

La prise de décision par consensus: pourquoi, comment, à quelles conditions

Luc VODOZ
Politologue

Communauté d'études pour
l'aménagement du territoire,
Ecole Polytechnique Fédérale
de Lausanne (C.E.A.T. - EPFL),

14, avenue de l'Eglise anglaise
CP 555 CH-1001 Lausanne

I. CONSENSUS, NÉGOCIATION INTÉGRATIVE: CADRAGE

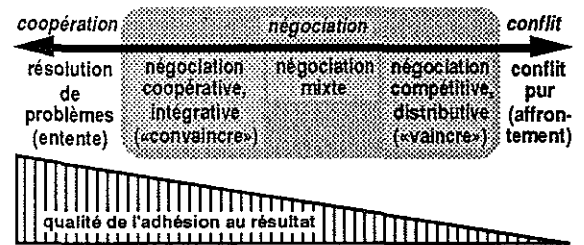
1.1 Identification des concepts

Le terme de «consensus» est utilisé à tort et à travers, ou du moins avec des acceptions extrêmement variées. Je n'aurai pas la prétention de proposer la bonne définition; toutefois, quelques clarifications s'imposent, si je veux me faire comprendre.

En effet, et par exemple, le «consensus» auquel rêvent nombre de décideurs est souvent, dans leurs esprits, synonyme d'unanimité, ou de majorité «confortable»; les «consensus» auxquels se réfèrent les «conférences de consensus» pratiquées notamment par le Danish Board of Technology dans le cadre de sa mission d'évaluation des choix technologiques sont obtenus par une procédure de vote, il s'agit de choix déterminés à la majorité; et le «consensus» pratiqué dans certaines arènes internationales n'est autre qu'une absence d'opposition formelle, lors d'adoption de décisions dont chacun sait qu'elles ne seront jamais mises en oeuvre, ou alors de manière très partielle, voire aléatoire.

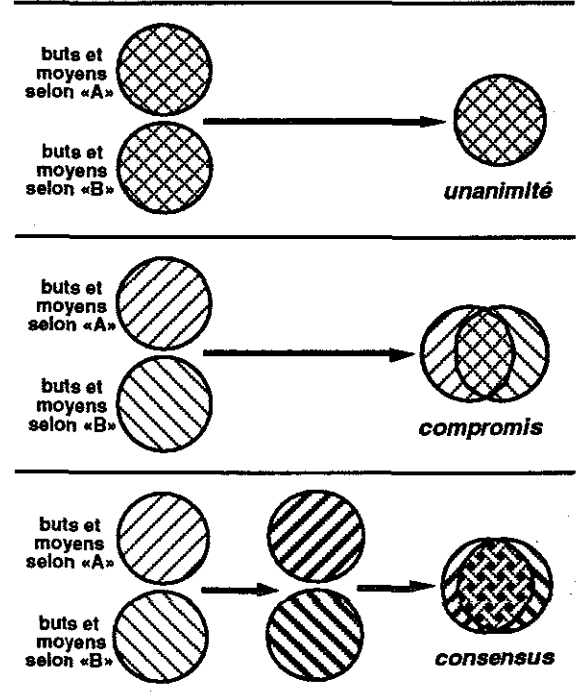
Ce que j'appelle consensus est tout autre. De mon point de vue, la prise de décision par consensus est une forme de négociation intégrative, coopérative (par opposition à la négociation distributive, conflictuelle), et c'est le résultat de cette négociation que je nomme consensus.

Fig. 1: systèmes de décision: entre conflit et coopération



Ainsi, la notion de consensus devrait être clairement dissociée, conceptuellement, tant de celle d'unanimité (similitude quasiment totale des points de vues) que de celle de compromis (jeu de concessions réciproques permettant de rapprocher des points de vues divergents); car si la prise de décision par consensus peut inclure des recherches de compromis, elle s'en différencie dans le sens qu'elle suppose une transformation des points de vues des protagonistes, un changement de perceptions et/ou de positions, suite auquel le consensus obtenu est plus qu'une demi-mesure entre deux points de vues divergents: elle permet la création d'une solution inédite, susceptible de satisfaire les partenaires de la décision de manière plus profonde que suite à une série de concessions.

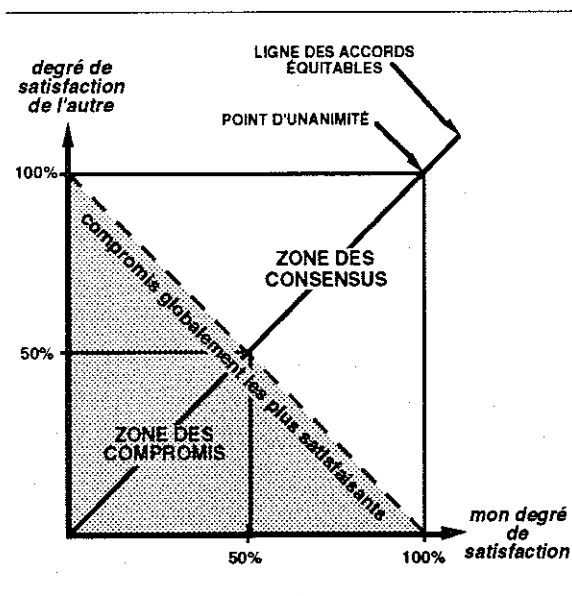
Fig. 2: consensus, compromis et unanimité



Pour être plus précis, je me risquerai à proposer une définition: «le consensus est le produit d'un mode de prise de décision par un groupe dans son ensemble, mode de décision dans lequel chacun vise à trouver la meilleure solution possible pour ce groupe tel qu'il est à un moment donné; ce qui implique que l'ensemble du groupe accepte de prendre part à la mise en oeuvre de la décision élaborée». Pour être lourde, cette définition n'en est pas moins celle qui me semble refléter au mieux ma conception du consensus, et – en amont – du processus qui y conduit.

