plus politique, peut opérer des arbitrages permettant de débloquer les situations, quitte à ce que le dossier revienne au niveau inférieur pour des ajustements plus techniques.
- Arrêter l'horloge de la salle de négociation afin de pouvoir continuer les discussions même au-delà du temps imposé. Le *momentum* de la négociation est alors hors du temps, ce qui peut favoriser l'obtention d'un accord.
- Laisser la Présidence organiser des confessionnaux. Ces réunions bilatérales entre la Présidence et certaines délégations, ciblées sur un dossier, permettent d'entendre les doléances de chacun dans une approche plus personnalisée en vue de l'obtention du compromis.
- Faire pression en invoquant les contraintes logistiques, telles que les règles imposées par le travail avec un interprète.
- Dépeindre la situation de façon très pessimiste pour augmenter la pression et ainsi inciter une délégation à mettre du sien, faute de quoi il faudra encore négocier des jours et des jours...ce qui n'est pas toujours possible.
- Faire appel aux attachés des représentations permanentes pour dégager une solution commune.

Enfin, la construction du compromis est certes une étape du processus, mais l'obtention d'un accord nécessite que le compromis soit accepté. Nous avons vu que la culture dominante du Conseil était basée sur la recherche du consensus. Néanmoins, la Présidence ne dispose pas d'un capital temps infini pour proposer l'adoption d'un texte. En accord avec le Secrétariat général, elle pourra utiliser « l'ombre de la majorité qualifiée » pour tenter de convaincre plus rapidement les plus réticents. Lorsque tout ou presque a été mis en œuvre, en vain, pour obtenir le consensus, l'alternative de la

majorité qualifiée devient la solution et peut même parfois offrir d'autres leviers en vue de l'obtention du compromis.

Le tableau ci-après illustre une série de combinaisons possibles de minorités de blocage au sein du Conseil.

Quand ? : Minorités de blocage au Conseil

Etats membres	A	B	C	D	E	F	G
Allemagne	29	29	29	29	29	29	29
Royaume-Uni	29	29	29	29	29	29	29
France	29	29	29	29	29	29	29
Italie	29	29	29	29	29	29	29
Espagne	27	27	27	27	27	27	27
Pologne	27	27	27	27	27	27	27
Roumanie	14	14	14	14	14	14	14
Pays-Bas	13	13	13	13	13	13	13
Grèce	12	12	12	12	12	12	12
Portugal	12	12	12	12	12	12	12
Belgique	12	12	12	12	12	12	12
Republique tchèque	12	12	12	12	12	12	12
Hongrie	12	12	12	12	12	12	12
Suède	10	10	10	10	10	10	10
Autriche	10	10	10	10	10	10	10
Bulgarie	10	10	10	10	10	10	10
Slovaquie	7	7	7	7	7	7	7
Danmark	7	7	7	7	7	7	7
Finlande	7	7	7	7	7	7	7
Irlande	7	7	7	7	7	7	7
Lithuanie	7	7	7	7	7	7	7
Lettonie	4	4	4	4	4	4	4
Slovenie	4	4	4	4	4	4	4
Estonie	4	4	4	4	4	4	4
Chypre	4	4	4	4	4	4	4
Luxembourg	4	4	4	4	4	4	4
Malte	3	3	3	3	3	3	3
Total : 345 voix							
Minorité de blocage	41,63%	91 voix	92 voix	14 MS	108 voix	115 voix	NO
		(36,5%)		88 voix			87 voix

- A** 3 grands EM, y compris All. (Pop.)
- B** 3 grands EM sauf All. (Voix)
- C** Esp. + 2 grands EM sauf All.
- D** Maj. EM en partant des plus petits (14 EM)
- E** Nouveaux EM
- F** EM méditerranéens
- G** All., Fr., Benelux

Aussi importante que la construction du compromis, sa justification aux yeux de tous est la condition de la réussite de la négociation. Il est essentiel de favoriser l'appropriation du compromis de manière collective en adaptant ses arguments pour entrer dans la logique de ses interlocuteurs.

III. Les solutions disponibles en dehors de la salle

Lors de la négociation, il convient de garder à l'esprit que d'autres acteurs en dehors de la salle de négociation sont aussi concernés par les points soumis à discussion et peuvent influencer le processus décisionnel de manière non négligeable.

Le négociateur européen doit notamment être vigilant sur plusieurs points. Il doit être conscient des conséquences que pourrait avoir un échec pour les membres du groupe, la Présidence et la Commission. Chaque négociateur peut décider d'agir au niveau politique et de jouer la carte des allers / retours avec sa capitale. Mais on reste ici dans le domaine de ce qui a été évoqué précédemment : le monde des acteurs présents de manière directe ou indirecte autour de la table. Le recours à une pression extérieure sur un point politiquement sensible ou très médiatisé peut également être un outil. À cet égard, il peut s'avérer très utile d'intégrer dans la stratégie de négociation les acteurs extérieurs à la salle.

Dans ce cadre, il est essentiel de porter une attention toute particulière à l'élaboration de sa ou de ses meilleures solutions de rechange (« MESORE » ou « Best Alternative To a Negotiated Agreement » (« BATNA ») en anglais) ou « Solutions disponibles en dehors de la table » (Lempereur & Colson, 2010). Il s'agit de solutions alternatives lorsqu'aucune solution n'a pu être trouvée autour de la table. Il arrive parfois qu'il ne soit pas intéressant pour un négociateur de trouver un accord autour de la table, car une autre solution, en dehors de la négociation, lui est bien plus bénéfique. Néanmoins, ce cas de figure est assez rare au niveau européen du fait de la nature itérative des négociations, comme exposé précédemment

c. Le processus : « comment ? »

La troisième série de facteurs porte quant à elle sur les éléments relatifs au processus (« comment ? ») et aborde les thèmes suivants :

- Stratégies et tactiques disponibles ;
- Communication et gestion de l'information.

I. Stratégies et tactiques disponibles pendant la réunion

Les éléments pratiques ayant trait à l'organisation de la réunion ont une certaine incidence dont il convient de tenir compte et de tirer parti au cours d'une négociation. La réunion peut être organisée de manière formelle ou informelle et il en découle des tactiques ou outils différents. Dans le cadre d'une réunion informelle, la gestion du plan de table peut avoir un impact sur le déroulement de la réunion. En effet, le plan de table des réunions formelles est imposé et suit l'ordre de rotation des pays assurant la présidence du Conseil de l'UE, comme illustré ci-dessous :

Place des délégations lors des négociations au Conseil 01/01/2013 au 30/06/2013

		 COMMISSION				
	ROUMANIE	Calendrier de la présidence tournante				
	FINLANDE	2011 2012	Pologne Danemark Chypre	AUTRICHE		
	ALLEMAGNE			BULGARIE		
	PORTUGAL			ESTONIE		
	SLOVÉNIE			ROYAUME-UNI		
	FRANCE	2013 2014	Irlande Lituanie Grèce	MALTE		
	RÉPUBLIQUE TCHÈQUE			SLOVAQUIE		
	SUÈDE	2014 2015	Italie Lettonie Luxembourg	PAYS-BAS		
	ESPAGNE			LUXEMBOURG		
	BELGIQUE			LETONIE		
	HONGRIE	2016 2017	Pays-Bas Slovaquie Malte	ITALIE		
	POLOGNE			GRÈCE		
	DANEMARK			LITUANIE		
	CHYPRE			IRLANDE		
		SECRÉTARIAT GÉNÉRAL	 PRÉSIDENT	PRÉSIDENT		

La diplomatie « de couloir » offre elle aussi plusieurs outils. Elle donne la possibilité de marchander plus librement ou de motiver l'échange de concessions. Elle

permet également de tester certaines options de compromis avant de rentrer dans la salle.

