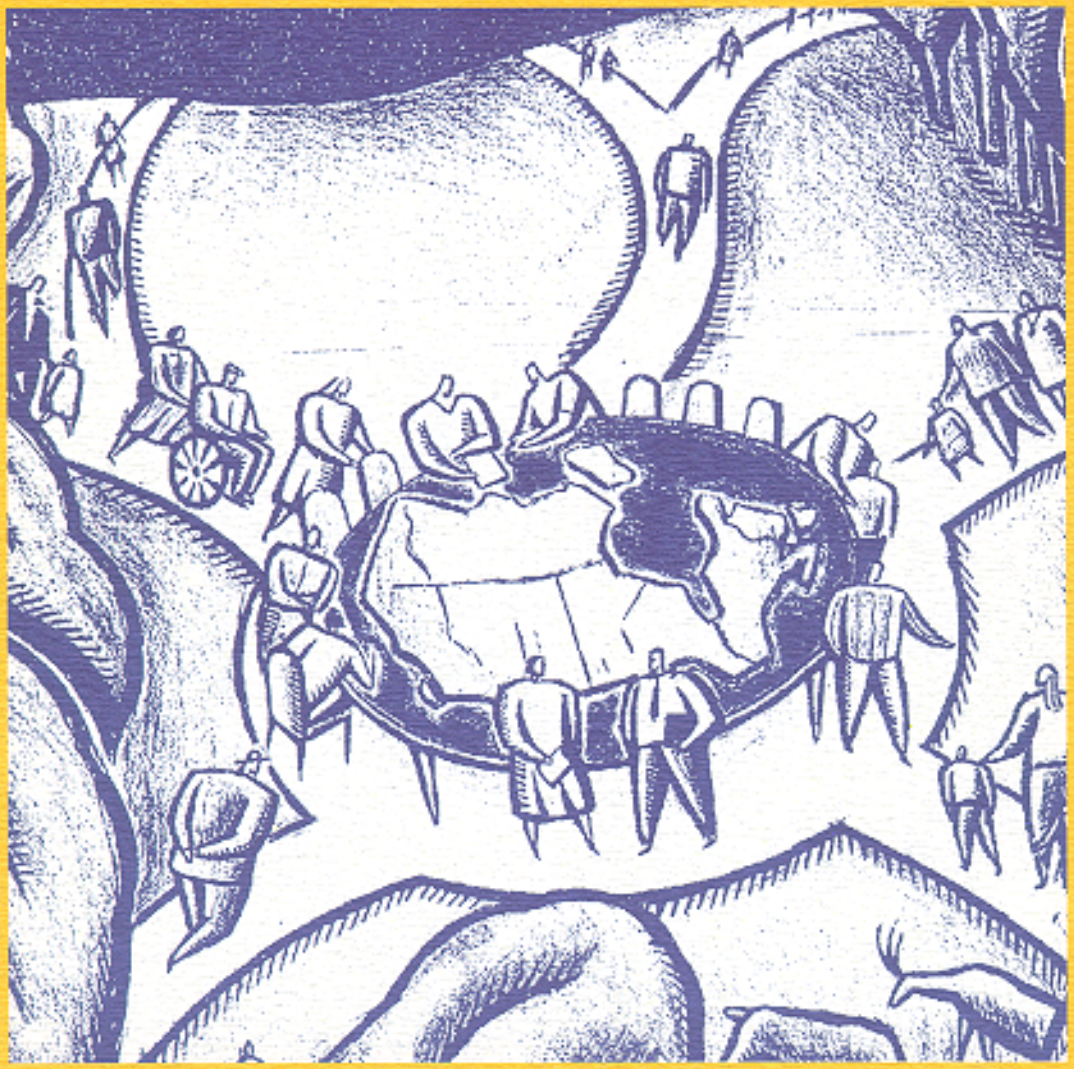
Forger un Consensus pour un Avenir Viable