Dans le langage de la théorie des jeux, les consensus peuvent être comparés aux compromis en termes de degré de satisfaction des protagonistes. A supposer que soient confrontées deux positions parfaitement antagonistes, les meilleurs compromis ne pourront pas totaliser un degré de satisfaction supérieur à 100%, répartis plus ou moins équitablement entre les protagonistes; alors que le consensus devrait permettre d'accroître le degré de satisfaction global ou, en d'autres termes, de se rapprocher un peu plus de l'unanimité.

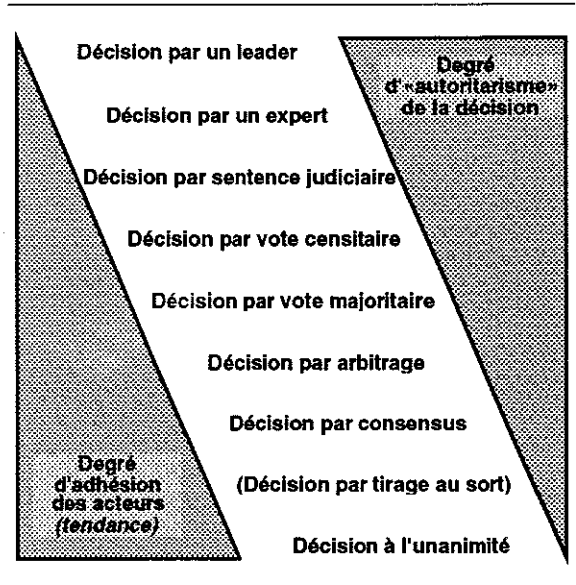
Fig. 3: compromis, consensus et degré de satisfaction des partenaires



Pour mettre en perspective la spécificité d'une décision par consensus, l'on peut encore la comparer avec d'autres types de décisions, sous l'angle du degré d'«autoritarisme» (dans le sens de l'ampleur des rapports de forces, du degré de pouvoir des uns sur les autres) qu'elles impliquent; on pourra ainsi affirmer qu'une décision consensuelle est moins «autoritaire» qu'une décision par un leader, par un expert, ou encore par vote majoritaire, mais plus «autoritaire» qu'une décision à l'unanimité (en effet, la prise de décision par consensus

peut nécessiter des compromis, inclure des réserves, s'accommoder d'abstentions¹, ce qui n'est pas le cas d'une décision réellement unanime).

Fig. 4: modes de prise de décision, degrés d'«autoritarisme» et d'adhésion



Dans cet article, je centrerai mon attention davantage sur la prise de décision par consensus, son intérêt, ses modalités et ses conditions de succès, que sur le produit de cette démarche (le consensus lui-même). La perspective n'est donc pas exclusivement orientée sur la solution recherchée, mais aussi sur la définition du problème, la démarche utilisée pour élaborer une solution, ainsi que la décision qui en découle.

1.2 Intérêt du recours à une démarche de consensus

Il est certain que la démarche consensuelle ne comporte pas que des avantages. De la durée du processus aux risques d'échec, en passant par la nécessité d'une volonté de collaboration des acteurs impliqués, pour ne citer que ces exemples, il y a de quoi hésiter à recourir à ce mode de prise de décision. Quels arguments mettre dans la balance, qui puissent inciter à pratiquer ce type d'approche?

Au moins deux types d'arguments me semblent pertinents: le premier se réfère à la créativité de toute démarche consensuelle; en effet, en tant qu'opportunité pour favoriser l'interaction constructive et explorer des solutions inédites, la recherche de consensus

¹ Je reviendrai plus loin sur ces compromis, réserves et abstentions.

peut être l'occasion de trouver mieux qu'un compromis, mieux qu'une demi-mesure tissée essentiellement de concessions entre deux positions opposées; ce premier argument peut être résumé comme un *moyen d'améliorer la qualité du contenu d'une décision* (qualité d'un plan, d'un projet, d'un programme, d'une politique, etc.).

Le second argument relève de l'attitude qu'une telle démarche peut susciter chez ses partenaires: au cours de la recherche de consensus, en effet, les membres du groupe qui travaillent ensemble élaborent une décision (plan, projet, etc.) qui, dans la mesure du possible défini par le groupe, cadre au mieux avec leurs aspirations propres, ou pour le moins respecte leurs réserves. De plus, ayant participé activement à l'accouchement de cette décision, les participants s'en approprient beaucoup plus aisément le contenu. Il s'agit donc d'un *moyen d'améliorer la qualité d'adhésion des acteurs au résultat de la démarche* (le contenu de la décision), qualité qui renforce largement la faisabilité concrète de la solution élaborée: l'enjeu de cette qualité d'adhésion est crucial, puisqu'il s'agit du succès de la mise en oeuvre de la décision!

Ces deux arguments peuvent être conjugués sous la forme de l'équation:

<i>qualité du contenu de la décision</i> <i>(plan, projet, etc.)</i> + <i>qualité d'adhésion</i> <i>des partenaires à la décision</i> = <i>accroissement des chances</i> <i>de mise en oeuvre de la décision</i>

Ils peuvent par ailleurs être déclinés sous diverses formes: ils contiennent des implications plus larges qu'il n'y paraît au premier abord. Ainsi, recourir à une prise de décision par consensus peut notamment signifier:

- reconnaître que dans certaines situations, il y a interdépendance étroite entre aspects techniques et aspects politiques d'une décision (et donc renoncer à une pure approche d'experts);
- accepter que la définition d'un problème et la recherche de solutions puissent être des actions concomitantes, à mener de manière itérative, grâce à l'interaction entre partenaires;
- estimer que la manière d'élaborer une solution est aussi importante que le contenu de cette solution (en stimulant les processus d'apprentissage, la démarche consensuelle contribue à faire évoluer les positions);

- rechercher un processus d'élaboration de solutions qui soit spécifique à chaque problématique;
- prendre en compte le jeu social des acteurs associés à la décision (le *processus socio-politique*), et pas seulement le système de décision défini par la *procédure* juridique;
- être conscient que le succès d'une décision dépend étroitement des modalités de son application (d'où la nécessité d'un couplage élaboration - mise en oeuvre).