Il appartient au négociateur européen d'identifier les informations essentielles à utiliser pour promouvoir sa position et ainsi mieux défendre ses intérêts réels. Il est évident que les arguments utilisés dépendront de la nature de la question à négocier. Par exemple, si l'on veut plaider en faveur de propositions alternatives à la réglementation actuelle ou proposée, le recours à des arguments basés sur une analyse économique devrait permettre de démontrer que la réglementation actuelle ou proposée n'est pas justifiée. Les arguments seront à classer par genre / nature : politique, économique, technique, sociétal, juridique, individuel voire émotionnel...

Il est évident que pour influencer efficacement le processus, chaque négociateur devrait connaître parfaitement les arguments dont il dispose, ainsi que les objections qui pourraient lui être opposées pour chacun d'entre eux, et maîtriser les contre-arguments qu'il peut soulever pour répondre à la plupart des objections. Il s'agit là d'une condition sine qua non, mais le négociateur doit également adapter le message / l'argument à l'interlocuteur cible. Il ne peut pas influencer les trois acteurs du triangle institutionnel en utilisant une approche uniforme. Nous allons donc voir succinctement quels sont les principaux éléments à prendre en compte pour influencer le Conseil (délégation, Présidence), la Commission et le Parlement.

Comment influencer la Commission ?

Il existe différentes manières d'influencer la Commission. Nous avons vu que les possibilités varient selon que la réunion est formelle ou informelle. L'importance des contacts informels est un paramètre essentiel pour influencer le processus décisionnel. Il est également important de participer aux ateliers et autres manifestations organisés par la Commission dès la phase de consultation. Mais il faudra aussi veiller à nouer des contacts avec plusieurs DG, et pas uniquement la DG chef de file en charge du dossier. Cette approche est fondamentale dans la phase formelle des négociations. Il convient ensuite d'identifier comment les autres DG peuvent être affectées, directement ou indirectement, par la proposition législative. Il peut être intéressant de savoir comment inviter l'un ou l'autre représentant de l'institution à venir présenter sa proposition au sein

de votre État membre et d'en faire une opportunité de rencontrer les parties prenantes au niveau national.

Comment influencer le Conseil ?

- Constituer des alliances avec les autres États membres en présence

Quel que soit l'État membre que le négociateur représente, le soutien d'autres délégations est un facteur clé pour pouvoir influencer sur les décisions du Conseil. Établir des contacts, le plus tôt possible, avec les autres délégations permet au négociateur européen de mieux cerner leurs positions et leurs préoccupations principales. Ce travail de repérage facilite non seulement l'identification des alliés potentiels susceptibles de soutenir notre point de vue, mais aussi celle des opposants et des minorités flottantes. Il est utile de s'investir dans la socialisation pour créer un réseau de contacts le plus large possible et de disposer d'une grande diversité de canaux de communication, à condition d'avoir les ressources humaines nécessaires pour les faire vivre. Les cibles ne devront pas se composer uniquement des plus grands États membres. Il est toujours intéressant d'investir dans les Présidences à venir. Cela constitue un moyen efficace d'anticiper sur la création de liens avec les futurs responsables du processus de négociation.

Si les ressources humaines sont limitées, il peut être judicieux de cibler en priorité les quatre alliés les plus solides et les quatre opposants les plus forts. Cela permet de travailler dans deux directions en même temps : chercher à convaincre les plus fervents opposants tout en analysant la meilleure manière de coopérer avec les alliés. Une autre partie du travail consiste à identifier les délégations les plus flexibles dans leurs positions afin d'essayer de les rallier dès que possible à sa propre cause.

- Anticiper les stratégies des autres acteurs présents

Dans tous les cas, une bonne stratégie est une stratégie qui permet d'anticiper celle des autres. À cet égard, l'information est la clé de voûte du processus. Par exemple, si la Commission cherche à influencer certains États membres afin qu'ils soutiennent sa proposition et que vous disposez d'arguments ou prenez position dans le même sens, faites-en un levier pour convaincre les délégations et, ainsi, renforcer votre position de facilitateur dans le processus de négociation. Cela pourra s'avérer très utile lorsque vous serez moins en phase avec les positions d'autres délégations. À l'inverse, si vous faites

partie d'une minorité de blocage et que la Commission cherche à casser cette coalition, il faudra être proactif et anticiper ce type d'interventions pour maintenir l'alliance le plus longtemps possible. Nous reviendrons sur cet aspect dans la dernière partie de ce document de travail.

Le plus souvent, les décisions sont prises dans les capitales plutôt qu'à Bruxelles. Il est donc essentiel de maintenir un contact permanent au niveau national. Il s'agit autant du lien entre le négociateur et sa propre capitale, que du lien entre le négociateur européen et les principales délégations identifiées, partenaires ou opposantes. À cette fin, vous pouvez utiliser la liste des coordonnées des participants en contact avec vos homologues (faire le point avec votre représentation permanente) et ne pas hésiter à tirer profit des réseaux existants, par exemple en demandant à votre expert national d'utiliser les connexions avec le réseau européen d'experts dans son domaine. La constitution d'alliances repose largement sur les contacts personnels et le partage d'analyses et de positions en amont des réunions formelles des groupes de travail du Conseil. Dans certains cas, ces coalitions peuvent même proposer des documents conjoints sur un point donné. La mise en avant de ce type d'alliances démontre l'existence d'un front commun prêt à avancer dans une direction donnée sur le dossier et évite l'isolement de sa propre position au sein du Conseil. Cela est en lien direct avec la constitution d'une minorité de blocage, comme exposé précédemment.

- Savoir comment et quand intervenir dans les discussions

Il est essentiel de réfléchir à la meilleure manière de présenter ses arguments à ses interlocuteurs des autres délégations du Conseil. Les délégués qui partagent notre point de vue peuvent alors le défendre auprès de leur administration nationale, et donc amplifier le bien-fondé de cette position lors des prochaines discussions au Conseil. Il est toutefois intéressant pour le négociateur européen de collecter quelques informations générales sur le système de coordination des affaires européennes au sein des administrations de ses homologues du Conseil. En effet, éviter les présupposés sur le fonctionnement d'autres administrations nationales permet de limiter les déconvenues lors de la prise de position officielle d'un allié ou d'une partie identifiée comme telle. En d'autres termes, il ne faut jamais supposer que le ministère d'un autre État membre travaille selon les mêmes procédures. En matière de système de coordination des

affaires européennes au niveau national, il est d'usage, selon la typologie des systèmes de coordination établie par Kassim, de faire la distinction entre deux axes essentiels dans l'élaboration des positions nationales : les systèmes sont centralisés ou décentralisés et leur approche est complète ou sélective. La combinaison de ces deux paramètres permet de définir quatre types de coordination des affaires européennes au niveau national en fonction du degré de centralisation du processus décisionnel et de la manière dont un État membre utilise ses ressources disponibles pour couvrir ou non l'ensemble des dossiers abordés au sein du Conseil.

Durant la présidence tournante du Conseil, chaque État membre en charge de cette fonction définit ses priorités et ses objectifs de manière plus ou moins explicite. Si le dossier dont est responsable le négociateur figure sur cette liste de priorités, il semble évident que le rythme de travail et des réunions sera soutenu pendant les six mois.

Le processus d'obtention d'un accord entre les 27 États membres implique que la Présidence cherche avant tout à concentrer ses efforts et les discussions sur les points majeurs du dossier, tout en essayant de satisfaire le plus grand nombre d'États membres. La Présidence et la Commission auront généralement à cœur de veiller à ce que le processus se déroule le mieux possible et le négociateur européen, soucieux d'apporter une contribution positive aux discussions, sera très apprécié et remercié par la prise en compte de certains de ses points. En cas de position inverse, le résultat n'est pas aussi positif lorsque l'on persiste à défendre des positions ayant peu, voire aucune chance d'être acceptées. Il existe alors un risque élevé de voir son influence fortement diminuée pour la suite des discussions ou, pire, de se retrouver isolé au sein du Conseil. Il faut donc veiller en permanence à intervenir le plus en amont possible du processus décisionnel, surtout avant que les positions ne soient trop tranchées de part et d'autre de la table des négociations.