Une initiative des Tables rondes canadiennes

Août, 1993

Principes Directeurs

Forger un Consensus pour un Avenir Viable

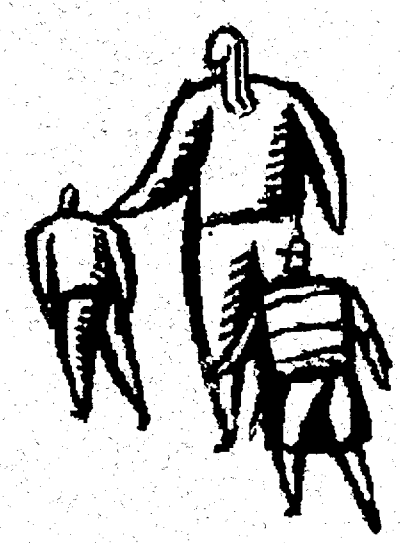
Principes Directeurs

Une initiative des Tables rondes canadiennes

Août, 1993

Dédicace

Ce recueil de principes directeurs, qui reflète l'expérience vécue par des Canadiens de toutes les régions et de tous les secteurs du pays, met en valeur l'importance des processus dans la réalisation du développement durable. Roy Aitken, un des pionniers du développement durable, a reconnu l'utilité des processus consensuels à cet égard. Comme dirigeant d'entreprise, membre du Groupe de travail national sur le développement durable et membre fondateur de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, il a insufflé chez d'autres Canadiens la volonté de résoudre les nombreux conflits difficiles au moyen des mécanismes consensuels. Cet ouvrage honore la mémoire d'un bâtisseur exceptionnel.



AVANT-PROPOS

Les Tables rondes du Canada ont élaboré ces principes directeurs, afin d'accroître la sensibilisation et l'intérêt des Canadiens quant à l'élaboration de consensus, pour bâtir un avenir viable. Les processus consensuels ne sont pas nouveaux, ni particuliers au Canada. Ce document ne donne pas d'instructions détaillées sur les processus, mais établit plutôt les principes directeurs et les étapes clés qui permettent de s'entendre; il se propose d'être évolutif et de s'enrichir avec le temps et l'expérience.

Pour bâtir un avenir viable, il faut des modalités qui concilient les intérêts concurrentiels, forgent de nouveaux partenariats et cherchent des solutions novatrices, soit des modalités qui font appel aux compétences de tous pour accroître la qualité de vie des générations actuelles et futures. Les processus consensuels ne s'appliquent peut-être pas à tous les domaines, mais les Tables rondes estiment qu'ils sont un outil de choix pour résoudre de nombreux et complexes problèmes écologiques, économiques et sociaux. Les processus consensuels fonctionnent généralement, et on les a déjà employés avec succès.

La rédaction du présent guide a permis aux Tables rondes de partager leur expérience de l'utilisation des processus consensuels. Nous tenons à remercier l'Association canadienne de normalisation, Institut international du développement durable et le *Niagara Institute* de leur participation et de leur appui pour la préparation de ce guide. Espérons que les leçons qu'elles en ont tirées nous aideront à relever les défis du développement durable, dans un esprit de concertation pragmatique. Nous recommandons l'élaboration et l'emploi de processus consensuels dans l'établissement des pratiques et des politiques favorisant le développement durable.

Conseil canadien des Ministres de l'Environnement

Bernhard Wiens

Table ronde nationale sur l'Environnement et l'Économie

George Connell

Table ronde sur l'Environnement et l'Économie du Nouveau-Brunswick

Denis Losier

Table ronde sur l'Environnement et l'Économie de la Nouvelle-Écosse

Don Cameron,
Terence Donahoe

Table ronde sur l'Environnement et l'Économie de l'Ontario

Jon Grant

Ministère de l'Environnement du Québec

Pierre Paradis

Table ronde sur l'Environnement et l'Économie du Manitoba

Gary Filmon

Table ronde sur l'Environnement et l'Économie de la Colombie-Britannique

Joy Leach

Table ronde sur l'Environnement et l'Économie de l'Île-du-Prince-Édouard

Barry Hicken

Conseil du Yukon sur l'Environnement et l'Économie

Michael Brandt

Table ronde sur l'Environnement et l'Économie de l'Alberta

Ken McCready

Ministère de l'Environnement de la Saskatchewan

Bernhard Wiens

Département de Ressources Renouvelables, Territoires du Nord-Ouest

Titus Allooloo

Table ronde sur l'Environnement et l'Économie de Terre-Neuve et du Labrador

Noel Murphy

Table des Matières

Les processus consensuels 5

Leur raison d'être 5

Leur signification 6

Leur utilisation 7

Les principes directeurs des processus consensuels 8

Les étapes clés des processus consensuels 18

Conclusion 22

Les Processus Consensuels

leur raison d'être

Pour prendre bon nombre de nos futures décisions, nous devrons apprendre à entendre les points de vue contradictoires et à concilier des valeurs aussi profondes que diverses. Nos mécanismes décisionnels traditionnels tendent à exclure les intérêts divergents et sont peu adaptés à la complexité du développement durable.