A contrario, ces quelques éléments permettent aussi de pressentir quelques-unes des conditions de recours à une prise de décision par consensus²; et en particulier le fait que ce type d'approche devrait être réservé aux situations mettant aux prises de multiples acteurs aux intérêts divergents - ou du moins aux perceptions différentes - car sinon, il est des démarches plus faciles à manier, et potentiellement moins coûteuses (approches expertes classiques).

2. CARACTÉRISTIQUES D'UNE PRISE DE DÉCISION PAR CONSENSUS

2.1 Étapes de la démarche

Formellement, une démarche de prise de décision par consensus peut être décomposée en sept étapes, que l'on peut résumer et commenter comme suit³:

1^{re} Définition claire du problème, de la décision à prendre

- vérifier qu'il y a accord sur la définition du problème
- estimer s'il y a urgence de décider
- envisager les positions de repli (que se passe-t-il si l'on renonce à la recherche d'un consensus - statu quo ou autre mode de décision)

2^e Adéquation: est-il adéquat de décider par consensus?

- comparer avec d'autres modes de décision, en fonction du contexte et des enjeux de la décision, et apprécier si décider par consensus est le plus adéquat en l'occurrence

2 Les conditions de succès d'une prise de décision par consensus sont développées au chap. 3.

3 Cette formalisation a été mise au point par les mouvements non-violents.

3^e *Réflexion sur le problème tel que défini*

- réflexion individuelle ou en groupe
- utilisation de divers «outils» (silence, lectures, jeux de rôles, etc.)

4^e *Récolte des avis*

- expression libre de tous les avis
- noter synthétiquement (grandes feuilles, etc.)
- à ce stade, éviter toute discussion!

5^e *Reformulation de ces avis*

- en termes de peurs, besoins, intérêts, enjeux, valeurs
- afin de favoriser l'écoute mutuelle et de supprimer les malentendus
- afin de dépassionner et accepter les divergences de fond

6^e *Recherche de solutions*

- petits groupes, négociations, médiations
- unique étape où doivent parfois se faire des compromis
- remplacer les «mais» par des «et»

7^e *Enoncé d'une proposition claire soumise à la recherche de consensus*

- si quelqu'un désire bloquer (expression d'une véritable objection de conscience): écouter pourquoi, puis retour au point 5^e
- si quelqu'un a des réserves (solution acceptable, mais souhait d'une amélioration): les noter au procès-verbal
- si quelqu'un veut s'abstenir (impossibilité de contribuer à la décision): le noter au procès-verbal

=> le consensus est atteint!

Dans le cadre d'un tel article, il est évidemment impossible de développer en détail le déroulement concret de ces étapes. Par ailleurs, il va de soi que lire des documents ne suffit pas pour se former à la pratique de la prise de décision par consensus: seuls des exercices pratiques permettent d'intégrer sérieusement les outils nécessaires à ce type de démarche.

Je souligne néanmoins le fait que lors d'une prise de décision par consensus, les partenaires de la démarche ont le choix entre quatre attitudes:

- **je bloque** lorsque j'ai une véritable *objection de conscience*, c'est-à-dire lorsque la décision proposée blesserait profondément des valeurs essentielles pour moi-même ou pour le groupe;
- **j'exprime une réserve** si je sens que je peux vivre avec la décision tout en souhaitant que le groupe continue à réfléchir

au sujet en question (les réserves devraient mener vers des *propositions* en vue d'un nouveau consensus, meilleur que le précédent);

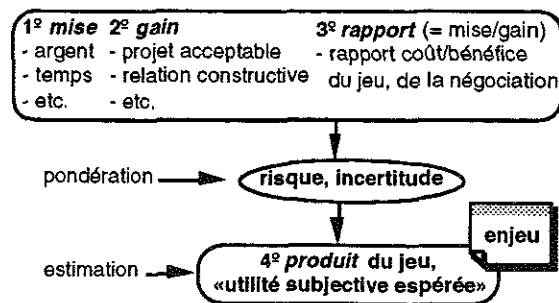
- **je m'abstiens** si je sens que je ne peux pas contribuer à la décision (par exemple parce que je suis trop concerné, ou pas concerné du tout; ou encore lorsque je souhaite différer mon choix parce que le groupe qui m'a délégué n'a pas discuté ce sujet; etc.);
- **j'acquiesce** lorsque j'accepte la décision comme la meilleure pour le groupe entier, *en ce moment-ci*; ce qui implique que *j'accepte de prendre une part active dans la mise en oeuvre de la décision*: j'accepte que la décision soit aussi la mienne!

On le voit, la démarche telle que formalisée ci-dessus offre des possibilités d'expression plus nuancées que le simple vote, ce qui permet à chacun de faire valoir son opinion et d'identifier celles des autres avec une précision accrue.

2.2 **Notion d'«enjeu»**

Dans la mesure où elle me semble cruciale dans toute approche de nature politique – ce qui est le cas de la prise de décision par consensus – la notion d'«enjeu» mérite que l'on s'y arrête un peu. Je prends le terme d'«enjeu» dans le sens que lui donne l'école de la théorie des jeux. Dans cette acception, l'enjeu est une «utilité subjective espérée», c'est-à-dire une appréciation que fait chaque acteur qui s'apprête à négocier quant à ce qu'il peut retirer de la négociation. L'acteur anticipe ce qu'il va gagner, ce qu'il va perdre, ainsi que le rapport entre gains et pertes présumés; il pondère alors ces éléments par un facteur de risque, d'incertitude, pour déterminer la valeur de l'enjeu.