Comment influencer le Parlement?

- De l'importance du Parlement européen pour le négociateur européen

Depuis la signature du traité de Lisbonne, le pouvoir d'influence du Parlement européen sur les négociations du Conseil a considérablement augmenté. En effet, 90 % de la législation actuelle résulte d'une codécision entre le Parlement européen et le Conseil.

Dès lors, les acteurs du Parlement cherchent à tirer avantage de cette situation en essayant d'exercer leur influence à toutes les étapes du processus législatif et politique. Après le Congrès américain, le Parlement européen est l'institution la plus exposée au lobbying. Sans que ce chiffre ne soit vraiment vérifiable, on estime à 15 000 le nombre de lobbyistes référencés à Bruxelles. Pour le négociateur européen chargé de défendre les intérêts nationaux de son État membre, il est important de s'assurer que sa voix soit entendue au sein de cette institution participant aux décisions. Le meilleur moyen d'y parvenir reste de se faire conseiller par les experts de la représentation permanente de son État membre, qui sont les plus à même d'indiquer qui contacter, quand et surtout comment.

Du fait de la nouvelle dynamique instaurée par le traité de Lisbonne, le Parlement a le pouvoir d'apporter des modifications substantielles à la proposition, voire de faire échouer la proposition. Il est donc essentiel de prendre très au sérieux les interlocuteurs du Parlement. Même si un négociateur dispose d'une position forte au Conseil, il peut voir échouer la défense de ses intérêts nationaux s'il n'a pas tenu suffisamment compte du pouvoir d'influence du Parlement européen dans le poids de la décision finale. Il est donc fondamental de comprendre la dynamique propre au Parlement. Chaque représentation permanente dispose d'une approche qui lui est propre, mais un certain nombre d'entre elles ont créé des unités ou des départements en charge des relations avec le Parlement européen. Certaines représentations permanentes, comme la représentation permanente britannique, organisent régulièrement des réunions d'information à destination des représentants du Parlement européen.

- Cibler les députés européens

Il est essentiel d'utiliser autant que possible l'aide de députés sensibles à la position défendue, mais sans cibler uniquement les députés de même nationalité que le négociateur. Il convient d'identifier les motivations individuelles et de s'assurer que chaque député ciblé partage les idées et les analyses en ligne avec la position défendue par le négociateur, afin de maximiser l'impact de la position lors des débats au sein du Parlement. Plus les contacts avec les acteurs et députés clés du Parlement sont pris en amont du processus décisionnel, plus la réactivité et l'efficacité du négociateur sont grandes lors de la formalisation d'un accord entre le Parlement et le Conseil.

- Les différents outils pour faire entendre sa voix au Parlement européen

L'organisation d'une conférence ou d'un colloque peut être un bon moyen d'informer les députés ou leurs assistants sur les éventuels problèmes et de présenter le point de vue d'un État membre. L'engagement et la présence d'un ministre sont toujours très appréciés et efficaces pour influencer le Parlement européen. Les députés se sentent valorisés lorsque le ministre vient en personne exposer le point de vue de l'État membre. Cela donne plus d'importance au dossier étudié ou à la question abordée.

Comme nous l'avons évoqué pour le Conseil, l'approche la plus efficace pour influencer le Parlement européen consiste à jouer un rôle à la fois actif et positif dans le processus de négociation. En d'autres termes, le négociateur européen ne doit pas se contenter de soulever des points de blocage, mais aussi proposer des solutions pour résoudre, au moins en partie, les blocages identifiés. Lorsque les choses sont présentées selon cette logique, les représentants de Parlement européen cherchent également à apporter leur pierre à l'édifice. Cela peut prendre la forme d'une proposition d'amendement que le député s'appropriera lors de la phase de négociation entre le Parlement et le Conseil.

Il peut être utile de garder un œil sur les rapports d'initiative du Parlement, car ils sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur les futures propositions législatives de l'Union européenne.

En 2011, le Parlement européen avait annoncé la mise en place d'une direction pour les études d'impact. Une partie de sa mission était d'examiner les études d'impact des propositions de la Commission et de produire des études d'impact sur les amendements déposés par les députés. Si des amendements proposés par le Parlement européen posent problème pour la défense de la position du négociateur, il pourrait être judicieux d'inviter un député favorable à la position du négociateur et de demander une étude d'impact du Parlement.

Il est possible d'exercer une influence par la rédaction d'une note à l'attention des députés ciblés. Dès que le texte d'une proposition est connu, en consultation avec sa représentation permanente, le négociateur européen devrait envisager de contacter ses députés cibles. La note d'information doit citer les noms des personnes contactées, préciser le stade d'avancement du processus, indiquer si le briefing sera écrit ou oral et à quel niveau il sera effectué (fonctionnaire, ministère, recours à des lobbyistes du secteur

de l'industrie...). Il est aussi possible de fournir une note de synthèse sur certains rapports non législatifs revêtant un intérêt indéniable ou de nature sensible. Plus les suggestions / propositions parviennent tôt aux députés, plus elles sont appréciées car cela permet de faciliter la gestion des nombreux amendements qui arrivent au Parlement européen.

Cette note pourrait prendre la forme suivante :

Note d'information à destination du député...

1- Position de l'État membre du négociateur européen

Référence du document officiel	Référence du document au Parlement, au Conseil et à la Commission
Titre	Titre abrégé si nécessaire, mais clair et compréhensible avec mots clés en gras
Objet de la discussion	1 ou 2 phrases expliquant pourquoi ce point figure à l'ordre du jour de la réunion (débat, accord, vote...)
Procédure législative	S'agit-il d'une proposition soumise à consultation ou à codécision ?
Stade de la procédure	1 ^{re} , 2 ^e lecture...
Rapporteur	Nom, groupe politique, nationalité
Commissions parlementaires compétentes sur le fond	AGRI, BUDG, AFET, DROI, ECON...
Autres commissions parlementaires impliquées et rédacteurs	L'information est disponible sur OEIL http://www.europarl.europa/oeil/search.jsp
Ministre responsable dans l'État membre	Nom du ministre

- Fournir une description claire sur la position de l'État membre sur ce dossier et l'expliquer

Cela permet aux députés ciblés de savoir quelle attention ils devront porter au sujet. Ne pas proposer de dossier à faible intérêt car cela peut affaiblir le poids accordé aux interventions et commentaires faits au niveau du groupe de travail. Il faut toujours aller à l'essentiel. Les députés disposent de peu de temps et n'ont donc généralement que peu d'intérêt pour les détails techniques.

- Expliquer brièvement et en termes simples le contexte du dossier et ce qu'il devrait permettre d'atteindre

Se concentrer sur les impacts réels (pour le public, l'industrie, l'économie, l'environnement...).

2 – Quels enjeux pour le Parlement ?

En une ou deux phrases, expliquer quel est le problème pour le Parlement. La proposition vient-elle juste d'être envoyée au Parlement ? A-t-elle déjà fait l'objet d'un projet de rapport ? Est-ce la dernière fois que le comité abordera ce point avant qu'il ne soit discuté en plénière pour avis définitif ?

Obtenir les dernières informations de la page d'accueil du Comité sur le site du Parlement européen :

<http://www.europal.europa.eu/activities/expert/committees.do?language=EN> ou d'Oeil : <http://www.europa.eu/oeil/search.jsp>

3- Points de vue de la Commission et du Conseil

- a) Commission
- b) Conseil

Expliquer brièvement, en deux phrases maximum, quel est le problème au sein de la Commission et du Conseil.