Viabilité et développement durable impliquent des concepts écologiques, économiques et sociaux complexes qui nécessitent des prises de décisions intégrées. Plus que jamais, les décisions prises aujourd'hui affecteront la qualité de vie demain. Les gens exigent de participer davantage à la prise des décisions qui les touchent directement, ou concernent leurs localités.

Les processus consensuels encouragent la créativité et la novation dans la résolution des problèmes en faisant intervenir ensemble des sources diverses de compétence. Employés à bon escient, ces processus valent le temps et les efforts qu'on leur consacre, car ils génèrent des solutions créatives et durables.

Les processus consensuels peuvent s'appliquer à toutes les étapes de la prise des décisions dans le développement durable : établissement de politiques et de règlements, planification à long terme, allocation des terres et des ressources, résolution des conflits, octroi de permis, surveillance et mise en oeuvre.

Les Processus Consensuels

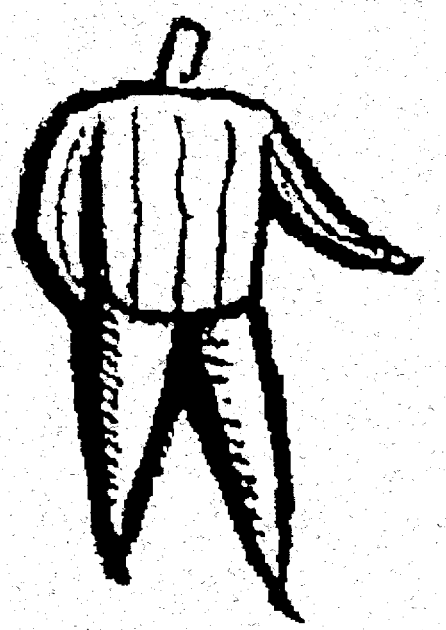
leur signification

Un processus consensuel est une démarche par laquelle quiconque touché par des questions environnementales, sociales et économiques essaie de s'entendre avec d'autres sur les mesures à prendre ou les résultats à obtenir en vue d'un règlement ou d'un progrès.

Les participants aux processus consensuels élaborent ensemble une démarche maximisant leur capacité de résoudre les différends. Même s'ils ne sont pas d'accord avec tous les aspects de l'entente, le consensus survient quand ils sont prêts à accepter « l'ensemble » de ce qui est proposé.

Dans ces processus, on n'évite pas la prise de décisions et on ne décourage pas le leadership. On cherche plutôt à forger des partenariats afin de résoudre les problèmes. Les processus consensuels permettent aux participants de collaborer d'égal à égal en vue de prises de mesures acceptables, sans que l'opinion ou l'autorité des uns soient imposées à d'autres.

Les consensus peuvent prendre plusieurs formes. Chaque situation, question ou problème incite les intervenants à concevoir des modalités propres à leurs capacités, aux circonstances et aux problèmes.



Les Processus Consensuels

leur utilisation

Par rapport aux autres démarches, les processus consensuels dans le développement durable ont des avantages qui leur sont propres.

Ils sont conçus pour :

- représenter et respecter tous les principaux intérêts;
- permettre aux participants de traiter directement les uns avec les autres;
- donner véritablement voix au chapitre à tous les participants;
- permettre aux parties de concevoir des modalités qui conviennent à leur situation et à leurs besoins particuliers;
- forger de nouveaux partenariats et promouvoir la résolution coopérative des problèmes dans la recherche de solutions novatrices qui maximisent les intérêts de tous et qui favorisent le développement durable.

Les processus consensuels permettent les résultats suivants :

- améliorer la collaboration entre ceux qui participent aux processus;
- aider les participants à respecter et à mieux comprendre les points de vue différents;
- prendre des décisions mieux informées, créatives, équilibrées et durables, à cause du partage des engagements et des responsabilités envers les processus et la mise en oeuvre;
- servir souvent de complément à d'autres processus décisionnels.