Fig. 5: «enjeux» – quatre éléments mis en évidence par la théorie des jeux

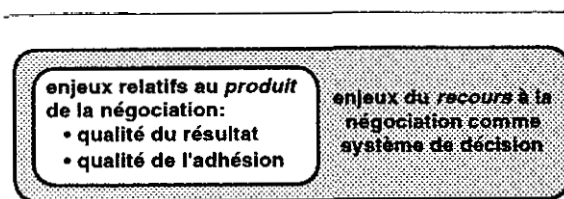


Chaque personne associée à une recherche de consensus est porteuse d'enjeux, que ceux-ci soient flous ou explicites, matériels ou

affectifs, verbalisés ou non. Pour dégager l'essentiel de l'objet de la démarche, il est essentiel d'«entrer» par les enjeux, de les faire émerger, les expliciter; sans quoi l'on risque de privilégier les «détails», au lieu d'affronter le coeur du problème.

Par ailleurs, il y a lieu de distinguer entre les enjeux dont doit traiter la négociation, la recherche de consensus (enjeux relatifs à l'objet de la décision, à son produit: qualité du contenu de la décision + qualité d'adhésion des partenaires à cette décision), et les enjeux du recours à une démarche de consensus (enjeux relatifs au mode de décision: par consensus plutôt que par sentence judiciaire, ou par décision administrative, etc.). Les premiers devraient être explicités au cours de l'étape 1^{re} «définition du problème» décrite ci-dessus (cf. 2.1), alors que les seconds sont traités dans l'étape 2^{de} «est-il adéquat de décider par consensus».

Fig. 6: enjeux du produit de la démarche et enjeux du recours à la démarche



Enfin, comme dit plus haut, la prise de décision par consensus permet normalement d'affiner les perceptions de chacun quant aux enjeux dont les autres membres du groupe sont porteurs, de même qu'elle offre à chacun l'opportunité de faire reconnaître les enjeux qu'il souhaite faire valoir. Ainsi, une démarche de consensus qui n'aboutit pas à une prise de décision (consensus introuvable) n'en est pas pour autant complètement perdue: suite à une démarche de négociation intégrative, la *qualité* de l'échec est généralement supérieure à ce qui aurait été le cas dans le contexte d'un processus moins participatif, et ce d'autant plus que les partenaires ont pu développer une qualité relationnelle qui pourra être mise à profit dans le cadre de démarches ultérieures.

2.3 Avantages et inconvénients d'une démarche de consensus

Les principaux avantages d'une prise de décision par consensus ont déjà été esquissés ci-dessus: arène de créativité, d'augmentation du champ des possibles, d'où l'élaboration de décisions de meilleure qualité; amélioration de la qualité d'adhésion des acteurs à la décision,

d'où une mise en oeuvre plus efficace; lieu d'échange d'informations, d'apprentissage réciproque, de limitation des malentendus et d'apaisement des passions; outil d'exploration des valeurs latentes portées par chacun, et que les interactions contribuent à faire émerger; moyen de dépassement de certains blocages, par une meilleure connaissance des enjeux en présence; espace de développement de relations de confiance, permettant de favoriser des interactions ultérieures⁴; et en cas d'échec, opportunité de tirer parti du conflit, de valoriser la dynamique que tout conflit comporte.

Outre les risques d'échec, inhérents à toute démarche de prise de décision démocratique, la prise de décision par consensus comporte plusieurs inconvénients⁵. Le principal de ces inconvénients peut être résumé par l'expression «coûts de transaction»⁶: il s'agit essentiellement de la durée et de l'effort de gestion du processus, ainsi que des coûts financiers. Ces coûts deviennent importants lorsqu'il s'agit d'une problématique impliquant de nombreux acteurs, ne serait-ce que parce que les préparatifs doivent être minutieux: il faut tout d'abord délimiter grossièrement la problématique de la décision à prendre, pour pouvoir identifier les personnes concernées qu'il s'agira d'associer au processus; puis contacter ces acteurs, et prendre en compte leurs éventuelles conditions de participation; et enfin régler les modalités pratiques des réunions (lieux, dates, etc.), ce qui relève parfois du casse-tête.

Lorsque le nombre de participants à un groupe dépasse une quinzaine de personnes, il est judicieux de travailler en structure «éclatée» (sous-groupes, etc.), ce qui pose des problèmes de coordination, de circulation de l'information, de mise en cohérence des options des divers sous-groupes, etc. Il est aussi possible de travailler à l'aide de méthodes d'animation adaptées à la gestion de grands groupes (plusieurs dizaines de personnes travaillant ensemble, simultanément, dans le

4 Lorsque des partenaires savent qu'ils seront appelés à travailler ensemble à plusieurs reprises, cette «ombre du futur» sur le présent constitue sans aucun doute une incitation à la collaboration.

5 Nous reviendrons au chap. 3.3 sur les *risques* que comporte une démarche de consensus.

6 Tout mode de décision comporte des coûts de transaction, dont la nature est variable. Ces coûts constituent l'un des éléments qui déterminent l'opportunité de recourir à tel ou tel système de décision. Idéalement, ils devraient être appréciés en tenant compte non seulement de la séquence décisionnelle en question, mais encore du contexte plus global et des décisions ultérieures.

même lieu, sur la même question), mais ceci suppose de disposer d'une équipe d'animateurs ayant des compétences techniques pointues.

Toutefois en réalité, les acteurs-clés d'une décision (ceux qui sont susceptibles d'avoir une influence déterminante sur la décision et sa mise en oeuvre) sont souvent assez peu nombreux; mais attention: lorsque des personnes représentent des institutions (partis, groupes d'intérêts, services étatiques ou autres), il est nécessaire de vérifier explicitement que chacune d'elles bénéficie d'un mandat formel pour prendre position au nom des milieux qu'elle représente, et s'assurer en outre qu'elle associe ces milieux au processus (par l'information, la consultation, la concertation, etc.).