4- Points pour discussion

En suivant le point de vue de l'État membre développé au point 1, soumettre une série de suggestions (étayées par des faits et arguments) que les députés peuvent utiliser dans un débat. Toujours utiliser des arguments qui suscitent un large engouement, et non ceux qui ne font que refléter les intérêts d'un service au sein d'un ministère.

5. Autres éléments contextuels

Utiliser cette partie pour fournir, si nécessaire, des informations supplémentaires sur la proposition en question (cela doit être aussi court que possible, pas plus de 3 ou 4 paragraphes, les députés européens peuvent contacter les responsables s'ils ont besoin de plus amples informations).

6. Interlocuteur officiel auprès duquel les députés peuvent obtenir de plus amples informations :

Informations relatives aux nom et coordonnées de l'interlocuteur de la représentation permanente et du point de contact dans la capitale.

Nom :

Département & division :

Adresse officielle :

Téléphone professionnel :

Téléphone portable :

Télécopie :

Adresse électronique :

II. Communication et gestion de l'information

La communication et la gestion de l'information sont des éléments essentiels à toute négociation.

- Choisir le moment de ses interventions

La bonne communication de ses idées et de sa position garantit que la position sera comprise et bien défendue par le négociateur européen. Dans ce cadre, plusieurs outils existent. Tout d'abord, il convient de choisir au mieux le moment de son intervention. Selon le contenu de la position à défendre, des autres positions en présence et la stratégie choisie, l'intervention peut être planifiée au début de la réunion ou au contraire vers la fin. Le tableau ci-après résume les différentes situations possibles et le meilleur moment de l'intervention.

Planifier vos interventions : tôt ou tard

Tôt Tard
<ul style="list-style-type: none">• Rassembler les minorités flottantes• Concession climatique ou « communautaire »• Attaquer, enregistrer ou restreindre le champ de la discussion• Ne s'engager que sur la base d'intérêts importants• Faire le travail de la Présidence• Entamer la polémique ou limiter les sujets abordés au cours de la discussion	<ul style="list-style-type: none">• Pas de mandat ou d'idée• Laisser les autres entraver le débat (conserver son crédit le plus longtemps)• Enfoncer des portes ouvertes (comme arguments ou pour obtenir un gain)• Concessions financières• Demande de vote• Résumé orienté voire biaisé

▪ Structurer ses interventions

Chaque intervention ou toutes les informations communiquées lors des différentes interventions peuvent suivre utilement, peu ou prou, le schéma suivant : introduire sa position ; exposer la position en la motivant et, si nécessaire, y revenir au cours des interventions suivantes pour la reformuler ; la clarifier – quand cela est tactiquement approprié - pour qu'elle soit clairement entendue par l'ensemble des délégations. Au cours des différentes interventions, le délégué national argumente sa position au regard des autres avis émis autour de la table et défend sa ligne argumentaire. En fonction de l'évolution de la stratégie prédéfinie en amont et de l'évolution des positions autour de la table, le négociateur peut jouer habilement en laissant entrevoir ses intérêts non négociables et ses mouvements ou concessions possibles. Enfin, il convient toujours de vérifier la rédaction du compromis et des engagements faits.

À chaque intervention, pour garantir son impact sur l'auditoire, il incombe au négociateur européen de suivre quelques règles. Tout d'abord, il convient de commencer par des remerciements. L'objectif est de remercier la présidence d'avoir donné la parole à la délégation, mais aussi de saluer la qualité du travail effectué par la Commission

européenne et les auteurs des éventuels rapports d'experts. L'intervenant renseigne ainsi l'auditoire sur la délégation qui vient de prendre la parole. Cela peut sembler très lourd et protocolaire, mais cela a surtout une utilité logistique. En fournissant ces informations, l'intervenant indique surtout aux interprètes qu'il commence son intervention et la langue dans laquelle il va s'exprimer. L'orateur s'attache ensuite à structurer l'intervention et à annoncer le plan des éléments qui seront exposés. Cela lui permet par la suite de jalonner son intervention avec les marqueurs annoncés à l'ouverture et, ainsi, de garantir la meilleure compréhension possible des autres délégués grâce au fil conducteur qui les renseigne sur l'état d'avancement de l'intervention par rapport au plan annoncé. Il convient d'être péremptoire dans l'énoncé de sa position et de garantir l'effet d'annonce du soutien donné à tel ou tel élément de la négociation. En fin d'intervention, il est important de récapituler les principaux points de sa position avant de remercier l'auditoire pour son attention.

- Gestion de l'information disponible

La gestion de l'information avant, pendant et après la réunion est un élément essentiel. Cette tâche revient en principe à la Présidence, mais le négociateur n'est pas obligé de rester totalement passif.

Un des outils de la Présidence est l'« info flash », ou l'agenda annoté, qui reprend les éléments essentiels de la réunion à venir. Ces info flashes, distribués en amont de certaines réunions aux délégations, énumèrent les documents de référence pour la réunion, l'état des négociations, la position du Parlement européen sur les dossiers en codécision, l'objectif de la réunion en particulier, l'estimation de sa durée et les étapes qui suivront.

Voici un exemple d'info flash :



• Documents	Doc. 10066/05 ADD 1 PECHE 123 CADREFIN 128, nouveau DOC 6398/06
• État d'avancement	GT 9. FEV. Adoption d'un accord politique prévue au Conseil en avril (seulement si un compromis est possible)
• Parlement européen	Avis sur les questions horizontales attendu en mai 2006
• Objet de la réunion	Tout d'abord, brève présentation par la Commission du nouveau document de travail qui sera envoyé aujourd'hui (en fin d'après-midi). Ensuite, nous commencerons le « toilettage » et l'examen du texte pour réduire autant que possible les notes de bas de page.
• Durée	2 heures et demie
• Suivi	23 FEV, nous continuerons de parcourir les articles ainsi que le « toilettage ». Nous reviendrons sur le nouveau document distribué aujourd'hui.
• Commentaire :	Même si je sais que les questions politiques seront réservées au COREPER 1 et au Conseil, je vous demande votre entière coopération afin d'éliminer autant de notes de bas de page que possible. Nous avons besoin de présenter au COREPER un texte avec un nombre réduit de notes de bas de page pour la raison suivante: le COREPER se réunit le 12 avril. Après cette date, il ne reste que 3-4 jours ouvrables pour préparer les documents pour le Conseil.

Claudia Koreiman-Özkan, Fisheries Attachée

L'info flash offre à la Présidence la possibilité de structurer la réunion en amont grâce à l'annonce du fil conducteur. Il permet de commencer la réunion en supposant que toutes les parties disposent des mêmes informations essentielles. Ce document constitue en quelque sorte la feuille de route du négociateur. Mais il n'est pas fourni systématiquement et certaines Présidences ne l'utilisent pas. Dans ce cas, si le négociateur dispose de ces informations, c'est à lui de décider s'il souhaite les partager pour cadrer la réunion ou si l'absence de structure claire lui est plus bénéfique.

Le négociateur européen peut également avoir en sa possession des informations plus techniques, telles que des données statistiques sur le dossier abordé. À lui de juger, alors, s'il a intérêt à partager ses informations avec la Commission et la Présidence selon l'objectif qu'il souhaite atteindre.

Pour le négociateur européen, la gestion de l'information signifie également la gestion du compte rendu qu'il fera à sa capitale. Que transmettre, que conserver de ce qui s'est passé dans la salle des négociations ? Il peut être utile, par exemple, d'expliquer ce qui s'est passé pour faire comprendre à sa capitale qu'il serait nécessaire de reconsidérer ou d'adapter la position initiale.

▪ Gestion pratique de la réunion

La fixation et la gestion de l'ordre du jour de la réunion sont également des outils de négociation. Cette gestion est menée conjointement par la Présidence et le représentant du Secrétariat général du Conseil et elle prend généralement la forme d'une structure en six étapes : le prologue, les personnes, l'objectif de la réunion, le plan ou les points à l'ordre du jour, le rythme ou la durée accordée à chaque point à l'ordre du jour et enfin les aspects de procédure, c'est-à-dire à la fois les règles de fonctionnement implicites (règles propres au fonctionnement du groupe désigné) et les règles explicites (Règlement intérieur du Conseil¹ de l'Union européenne, et en particulier son annexe IV).