Même si le consensus ne règle pas tous les problèmes, il permet de focaliser les discussions, de préciser les enjeux sous-jacents, de trouver des façons de faire face aux profonds différends et d'aider les intéressés à se respecter, à se comprendre mutuellement.

Principes Directeurs des processus consensuels

Les processus consensuels sont établis et mis en oeuvre par ceux qui y prennent part, c'est là leur essence. Il n'existe pas de démarche unique, car les enjeux, les intérêts et les circonstances varient. L'expérience nous révèle l'existence de certaines caractéristiques fondamentales des processus consensuels : les « principes directeurs » (détails dans les pages suivantes).

Principe nº 1 - Axé sur l'objet
Il faut un motif pour participer au processus consensuel.

Principe nº 2 - Non exclusion
Tous les principaux intéressés par une question devraient prendre part au processus consensuel.

Principe nº 3 - Participation volontaire
Les parties touchées participent au processus consensuel volontairement.

Principe nº 4 - Conception par les participants
Les parties conçoivent elles-mêmes le processus consensuel.

Principe nº 5 - Souplesse
La souplesse doit faire partie du processus.

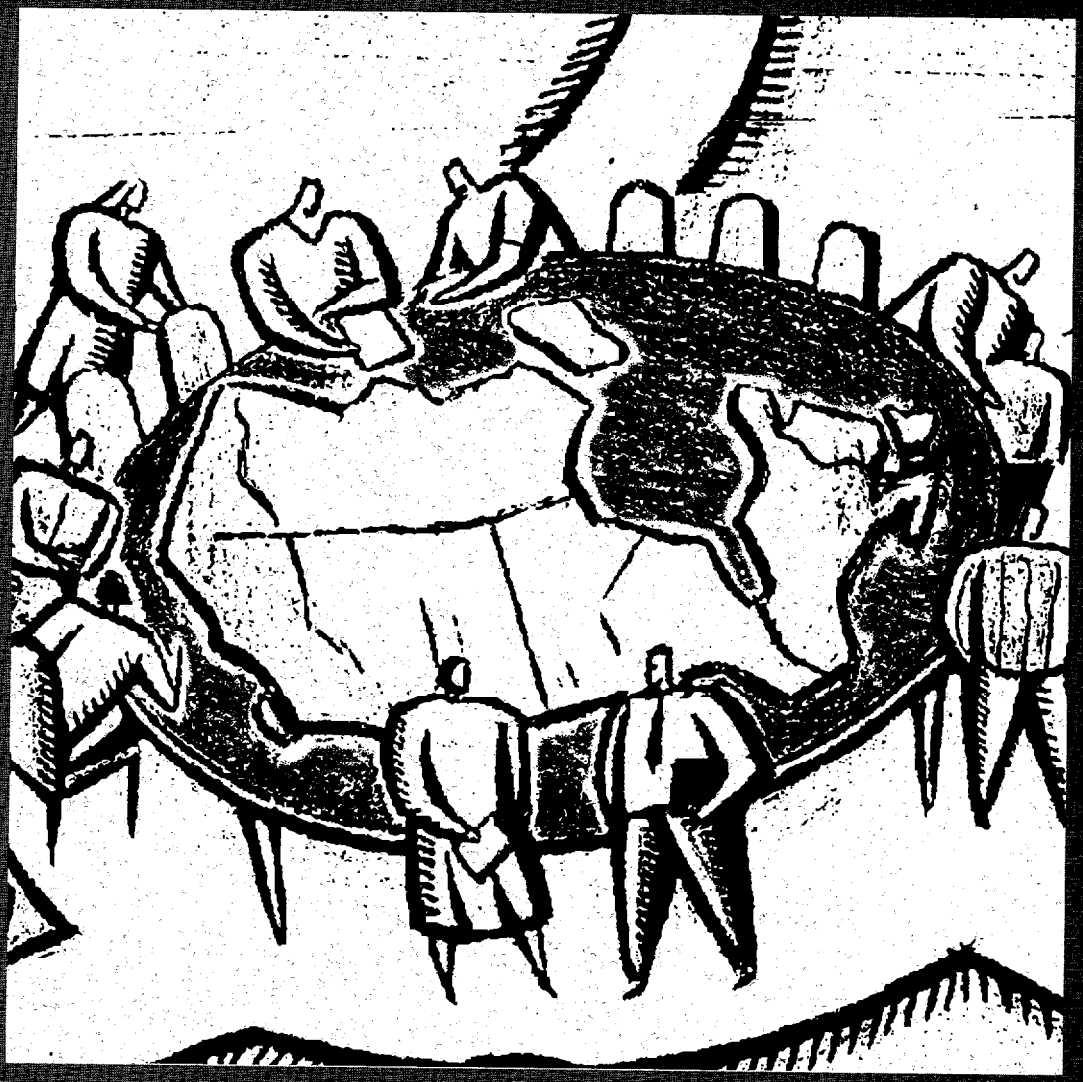
Principe nº 6 - Égalité
Tous doivent avoir un accès égal aux données et participer d'égal à égal au processus.