Dans tous les cas, les coûts de transaction présumés devront être comparés aux bénéfices que l'on escompte d'une décision prise par consensus d'une part, et aux risques politiques que comporte l'objet de la décision d'autre part. Il est clair qu'en situation impliquant de multiples acteurs mais ne recelant ni divergences majeures, ni risques politiques importants, aucun politicien n'aurait de raisons immédiates⁷ de cautionner une démarche de consensus: une décision unilatérale (telle qu'une décision administrative classique) fera tout à fait l'affaire. Mais alors, comment apprécier le risque politique pour déterminer si une démarche consensuelle en vaut la peine? En cas de doute, le plus sûr est de se fier au flair des politiciens, quels qu'ils soient: la plupart d'entre eux ont cette capacité intuitive d'anticiper les risques politiques, sans laquelle ils n'auraient pas été élus!

3. CONDITIONS DE SUCCÈS D'UNE PRISE DE DÉCISION PAR CONSENSUS

3.1 Travaux préalables

L'attention donnée à la préparation d'une démarche de recherche de consensus détermine largement ses chances de succès. A cet effet, il est souhaitable d'effectuer une brève étude préliminaire⁸ avant d'enclencher

le processus devant conduire à un consensus, et ce afin:

- de cerner grossièrement les principaux enjeux de la problématique dont la décision doit traiter;
- d'identifier en conséquence les acteurs concernés, et d'apprécier leurs pouvoirs respectifs de blocage – actif ou passif – ainsi que leur volonté de collaborer; et
- de préciser les éventuelles conditions de participation qu'avanceraient ces acteurs.

Lorsque deux ou trois grandes options se dessinent d'emblée, il peut être judicieux de conclure l'étude préliminaire par l'élaboration de variantes sommaires, et de soumettre ces variantes aux acteurs concernés; cela permet non seulement de prendre connaissance des positions initiales de chacun, mais aussi d'inciter les partenaires à s'asseoir autour du tapis vert: lorsque l'on dispose d'un premier éventail d'options, il est plus aisé d'entrer en matière que lorsque l'on est confronté à une proposition bien ficelée... à laquelle on ne peut plus répondre que par «oui» ou par «non»!

Si toutefois certains acteurs concernés refusent de s'associer à une démarche de recherche de consensus, il y a lieu d'apprécier si et dans quelle mesure leur absence peut porter préjudice à la décision à prendre: ces acteurs sont-ils suffisamment représentatifs pour qu'il semble légitime d'en tenir compte? Ont-ils la volonté et la capacité de faire échouer la mise en oeuvre d'une décision prise sans eux? Et si oui, n'y a-t-il pas moyen de les faire revenir sur leur refus, ne serait-ce qu'en entamant le dialogue sur la question de leurs conditions de participation?

Relativement rares sont les situations où toute approche de type consensuel est exclue; mais il est clair qu'on ne passe pas directement d'une guerre des tranchées à une démarche consensuelle: lorsque les positions sont figées et... tranchées, un premier effort de déminage s'impose; et dans ce cas encore, la réalisation d'une étude préliminaire peut constituer une excellente opportunité pour commencer à déminer le terrain, de par les occasions de contacts bilatéraux privilégiés qu'elle implique.

3.2 Importances des règles du «jeu»

Postulat: lorsque l'on doit traiter de *problèmes techniquement complexes et socialement conflictuels*, il faut faire preuve de *souplesse dans la définition du problème et le choix des solutions*, mais de *rigueur dans les règles du*

7 Des motivations médiates – telles que la volonté de forger un style politique ou de préparer des décisions ultérieures concernant les mêmes acteurs – peuvent néanmoins influencer les choix d'un politicien capable d'anticipation.

8 Ceci est valable non seulement pour une prise de décision par consensus mais aussi, en amont, lorsqu'il s'agit de choisir parmi divers modes de décision!

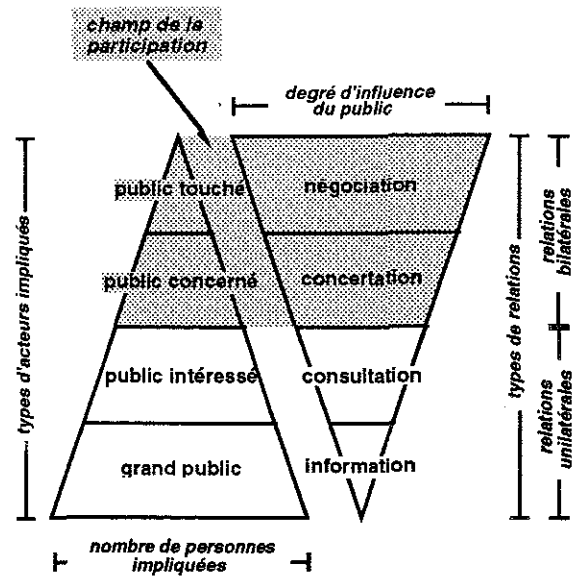
«jeu» pour la démarche décisionnelle⁹. Ce postulat a été développé par la C.E.A.T. au cours de diverses expertises qu'elle a conduites; il a pour corollaire la nécessité impérative d'accorder un grand soin à la conception du processus de décision¹⁰, puis à sa gestion.