Le prologue tient lieu d'introduction pour la Présidence. Il a vocation à rappeler aux participants les aspects pratiques de la négociation et la durée prévue, et donc de leur permettre de prendre leurs marques. Suivent généralement les présentations des personnes autour de la table, en particulier des nouveaux représentants ou des experts n'assistant qu'à une seule réunion. Il s'agit ensuite de rappeler à tous les négociateurs en présence l'objet et l'objectif de la réunion. Le plan récapitule les points à l'ordre du jour. La procédure est un élément important puisqu'elle précise les règles qui devront être suivies au cours de la réunion. Ces règles sont inscrites dans les règles de procédure du Conseil. En ce qui concerne la conduite de la réunion, elles sont principalement au nombre de sept :

1. Aucun sujet n'est présenté uniquement pour information ou à titre indicatif.
2. Le temps de chaque intervention peut être limité à deux minutes.
3. Les tours de table complets sont en général à éviter, bien qu'ils puissent être utiles à certaines occasions, en particulier lors de la phase exploratoire de la négociation. La Présidence cherche alors à clarifier au mieux les positions initiales des uns et des autres.
4. Les délégations sont priées d'éviter toute répétition dans leurs interventions.
5. Les délégations qui présentent des points de vue communs sont invitées à se réunir et à les faire exposer par un porte-parole.

¹ Règlement intérieur du Conseil, Journal officiel n° L 325 du 11/12/2009 p. 0036 - 006

6. Les délégations sont encouragées à produire des propositions concrètes par écrit, plutôt que de se contenter de s'opposer à un point particulier.
7. Enfin, le silence est en principe considéré comme un accord tacite.

Un autre élément qu'il convient de comprendre, de gérer et d'utiliser de façon optimale est le régime linguistique du Conseil. Il est défini en amont de la réunion formelle et la présence des 23 langues officielles de l'Union n'est pas systématique. Toutefois, toutes les langues sont systématiquement disponibles pour les conseils européens, les réunions du Conseil dans ses dix configurations, les comités de conciliation et pour une vingtaine de groupes préparatoires.

Au sein du COREPER, selon la coutume d'un « *gentleman agreement* », les langues de travail sont au nombre de trois, à savoir l'anglais, le français et l'allemand. Certains groupes de travail peuvent bénéficier d'un régime d'interprétation avec plus ou moins de langues en simultanée, mais la tendance actuelle voit de plus en plus de groupes de travail fonctionner sans interprétation. Néanmoins, chaque État membre a la possibilité de faire une demande formelle afin de disposer de la langue de son choix pour une réunion déterminée, sous certaines conditions logistiques et financières.

Dans le cadre des réunions où une interprétation est disponible, il est important que le négociateur européen tienne compte de la difficulté de communication supplémentaire due aux inévitables filtres de l'interprétation. C'est la raison pour laquelle une bonne collaboration avec l'équipe d'interprètes garantit une meilleure transmission du message, et donc une communication plus claire et efficace avec l'ensemble du groupe. Aux fins d'une collaboration fructueuse, il convient de rencontrer les interprètes avant la réunion et de leur faire parvenir les textes sur lesquels les interventions s'appuieront en expliquant, si nécessaire, les acronymes, les points clés et les éventuels points techniques ou majeurs. Pour les négociateurs européens, saluer l'équipe d'interprètes avant et après chaque réunion est évidemment une question de savoir-vivre, mais aussi un moyen de créer un lien qui peut s'avérer très précieux lors des interventions. Il est important de penser à la vitesse d'élocution lors des interventions afin de permettre aux interprètes de transmettre le message, la position et les arguments dans les meilleures conditions possibles.

- Les styles de Présidence

Au-delà de la maîtrise de sa propre communication et de sa propre gestion de l'information, il peut être très instructif pour le délégué national de lire et comprendre, au travers de sa communication, quel est le style de la Présidence et quelle fonction elle poursuit. En effet, contrairement aux idées reçues, la Présidence peut endosser un autre rôle que celui de simple courtier. Trois grands styles de présidence peuvent se dessiner : la Présidence arbitre, la Présidence facilitatrice et la Présidence architecte.

Le premier type de présidence, la Présidence arbitre, se caractérise par plusieurs éléments facilement identifiables par le négociateur. Ce type de présidence se positionne en gardienne des règles. Elle définit et suit un agenda strict, respecte avec minutie les règles de procédure, fait régulièrement des résumés objectifs de l'état de travaux et manifeste une certaine obsession pour les synthèses / résumés authentiques. Ce type de présidence prend généralement la parole en utilisant le « vous » et garde toujours une certaine distance vis-à-vis de l'auditoire.

Le second type est la Présidence facilitatrice, fervente adepte du consensus. Il s'agit d'une présidence très engagée dans la résolution des problèmes et faisant preuve d'une empathie certaine dans la prise en compte de tous les points de vue. Elle propose régulièrement des résumés donnant le climat général de la négociation. Perpétuellement orientée vers l'accord possible, ce type de présidence prend généralement la parole en utilisant le « nous ».

Le dernier type de présidence est la Présidence architecte pour qui la fin justifie toujours les moyens. Elle a tendance à évaluer la situation au regard de son avantage et utilise l'agenda et la MESORE (meilleure solution de rechange) comme des outils de pression sur les délégations. Ce qui l'intéresse avant tout, c'est de progresser, d'anticiper les événements en les résumant de façon progressiste ou régressive selon son intérêt. Dans sa communication, ce type de présidence utilise le plus souvent le « je ».

Identifier le type dominant d'une Présidence permet au négociateur de moduler sa propre stratégie et sa propre communication selon le stade des négociations afin d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés.

III. La phase post-négociation : bilan et préparation des futures négociations

Le bilan des négociations, aussi nécessaire que la phase préparatoire, est une phase essentielle mais malheureusement trop peu exploitée par les négociateurs. Il permet de prendre du recul et de procéder à une autocritique sur l'efficacité de son approche. Cette analyse à chaud permet de prendre conscience d'éventuelles erreurs récurrentes et d'engager les actions correctives nécessaires pour éviter de reproduire constamment les mêmes schémas. Elle constitue aussi une préparation à la prochaine ronde de négociations.

Il peut s'avérer intéressant pour le négociateur de créer et d'analyser pour ses négociations futures un profil des négociateurs rencontrés et le type de négociation auquel il a pu être confronté. Ces différents profils de négociation peuvent être résumés et illustrés comme suit :

Le négociateur en théorie

Positions Intérêts	Dur	Tenace	Indulgent
Pouvoir	Dominateur	Mesuré	Soumis
Climat	Hostile Formel	Crédible Solide	Personnel Jovial
Flexibilité	Répétitif	Patient	Explorateur

Basé sur W. Mastenbroek, in « International Negotiation », V.Kremenyuk(ed), 2002

Dans la grande majorité des cas, il est demandé au négociateur européen de produire un rapport sur chaque négociation. Un tel document peut s'organiser de la

manière suivante : il convient tout d'abord de présenter au lecteur, probablement éloigné de la scène bruxelloise, le sujet de la négociation et les documents de référence à cet égard. Afin de mettre en évidence les contraintes de la procédure, il peut être utile de rappeler les bases légales et les effets procéduraux qui en découlent. Le rapport propose ensuite un résumé de l'état de la procédure au moment de la négociation et des résultats à proprement parler de cette négociation : les problèmes qui ont été résolus et ceux qui restent d'actualité. Le délégué national explique alors les implications et les impacts de ces résultats. Il peut expliquer, voire justifier, ces résultats au regard de son mandat initial en résumant les différentes positions également présentes autour de la table. À ce stade du rapport, le représentant national peut utilement faire l'analyse de la situation, de la position de son État membre sur le sujet, avec ses atouts et ses limites. Le négociateur peut, par exemple, habilement faire comprendre à sa capitale que la position initiale était difficilement tenable et qu'il serait souhaitable de la redéfinir afin de parvenir à un compromis. Enfin, il convient de rappeler la procédure qui doit être suivie par la suite.