Principe nº 7 - Respect des intérêts divergents
Il est essentiel d'accepter les valeurs, les connaissances et les intérêts divergents des parties.

Principe nº 8 - Imputabilité
Les parties sont imputables envers ceux qu'elles représentent et envers le processus qu'elles ont convenu d'établir.

Principe nº 9 - Calendriers
Des emplois du temps réalistes sont nécessaires, tout au long du processus.

Principe nº 10 - Mise en oeuvre
Les engagements de mise en oeuvre et de surveillance efficace font partie des ententes.

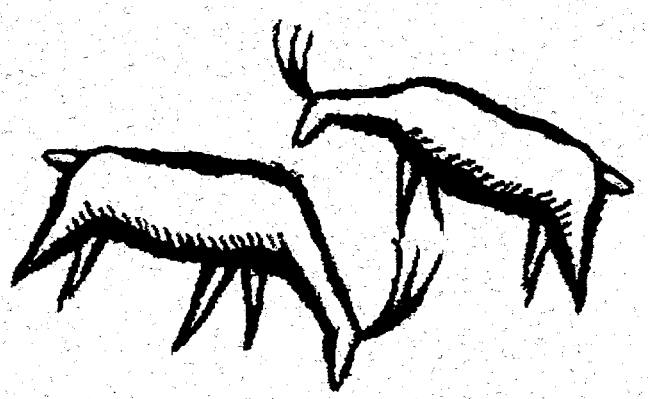


PRINCIPE N°1
L'Objet

Il faut un motif pour participer au processus consensuel.

Les parties doivent avoir des problèmes communs et estimer qu'ils seront mieux réglés par voie de consensus. Ceci implique bien comprendre les processus consensuels et avoir une idée réaliste des options possibles. Si elles concluent que le consensus offre le meilleur moyen d'arriver à leurs fins, les parties sont plus portées à s'engager dans le processus et envers ses résultats.

Les entreprises, les gouvernements, les organismes non-gouvernementaux et d'autres groupes peuvent appliquer les processus consensuels à toute une gamme de situations, y compris la planification et l'élaboration des politiques et des règlements, l'octroi des permis, les projet de développement local.



PRINCIPE N°2
Non exclusion

Tous les principaux intéressés par une question devraient prendre part au processus consensuel.

Il faut identifier tous les principaux intéressés et les faire participer au processus. Il s'agit de tous ceux qui sont touchés par une entente potentielle, de tous ceux dont on a besoin pour bien appliquer cette entente et de tous ceux qui peuvent nuire au consensus s'ils n'ont pas participé à son établissement.

Parfois ceux qui représentent des intérêts semblables peuvent former des coalitions.

Quand des décisions exigent une intervention gouvernementale, les autorités concernées doivent participer.

L'intégrité du processus consensuel peut être mise en danger si les parties n'ont pas la possibilité de choisir elles-mêmes leurs représentants, surtout quand leurs intérêts directs sont touchés par l'objet du consensus.

PRINCIPE N°3
Participation volontaire

Les parties touchées doivent participer au processus consensuel volontairement.

Les processus consensuels tirent leur force de la participation volontaire. Tous doivent les appuyer et être prêts à leur consacrer le temps qu'il faut pour les rendre fructueux. Le départ possible de tout intervenant clé incite les parties à veiller à ce que le processus reste équitable.

Le consensus peut compléter d'autres processus. Il exige des parties qu'elles fassent de leur mieux pour s'entendre en vue de régler les problèmes par voie de consensus. Si le processus échoue, ses parties sont libres de suivre d'autres voies.