Clarifier les règles du jeu signifie notamment:

- déterminer si, à l'intérieur du groupe constitué pour rechercher un consensus, quelqu'un détient un pouvoir de décision particulier (ce qui biaiserait d'emblée le processus: «à quoi bon être associé à un processus de concertation alibi, si de toute façon M. "X" est en mesure d'imposer son point de vue?», diront les autres partenaires contactés);
- préciser quel est le rôle du groupe, en particulier face aux autorités politiques: le groupe peut-il réellement décider, où est-il simplement consulté? Ceci doit être défini d'emblée, sinon les participants à la démarche risquent fort de finir par se sentir trompés!
- distinguer clairement ce qui est négociable de ce qui ne l'est pas (des points de vues tant juridique que politique);
- le cas échéant, identifier explicitement l'autorité politique ayant un pouvoir d'arbitrage (celle qui se réserve le droit de trancher, au cas où le groupe consulté serait dans l'incapacité d'atteindre un consensus);
- faire une distinction claire entre les diverses modalités d'association et de participation qui peuvent être proposées: de l'information à la négociation, le degré de participation varie sensiblement, de même que le nombre d'acteurs à intégrer à la démarche (cf. fig. 7).

En outre, il est indispensable de se doter d'un calendrier des travaux, notamment pour éviter que certains s'associent à une recherche de consensus dans le seul but de faire traîner la prise d'une décision.

Fig. 7: niveaux de participation et acteurs associés au processus



Concevoir un processus de décision spécifique, adapté à la problématique que doit traiter la recherche de consensus, revient donc à formaliser les étapes de «la décision»¹¹, ce qui implique d'anticiper le jeu social des acteurs concernés, de manière à pouvoir l'organiser. Toutefois, la rigueur dont il faut faire preuve pour définir les règles du «jeu» ne doit pas se transformer en rigidité: une fois conçu, le processus devra encore être géré, et c'est à ce moment qu'il peut être nécessaire, voire souhaitable, de procéder à des adaptations.

Mais alors, à quoi bon formaliser un processus, si c'est pour s'en distancer par la suite? C'est ici de transparence et de confiance qu'il s'agit: une fois les règles définies, leur modification exige sinon l'accord de tous les participants, du moins leur information quant à un changement de règles; et il est clair qu'un changement non accepté par l'ensemble des partenaires peut ouvrir la porte à une renégociation des conditions de participation de chacun. Au fond, et pour reprendre la métaphore du jeu, de même qu'en début de partie toutes les règles sont possibles... à condition que les joueurs les adoptent, les changements de règles au cours de la partie ne sont possibles que pour autant que les joueurs y consentent.

⁹ Démarche de planification ou d'élaboration d'un programme, d'un projet, d'une politique, etc.

¹⁰ Le processus de décision ne doit pas être confondu avec la procédure juridique autour de laquelle il se développe; ce processus inclut l'ensemble du «jeu social» que les acteurs concernés animent, jeu au cours duquel chacun d'entre eux fait valoir son point de vue (et ce qu'il y ait été invité ou non!).

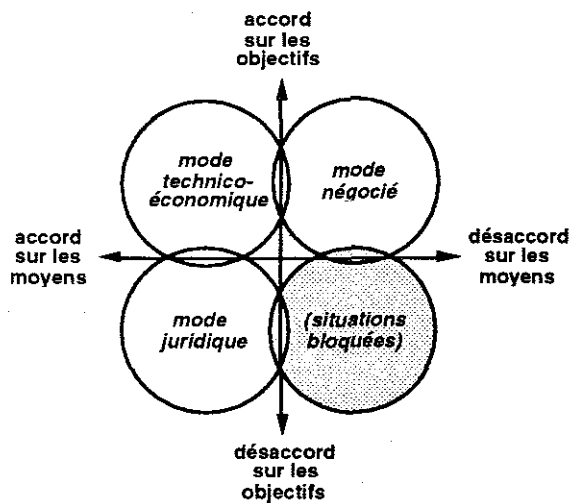
¹¹ En réalité, «la décision» est le plus souvent constituée d'une succession de «petites» décisions.

3.3 Appréciation de la nature des conflits

Avant de choisir de recourir à une prise de décision par consensus, il vaut la peine de réfléchir à la nature du conflit qu'une telle démarche est censée aborder, pour mieux apprécier s'il est pertinent d'espérer résoudre ce conflit par consensus. En effet, certains types de conflits se prêtent mieux que d'autres à une démarche consensuelle.

Y a-t-il accord ou désaccord sur les objectifs (d'une décision, d'un plan, etc.)? D'autre part, y a-t-il accord ou désaccord sur les moyens de poursuivre ces objectifs ou, en cas de désaccord sur les objectifs, sur la manière de traiter les divergences? S'il y a accord tant sur les objectifs que sur les moyens, la problématique peut être traitée de manière traditionnelle, sur le mode technico-économique (approche experte classique); s'il y a désaccord tant sur les objectifs que sur les moyens, l'on se trouve en situation de blocage, et l'opportunité de recourir à une démarche de consensus risque d'être fortement hypothéquée.

Fig. 8: modes de gestion des conflits en fonction des situations¹²



Le cas d'un accord sur les objectifs d'une décision, mais avec désaccord sur les moyens de les atteindre, est particulièrement adapté à un règlement négocié du conflit, par exemple sous la forme d'une prise de décision par consensus. Quant au quatrième cas de figure (désaccord sur les objectifs de la décision, mais accord sur les moyens de régler le conflit), il relève typiquement d'un arbitrage par les autorités judiciaires.

¹² Schéma adapté d'après plusieurs auteurs, parmi lesquels Eric Monnier, 1987.

Une lecture plus attentive de cette manière de caractériser les conflits révèle quelques ambiguïtés; la figure 8 offre néanmoins une grille de réflexion qui peut aider à analyser la situation, et à déterminer si le consensus est potentiellement atteignable.