Rapport de négociation du X.X.X sur Y

Sujet de la négociation et documents de référence	
Base juridique et contraintes procédurales	
État de la procédure au moment de la négociation	
Résultats de la négociation : - problèmes résolus - problèmes non résolus	
Implications et effets des résultats de la négociation	
Mise en perspective du mandat initial au regard des autres positions autour de la table	
Bilan de la situation et de la position de l'État : - atouts - limites	
Suite de la procédure	

Toutefois, la négociation est un processus à maturité lente tout au long duquel les expériences accumulées viennent enrichir la base de données du négociateur. C'est pourquoi le négociateur trouvera dans la grille de synthèse ci-dessous une aide à la préparation et au suivi des négociations auxquelles il est invité à participer. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive, mais d'une matrice construite à la lumière des quinze dernières années de travail aux côtés des négociateurs des 27 États membres et des institutions européennes.

TABLEAU 3 – GRILLE D'ANALYSE STRATEGIQUE - (Inspiré de Lempereur & Colson, 2010)

PERSONNE « qui ? »	Relations interpersonnelles	Avec la Présidence	<ul style="list-style-type: none"> ○ Préjugés et stéréotypes culturels ○ Agenda des premières rencontres informelles ○ Connexion / contacts avec la capitale ? ○ Comment instaurer un climat de coopération / confiance ? ○ Définir des règles propices à un respect mutuel <ul style="list-style-type: none"> ▪ Clarifier les attentes de la Présidence à l'égard des États membres ▪ Clarifier les attentes des États membres à l'égard de la Présidence
		Avec les autres États membres	<ul style="list-style-type: none"> ○ Réputation en tant que membre du groupe – bonne volonté ○ Intégration au sein du groupe ○ Impartialité et égalité de traitement ○ Création d'un climat de confiance et volonté de le maintenir
		Avec la Commission	<ul style="list-style-type: none"> ○ Réputation « communautaire » (soutien de la Commission ou de l'UE) ○ Comportements et attitudes à l'égard de la Commission (et inversement) pendant les réunions du groupe de travail (le temps des questions)
		États membres / Commission	<ul style="list-style-type: none"> ○ La Commission est-elle considérée comme un membre du groupe ? ○ Efficacité et cohérence dans la prise en compte des contributions nationales dans la préparation des propositions de compromis (niveau d'implication des experts dans la phase consultative ?) ○ Quelle attitude adopter à l'égard du rôle reconnu à la Commission en tant qu'institution ?
		Entre les États membres	<ul style="list-style-type: none"> ○ Dynamique coopérative ou conflictuelle ○ Leadership et phénomènes de groupe ○ Profil type des représentants nationaux (spécialisation / expertise) ○ Diversité culturelle ○ Influence / importance de la socialisation au sein des membres du groupe
	Parties prenantes	Dans la salle	<ul style="list-style-type: none"> ○ Identification des alliés, des opposants et des minorités flottantes (cartographie des délégations présentes dans la salle)
		En dehors de la salle	<ul style="list-style-type: none"> ○ Représentation des groupes d'intérêts ○ Système de coordination nationale : rôle de la représentation permanente et du porte-parole ○ Statut des discussions au sein d'autres institutions ?
	Motivations	Présidence	<ul style="list-style-type: none"> ○ Cohérence de l'équipe Présidence ○ Marge de manœuvre et distance par rapport à la capitale

	(mandat et instructions	Délégation de la Présidence	<ul style="list-style-type: none"> ○ Rôle du délégué national et gestion des intérêts nationaux ? ○ Intérêts personnels éventuels ○ Rôle de la représentation permanente / des attachés
		Délégations	<ul style="list-style-type: none"> ○ Degré d'autonomie par rapport à la capitale ○ Mode de coopération ○ Rôle de la représentation permanente / des attachés
PROBLÈME « quoi ? »	Éléments clés	Cadre général	<ul style="list-style-type: none"> ○ Connaissances minimum requises du dossier, du contexte politique et du cadre légal ○ Objectifs de la négociation ○ Objectifs de la Présidence et des parties en présence ○ État actuel de la discussion
		Positions nationales	<input type="checkbox"/> <ul style="list-style-type: none"> ○ Cartographie des positions ○ Importance accordée à la question ○ Intérêts et préférences ○ Questions négociables et non négociables (lignes rouges) ○ Positions de repli envisageables ou positions alternatives ○ Adéquation du niveau décisionnel (État ou compétence des négociateurs) pour résoudre le problème
		Positions partagées	<ul style="list-style-type: none"> ○ Position collégiale et chefs de file ○ Coalitions et alliances ○ Soutien de la position de la Commission
		Zone d'accord possible	<ul style="list-style-type: none"> ○ Concession possible et solutions alternatives ○ Cartographie des préférences et des intérêts : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Partagés et compatibles ▪ Similaires et incompatibles ▪ Différents et complémentaires ▪ Différents et contradictoires
	Solutions autour de la table	Planification	<ul style="list-style-type: none"> ○ Approche orientée vers les solutions et stratégie adoptée entre Présidence, Secrétariat général du Conseil et Commission ○ Tactiques : liste des demandes de parole, information et interactions avec la Commission ○ Comment la Présidence utilise-t-elle son délégué national ?

		Production	<ul style="list-style-type: none"> ○ Identifier et sélectionner les éléments constitutifs du compromis : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Disposition dans le temps ▪ Dimension politique ▪ Dimension technique ▪ Dimension juridique / légale
		Construction d'alternatives	<ul style="list-style-type: none"> ○ Évaluer le réalisme des options existantes ○ Peser le pour et le contre de chaque option ○ Négociations informelles / de couloir et répartition des tâches
		Justification	<ul style="list-style-type: none"> ○ Favoriser l'appropriation du compromis de manière collective ○ Utiliser ses arguments dans la logique de ses interlocuteurs ○ Consensus ou majorité qualifiée, quand décider de la meilleure option ?
	Solutions en dehors de la table	Points de vigilance	<ul style="list-style-type: none"> ○ Évaluer les conséquences d'un échec <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pour le groupe ▪ Pour la Présidence ▪ Pour l'UE ○ Recours au niveau politique ? Système d'allers / retours ○ Utilisation de la pression extérieure
		Meilleure solution de rechange	<ul style="list-style-type: none"> ○ Pour la Présidence ○ Pour la Commission ○ Pour les États membres : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Opposants ▪ Alliés ▪ Minorités flottantes
PROCESSUS « comment ? »	Organisation de la réunion	Formelle et/ou informelle	<ul style="list-style-type: none"> ○ Logistique ○ Possibilité de jouer avec le plan de table ? ○ Tactiques
		Fixation de l'ordre du jour	<ul style="list-style-type: none"> ○ Méthode des 6 P: Prologue, Personnes, <i>Purpose</i>/objectif, Plan, <i>Pace</i>/Rythme, Procédures ○ Discussion unique ou itérative ? ○ Durée et temps dédié à chaque point à l'ordre du jour
		Diplomatie de couloir	<ul style="list-style-type: none"> ○ Options pour le marchandage ○ Motiver l'échange de concessions ○ Tester les options / possibilités de compromis
	Communication	Information	<ul style="list-style-type: none"> ○ « Info flashes » et agendas annotés ○ Attribution des rôles et tâches à effectuer entre les réunions ○ Que demander, donner et garder ? ○ Gestion de l'information auprès de la Commission – quand et comment ?