PRINCIPE N°4
Conception par les participants

Les parties conçoivent elles-mêmes le processus consensuel.

Toutes les parties doivent avoir une occasion égale de participer à la conception du processus. Il n'existe pas de processus consensuel « unique »; chaque processus est conçu en fonction de situations particulières.

Une personne neutre, acceptée de tous, peut constituer un important facilitateur dans l'examen des options de processus, mais ce sont les participants qui exercent le contrôle ultime du mandat, de l'ordre du jour et des questions.

La conception d'un processus consensuel permet aux participants d'apprendre à se connaître avant d'avoir à régler des problèmes importants.

Au départ, il importe de prendre le temps de :

- préciser clairement les problèmes;
- évaluer la pertinence du recours au consensus plutôt qu'à d'autres processus décisionnels;
- préciser les rôles et responsabilités de chacun;
- établir les règles de base.

On peut faciliter la communication en établissant les règles de base au départ et en donnant le temps aux participants de se familiariser avec les valeurs et les intérêts de chacun.

PRINCIPE N°5
Souplesse

La souplesse doit faire partie du processus.

On ne peut prévoir tout ce qui arrivera dans un processus consensuel. En dotant les processus d'une certaine souplesse, les participants peuvent anticiper les changements et mieux y faire face quand ils surviennent.

Le consensus suppose qu'on est susceptible de s'enrichir du point de vue de tous les participants. Les rétroactions sont donc vitales.

La souplesse est importante. Le processus initial peut évoluer à mesure que les parties se connaissent mieux, se familiarisent davantage avec les questions traitées et le processus.

PRINCIPE N°6
Égalité

Tous doivent avoir un accès égal aux données et participer d'égal à égal au processus.

Tous doivent pouvoir véritablement participer au consensus. Si le processus n'est pas ouvert, juste et équitable, il se peut que le consensus soit impossible à atteindre ou qu'il ne dure pas.

Tous ne partent pas du même point, surtout en ce qui a trait à l'expérience, aux connaissances et aux ressources.

Ainsi:

- il faut consacrer temps et argent au processus, ce que tous n'ont pas nécessairement les moyens de faire;
- le processus est axé sur le partage des données concernant les enjeux et les impacts, auxquelles tous n'ont pas facilement accès.

Pour promouvoir l'égalité, il faut envisager :

- d'assurer la formation en matière de processus consensuels et de négociations;
- de fournir un accès juste et équitable à toutes les données et connaissances pertinentes;
- de procurer à tous les moyens de participer.

PRINCIPE N°7
Respect des intérêts divergents

Il est essentiel d'accepter les valeurs, les connaissances et les intérêts divergents des parties.

Les processus consensuels permettent à tous de mieux comprendre les valeurs, les connaissances et les intérêts divergents de chacun. Cette plus grande sensibilisation incite à la confiance et à la franchise, outils précieux qui aide les participants à s'éloigner de la défense de positions pour examiner en profondeur leurs intérêts et leurs besoins.

En tenant compte de toutes les valeurs et de tous les intérêts des intervenants, on jette les bases de solutions créatives plus durables.