Le cas des enjeux en termes de valeurs mérite qu'on s'y arrête quelque peu, et ce d'autant plus que revient souvent la question: «que faire lorsque "l'autre" avance des arguments irrationnels, subjectifs?». En effet, nombreux sont ceux qui partent de *a priori* selon lequel la dimension irrationnelle des points de vues constitue un obstacle majeur au dialogue, une entrave dont il faut absolument se débarrasser, à défaut de quoi il serait impossible d'aboutir à une «bonne» décision. Je suis au contraire d'avis qu'il est primordial de prendre en compte les valeurs que portent les individus, avec toute la subjectivité qu'elles comportent; car la politique au sens noble du terme ne consiste pas seulement à gérer les affaires publiques selon une pure logique rationaliste, mais aussi à faire des choix de société qui relèvent de l'éthique, de la subjectivité, des valeurs.

Or les valeurs de chacun sont plutôt stables, elles évoluent peu. Est-ce à dire qu'un conflit mettant aux prises des acteurs ayant des valeurs fondamentalement divergentes ne peut pas être résolu par recherche de consensus, vu qu'on ne peut certainement pas miser sur une évolution des positions liées à des valeurs profondes? La réponse à cette question n'est pas tranchée. Elle dépend notamment de l'importance relative des *intérêts* d'une part, des *positions* d'autres part, ou, autrement dit, de l'importance (relative et circonstanciée) entre *stratégie* et *tactique*¹³.

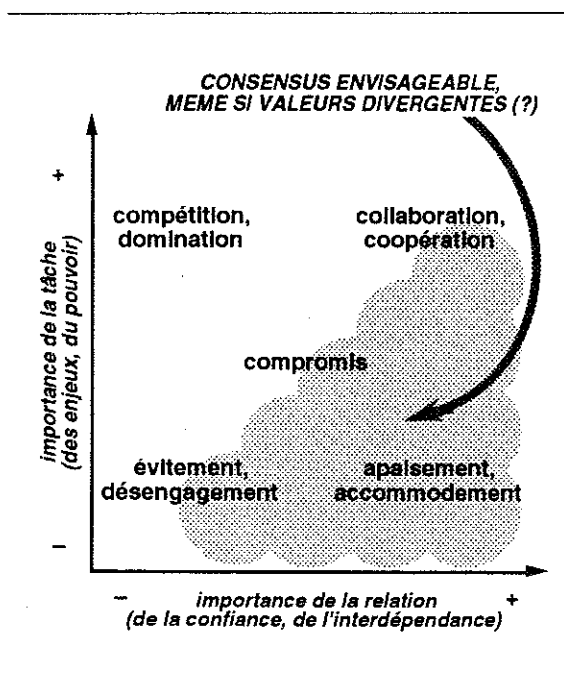
La pertinence d'une démarche de consensus dans une configuration où sont confrontées

¹³ Dans le cas de la gestion des déchets nucléaires par exemple, les écologistes se cramponnent solidement à leur *position* de principe de refuser toute installation de stockage (et ce malgré l'*intérêt* qu'ils ont – comme chacun – à ce que ces déchets soient gérés correctement), car c'est l'une des meilleures armes qu'il leur reste pour s'opposer à la politique énergétique qui leur a été imposée. Toutefois, au cas où l'abandon du nucléaire serait programmé à court terme, je fais l'hypothèse que les écologistes contribueraient à la recherche de solutions pour le stockage des déchets: l'*intérêt* de la décision (trouver une solution pour la gestion des déchets, préoccupation qui s'intègre dans toute *stratégie* environnementale) prendrait le pas sur l'importance de la *position* (le refus de principe, qui relève de la *tactique* relative à l'enjeu plus global de l'énergie d'origine nucléaire).

des valeurs «inconciliables» dépend aussi de l'importance de l'enjeu du débat, par rapport à celle de la relation avec les autres protagonistes: si préserver ou développer la relation (que celle-ci se situe au niveau affectif, économique, politique ou autre) est plus important que la tâche poursuivie (garder du pouvoir, défendre un enjeu fondamental ou obtenir une décision conforme à des valeurs profondes), alors il est possible qu'une démarche de consensus reste adaptée à la situation. Mais dans le cas inverse, mieux vaut y renoncer d'emblée!

Concrètement, s'il est crucial que toutes les parties en présence adhèrent à une décision pour que celle-ci puisse être mise en oeuvre, un consensus sera recherché même s'il doit concilier des valeurs fondamentalement divergentes; mais si l'adhésion des partenaires à la décision n'est pas indispensable, si le décideur peut se passer de la collaboration de ceux dont les valeurs divergent des siennes, ce décideur ne sera pas incité à la recherche de consensus: sans doute prendra-t-il sa décision unilatéralement.

Fig. 9: modes d'interaction selon l'importance relative de la tâche et de la relation¹⁴



3.4 Risques de «consensus mou»

Une fois réunies les conditions qui permettent de se lancer dans un processus de décision par consensus, une fois obtenue la

participation des acteurs concernés, subsiste un risque majeur: celui de déboucher sur un «consensus mou», dit aussi «consensus froid». Le consensus mou est un accord auquel personne ne s'oppose formellement, mais que personne ne soutient vraiment. Si au moment de se prononcer sur une proposition soumise à la recherche de consensus (cf. 2.1), personne ne bloque, mais un tiers des protagonistes exprime d'importantes réserves et un deuxième tiers s'abstient, il ne reste qu'une minorité des participants pour soutenir vraiment la décision... et il n'y aura plus grand monde pour assumer sa mise en oeuvre!

Il est donc inutile voire contre-productif de s'acharner à rechercher un consensus... mou. Concrètement, ce souci doit aussi se traduire par un *effort permanent d'anticipation* de la mise en oeuvre de chacune des décisions prises au cours de la démarche: qui fait quoi? Quand? De quelle manière? Celui qui s'engage à agir en a-t-il la volonté, les moyens, la capacité? Qui paie? Quelle est la procédure en cas de non-respect des engagements? Voilà quelques-unes des questions qui ne doivent pas être négligées, afin de garantir que les engagements soient «forts» (reflets de convictions) et formels (sans restriction plus ou moins latente).