		Gestion du groupe / style de la Présidence	<ul style="list-style-type: none">○ Définition d'objectifs réalistes et structurés○ Assertivité et efficacité à mener et faire aboutir les discussions / réunions○ Style de la Présidence
--	--	---	---

Conclusion

La négociation est un processus que l'on peut aborder de multiples façons et le résultat final dépend en grande partie de la qualité de la phase de préparation. La clé de la négociation d'un résultat profitable pour les mandants repose sur la capacité du négociateur à envisager le plus grand nombre d'éléments possibles de la situation à laquelle il est confronté, d'en identifier les différentes options et de les évaluer une à une. Cette capacité va de pair avec celle de mettre la situation en perspective dans son contexte historique et d'essayer, autant que faire se peut, de considérer les autres parties prenantes à la négociation comme des partenaires plutôt que comme des adversaires.

Au niveau européen comme dans la plupart des négociations, il n'est pas chose facile de mesurer ou d'identifier la stratégie de négociation des États membres dans la mesure où les stratégies de négociation sont composées d'une grande variété d'éléments amenant à l'utilisation de différentes tactiques. Par exemple, la stratégie coopérative, privilégiée dans le cadre européen, tient compte de tactiques telles que l'envoi de signaux relatifs à la flexibilité, la proposition de concessions, la valorisation de la position de la partie adverse, la recherche de partenaires pour le compromis ou encore la proposition de compromis (Dúr et Mateo 2010). Ces catégories définissent l'approche idéale en matière de stratégie de coopération. Pour autant, le négociateur européen devra se garder de tout angélisme, rester constamment en alerte et se poser les questions suivantes :

- 1) Quels sont le ou les facteurs comportementaux révélateurs d'une flexibilité ?
- 2) Comment reconnaître un signal de flexibilité dans le cadre de négociations ?
- 3) Comment évaluer la valeur et le poids de chaque tactique ?
- 4) Comment évaluer une approche coopérative en négociation ? Un État membre envoie un signal coopératif mais ne fait pas de concession ou, à l'inverse, un État membre fait une concession sans avoir envoyé de signal préalable. Dans ce contexte, quel est l'État membre qui a l'approche la plus coopérative ?

La grille d'analyse stratégique s'entend donc comme un outil guidant de manière structurée l'analyse indispensable à tout négociateur européen, en l'invitant surtout à une remise en cause et à une mise en perspective permanentes du très grand nombre de paramètres qui composent la négociation à laquelle il participe.

À ce jour, il n'existe pas de moyens scientifiques fiables permettant de mesurer la façon dont se forment les liens entre plusieurs points au cours d'une négociation. En effet, des coalitions apparaissent dès lors qu'il y a plus de deux partenaires autour de la table des négociations. Les coalitions varient au cours d'une même négociation ou d'une négociation à l'autre. De plus, on attache beaucoup d'importance à la dimension rationnelle de la négociation, mais qu'en est-il de la dimension plus émotionnelle ? Le négociateur ne prend-il que des décisions rationnelles au cours de négociations européennes ? La construction européenne est émaillée d'exemples dans lesquels la dimension émotionnelle a eu un impact sur le résultat final et nous ne mentionnerons pas ici les défis de la communication dans un environnement interculturel.

En travaillant quasi quotidiennement aux côtés de professionnels des négociations européennes, nous avons voulu partager avec toutes les personnes intéressées par la dynamique des négociations bruxelloises une série d'outils stratégiques visant à accompagner la réflexion du négociateur en charge de défendre des intérêts au sein du Conseil de l'UE. Pour ce faire, nous avons voulu apporter un éclairage sur les spécificités des négociations européennes et proposer un ensemble de suggestions pratiques pour toutes les personnes chargées de préparer ou de défendre une position et des intérêts au sein du Conseil de l'UE.

Devenir un bon négociateur demande beaucoup de temps, de curiosité et de travail. Contrairement à ce que laissent entendre certains de nos interlocuteurs, nous ne pensons pas qu'il s'agisse d'un don inné, mais plutôt du développement d'une capacité à analyser et à s'adapter plus ou moins rapidement à une situation caractérisée par des facteurs multiples et hétérogènes. L'expérience acquise par le négociateur au fil des rencontres successives favorise le développement d'un ensemble de « comportements

réflexes ». Ces derniers permettent de gérer plus rapidement et surtout plus efficacement la plupart des situations de négociation.

L'intérêt de cette discipline réside probablement dans le fait que chaque négociation est unique, mais qu'il existe aussi certains points communs avec les négociations précédentes. En négociation comme dans beaucoup d'autres disciplines, rien n'est jamais entièrement acquis, tout est toujours en mouvement et évolue continuellement.

Il en va exactement de même pour le présent document de travail. Il ne s'agit pas ici de l'aboutissement d'un travail de recherche. Au contraire, nous concevons ce document comme un point de départ pour enrichir des discussions de fond avec des experts et des néophytes, et pour continuer à faire progresser l'identification d'outils pratiques permettant aux négociateurs européens de gagner encore plus en efficacité dans la défense des intérêts qu'ils doivent représenter.

Bibliographie

Axelrod, R. (1984). *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books

Bailer, S. (2010) 'What Factors determine bargaining power and success in EU negotiation?' *Journal of European Public Policy* 17(5):753-57.

Bazerman, M., Loewenstein, G., & White, S. (1992). Reversals of preference in allocation decisions: Judging an alternative versus choosing among alternatives. *Administrative Science Quarterly*, 37, 220–240.

Bazerman, M. H., White, S. B., & Loewenstein, G. F. (1995). Perceptions of fairness in interpersonal and individual choice situations. *Current Directions in Psychological Science*, 4, 39-43.

Bos, Jan M. M. van den. 1991. *Dutch EC Policy Making*. Thesis Amsterdam

Checkel, J. (ed.) (2005), 'International Institutions and Socialization in Europe', Special Issue of *International Organization* 59 (4).

Da Conceição-Heldt, E. (2006) 'Integrative and distributive bargaining situations in the European Union: what difference does it make?' *Negotiation Journal* 22(2): 145-65.

Deutsch, M., Coleman, P.T., Marcus, E.C., (1958) 'The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice', Jossey-Bas, A Wiley Imprint, www.josseybas.com, 960 pages

Dür, A. and Mateo, G. (2010) 'Bargaining power and negotiation tactics: the negotiations on the EU's financial perspective, 2007-2013', *Journal of Common Market Studies* 48(3): 557-78.

Elgström, O. and Jönsson, C. (eds) (2005) 'European Union Negotiation: Processes, Networks, and Institutions', London: Routledge.

Elgström, O. and Jönsson, C. (2000) 'Negotiation in the European Union: bargaining or problem-solving?' *Journal of European Public Policy* 7(5): 684-704.

Fearon, J. 1998. Bargaining, Enforcement, and international cooperation. *International Organization* 52 (spring): 269-305.

Fisher, R. and Ury, W. (1981) 'Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving in', London: Hutchinson Business.

Hayes-Renshaw, F., van Aken, W. and Wallace, H. (2006) 'When and why the EU Council of Ministers votes explicitly' *Journal of Common Market Studies* 44(1):161-94.

Heisenberg, D. (2005) 'The institution of "consensus" in the European Union: formal versus informal decision-making in the Council', *European Journal of political Research* 44:65-90.

Héritier, A., (1999) 'Policy-making and diversity in Europe: escaping deadlock', *Cambridge University Press*, vi, 113 p

Hix, S., (1999) 'Dimensions and alignments in European Union politics: Cognitive constraints and partisan responses' in *European Journal of Political Research*, Dordrecht. Vol. 35. No. 1. p. 69-106.

Hoffmann S. , (1966),"Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western. Europe", *Daedalus*, Vol. 95, No. 3

Holsti O. R; Hopmann, P. T. and. Sullivan, J.D (1973) 'Unity and disintegration in international alliances: comparative studies', New York, Wiley, xv, 293 p.