Dans le même sens, il faut aussi veiller à ce que la décision prise par consensus n'engage pas des personnes ou institutions absentes (lesquelles risqueraient ensuite de remettre en question la décision, de manière parfaitement légitime). Bien entendu, éviter que la décision soit contestée ultérieurement suppose aussi qu'elle soit légale. Enfin, il y a lieu de vérifier sa compatibilité avec les autres dispositifs (plans, accords, etc.) concernés.

Reste enfin à signaler le cas de figure dans lequel une démarche déjà bien avancée pourrait être remise en cause par le retrait d'un participant. C'est ce que j'appelle le «joker du faible»: toute démarche de négociation intégrative supposant une participation volontaire, librement consentie, de chacun des acteurs engagés, il est toujours loisible à qui se sent lésé de se retirer du processus. Ce fait est à la fois une force et une faiblesse de la prise de décision par consensus: une force dans le sens que même celui qui se sent relativement faible par rapport à l'opinion majoritaire peut accepter de participer, puisqu'il a toujours dans sa poche le «joker» du retrait. Une faiblesse puisqu'un tel retrait est susceptible de remettre en cause l'ensemble du processus.

Il ne faut cependant pas surestimer les risques de retrait: si les règles du jeu sont transparentes, il y a de fortes chances que se développe un climat de confiance, dans lequel l'enjeu de la

¹⁴ Schéma adapté d'après plusieurs auteurs, parmi lesquels A. Bergmann, in Ruegg et al., 1992.

relation (actuelle ou future) limite le poids de l'enjeu de la décision, ce qui restreint quelque peu l'attrait du «joker du faible». En outre, la tentation de se retirer de la scène est limitée par le risque de marginalisation, d'exclusion du processus décisionnel qu'une telle option comporte.

4. CONCLUSIONS

La première conclusion qui s'impose est qu'il ne faut pas tomber dans l'angélisme: la prise de décision par consensus n'est pas une recette-miracle, qui permettrait d'envisager sereinement toutes les décisions à prendre, de traiter toutes les situations de conflit politique. Il faut que soient réunies un certain nombre de conditions préalables, parmi lesquelles une pression du problème suffisante, une aptitude des acteurs à collaborer, et surtout une volonté politique affirmée de recourir à de telles approches.

Deuxièmement, il est indispensable de clarifier les enjeux de la décision, de circonscrire le contexte (volonté des acteurs d'aboutir, marge de manoeuvre du groupe, etc.), et de préciser les règles du «jeu» (rôles, étapes, «sanction»), c'est-à-dire d'élaborer un processus *ad hoc*, spécifiquement adapté à la problématique en question, en sachant que c'est aussi de la transparence de ces règles du «jeu» que dépend la qualité d'adhésion des acteurs!

Troisièmement, la prise de décision par consensus est une démarche qui peut se révéler lourde: sa préparation doit être minutieuse, sa gestion nécessite une attention soutenue. Il faut en outre faire preuve d'un certain sens politique, avoir de la perspicacité, ainsi que des compétences «relationnelles» (il s'agit non seulement de compétences d'animation de groupes, mais aussi voire surtout d'un savoir-faire en maïeutique et en médiation, ce qui relève peut-être autant de l'art que du savoir!).

Atteindre un «con-sensus», ce «sentir ensemble»¹⁵ qui ancre un accord dans les

convictions profondes de chacun des partenaires, suppose donc de disposer de suffisamment de temps et de moyens, de même que cela requiert motivations et compétences.

Est-ce aussi une question de culture politique? Y a-t-il des contextes socio-politiques qui se prêtent mieux que d'autres à ce type d'approches? Sans doute; néanmoins, ne sombrons pas dans un relativisme pessimiste: même en l'absence d'une culture politique intégrant les pratiques de recherche de consensus, il est possible de promouvoir divers instruments (tant techniques que politiques¹⁶) qui permettent de favoriser ce type de démarches, d'inciter les responsables à se lancer dans l'aventure, et d'en accroître les chances de succès.

Finalement, ce sont les résultats opérationnels de ce mode de prise de décision qui en seront les meilleurs avocats: créatif et enrichissant, voire passionnant, ce système de décision tire aussi sa force de son efficacité en termes de mise en oeuvre.

REPÈRES BIBLIOGRAPHIQUES

MONNIER, Eric, *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica, 1987.

REY, Michel, *Pour une gestion stratégique du processus de décision en aménagement du territoire et en environnement*, Lausanne, C.E.A.T., 1994.

RUEGG, Jean, METTAN, Nicolas, VODOZ, Luc, *La négociation: son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Lausanne, PPUR, 1992.

RUEGG, Jean, DECOUTERE, Stéphane, METTAN, Nicolas, *Le partenariat public-privé: un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement?*, Lausanne, PPUR, 1994.

VODOZ, Luc, REY, Michel, ALBERTON, Siegfried, *La politique valaisanne de promotion économique: une évaluation privilégiant le point de vue des acteurs*, Berne, FNRS, 1993.

¹⁵ Si chez les Romains, *consensus* pouvait signifier tant *accord* que *conspiration*, *complot*, l'étymologie française de ce mot n'a retenu que le premier de ces sens (*être d'accord*, mais aussi *être d'un même sentiment*). Plus récemment, *consensus* a acquis un sens spécifique: en physiologie, le consensus est *l'interdépendance d'organes dans l'accomplissement de fonctions vitales...* par analogie avec le «corps social», le langage politique s'appropriera-t-il cette dernière signification?

¹⁶ Par exemple: l'intégration des adversaires potentiels d'un projet dès le stade de son élaboration; le développement des planifications directrices, qui donnent aux divers partenaires l'opportunité de cadrer une problématique avec une optique partagée; le développement systématique de variantes; etc.