Hopmann, P. T., (1996), 'The negotiation process and the resolution of international conflicts' Columbia, S.C.: University of South Carolina Press, xi, 353 p.

Kahneman, D.; Tversky, A. (1973). "On the psychology of prediction". *Psychological Review*

Kahneman, D.; Tversky, A. (1979). "Prospect theory: An analysis of decisions under risk". *Econometrica*

Kahneman, D.; Tversky, A. (1984). "Choices, values and frames". *American Psychologist* 39 (4): 341–350

Kahneman, D., & Tversky, A. (Eds.). (2000). *Choices, values and frames*. New York: Cambridge University Press

Keohane R.O., Nye J.S. Jr, 'Transnational Relations and World Politics: An Introduction' *International Organization* Vol. 25, No. 3, Transnational Relations and World Politics, pp. 329-349

Keohane R.O., Nye J. S Jr (1977), last edition (2001) 'Power and interdependence: world politics in transition', *Boston: Little, Brown*, cop.

Lempereur, A. and Colson, A. (2008), *Méthode de négociation*, 2nd edition, Paris: Dunod.

Lempereur, A. et Colson, A. (2010), *The First Move. A Negotiator's Companion*, sous la direction de Michèle Pekar, Chichester: John Wiley & Sons.

Lewis, J. (2005) 'The Janus face of Brussels: socialization and everyday decision making in the European Union', *International Organization* 59(4): 937-71.

Lewis, J. (2010) 'How institutional environments facilitate co-operative negotiation styles in EU decision-making', *Journal of European Public Policy* 17(5): 648-64.

Lipson, C. (1984) 'International cooperation in economic and security affairs', *World Politics Princeton*. N.J. Vol. 37. No. 1. p. 1-23.

Lodge, J.E. and Pfetsch, F. (1998) 'Negotiating the European Union: introduction', *International Negotiation* 3(3): 289-92.

Messick, D. M., & McClintock, C. G. (1968) 'Motivational basis of choice in experimental games' *Journal of Experimental Social Psychology*, 4, 1-25.

Raiffa, H.; Richardson J.; Metcalfe, D. 'Negotiation analysis: the science and art of collaborative decision making', MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2002 xiv, 548 p.

Raiffa, H. and Keeney, R.L. 'Decisions with multiple objectives: preferences and value tradeoffs' Cambridge [England]; New York, NY, USA: Cambridge University Press, 1993, xix, 569 p.

Meerts, P. and Cede, F. (eds) (2004) *Negotiating European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Mearsheimer, J.J. (2011), 'Why Leaders Lie: The Truth about Lying in International Politics' (New York: Oxford University Press,).

Mearsheimer, J.J. (2001), *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton,)

Mearsheimer, J.J. (1988). *Liddell Hart and the Weight of History* (New York: Cornell University Press; London: Brassey's).

Mearsheimer, J.J (1983) *Conventional Deterrence* (New York: Cornell University Press.

Meunier, S. (2005) *Trading Voices. The European Union in International Commercial Negotiations*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Moravcsik, A. (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Morgenthau, H.J (1948) *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: Knopf, 1948).

Morgenthau, H. J (1948) "Review of Book: *The Cultural Approach: Another Way in International Relations*, ed. by Ruth McMurry and Muna Lee," *American Journal of Sociology*, vol. 53, no. 5 (March 1948), pp. 397-398

Müller, H. (2004) 'Arguing, bargaining and all that: communicative action, rationalist theory and the logic of appropriateness in international relations', *European Journal of International Relations* 10(3):395-435.

Naurin, D. and Lindahl, R. (2008) 'East-North-South: Coalition-building in the Council before and after enlargement', in D. Naurin and H. Wallace (eds), *Unveiling the Council in the European Union: Games Governments Play in Brussels*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 64-80.

Niemann, A. (2004) 'Between communicative action and strategic action : the Article 113 Committee and the negotiations on the WTO Basic Telecommunications Services Agreement', *Journal of European Public Policy* 11(3) : 379-407.

Pfetsch, F.R., (2007), 'Negotiating political conflicts', New York : Palgrave Macmillan, xiv, 216 p.

Raiffa, H. (1982) *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge, MA : Harvard University Press.

Ruggie, J.G. (ed.) (1993) *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York : Columbia University Press.

Schalk, J., Torenvlied, R., Weesie, J. and Stokman, F.N. (2007) The power of the presidency in EU Council decision-making. *European Union Politics*, 8, No 2, 229-250 (Award by Sage Publications: Best 2007 article in European Union Politics journal)

Scharpf, F. W. (1978) "Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives." In *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*, ed. London and Beverly Hills, Cal.: Sage Publications

Scharpf, F.W. , Reissert, B., and Schnabel, F.. (1978). "Policy Effectiveness and Conflict Avoidance in Intergovernmental Policy Formation." , in *K.I Hanf and F.W. Scharpf (eds)*

Schelling T. (1960), *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, 311 p.

Sebenius, J.K. and Lax, D.A (1986) 'The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain' NY: Free Press, (Also published in Czech, French, Italian, and Spanish editions.)

Sebenius, J.K., Lax, D. A., Weber, R, Samuelson, W. and Weeks T. (1985) 'The Manager as Negotiator and Dispute Resolver', NIDR teaching materials series. Washington, D.C.: National Institute for Dispute Resolution.

Steinberg, R.H. (2002) 'In the shadow of law or power? Consensus-based bargaining and outcomes in the GATT/WTO', *International Organization* 56(2): 339-74.

Stokman, F.N., and Reinier Van Oosten, R.(1994) *The Exchange of Voting Positions: An Object-Oriented Model of Policy Networks*, Bruce Bueno de Mesquita and Frans N. Stokman (eds), *European Community Decision Making: Models, Applications, and Comparisons*, New Haven: Yale University Press, 105-127

Susskind, L. ; Duzert, Y.et Pekar Lempereur, A., (2009) 'Faciliter la concertation', Eyrolles, éd. d'Organisation, Paris

Susskind L. E., McKearnan S., Thomas-Larmer J., (1999) - *The Consensus-Building Handbook*.
SAGE, London.

Susskind L. E., Ozawa C., (1984)– Mediated negotiation in the public sector : the planner as mediator. In *Journal of Planning Education and Research*, 4, 5-15.

Susskind, L. and E. M. Landry (1991). "Implementing a Mutual Gains Approach to Collective Bargaining." *Negotiation Journal*, Vol. 7, 5-10.

Tallberg, J. (2006) *Leadership and Negotiation in the European Union : The Power of the Presidency*, Cambridge : Cambridge University Press.

Thomson, R., Stockman, F.N., Achen, C.H. and König, T. (eds) (2006) *The European Union Decides*, Cambridge: Cambridge University Press.

Thomas, D.C. (2009) 'Explaining the negotiation of EU foreign policy: normative institutionalism and alternative approaches', *International Politics* 46(4) : 339-57.

Wallace, H. (1990) 'Making multilateral negotiation work', in W. Wallace (ed.), *The Dynamics of European Integration*, London: Pinter, pp. 213-28.

Walton, R. E. and R. B. Mc Kersie (1965) *A Behavioral Theory of Labor Negotiation*. New York: McGraw-Hill.

Walton, R. E. and R. B. Mc Kersie (1966) "Behavioral Dilemmas in Mixed- Motive Decision Making." *Behavioral Science*, Vol. 11, 370-384.

Walton, R. E., J. E. Cutcher-Gershenfeld and R. B. Mc Kersie (1994). *Strategic Negotiations*. Boston, Mass.: Harvard University Press.

Werts, J. (1992) *The European Council*, Amsterdam: North-Holland.

Zartman, W. (ed.) (1978) *The negotiation Process: Theory and Applications*, Beverly Hills, CA : Sage