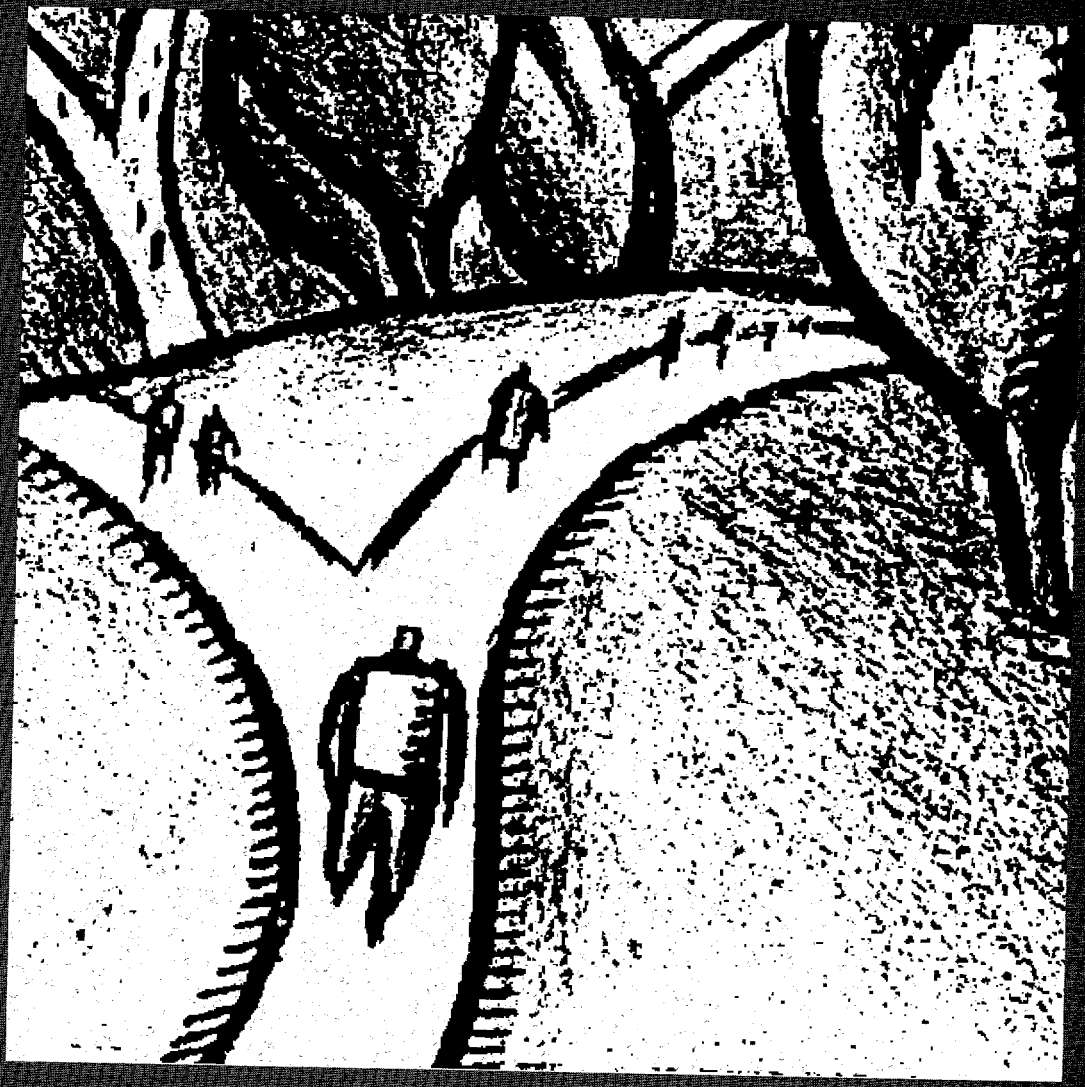
Il arrive parfois que des parties soient profondément engagées dans un conflit intense avant de participer à un processus consensuel. Pour s'entendre, elles doivent se trouver des intérêts communs, malgré leurs valeurs divergentes.

PRINCIPE N°8
Imputabilité

Les parties sont imputables envers ceux qu'elles représentent, et envers le processus qu'elles ont convenu d'établir.

Il est important que les participants qui représentent des groupes ou organismes soient habilités à parler en leur nom. Il est donc vital pour eux de se doter de moyens et de ressources nécessaires pour consulter leurs groupes en temps opportun. On augmente ainsi l'adhérence et l'implication des groupes et réduit les surprises.

Comme il se préoccupe beaucoup des questions écologiques, sociales et économiques, le public doit être tenu au courant de l'évolution et de l'issue des processus consensuels.

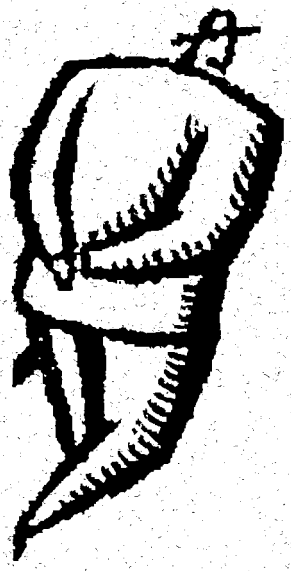


PRINCIPE N°9
Calendriers

Des emplois du temps réalistes sont nécessaires, tout au long du processus.

Il faut fixer, des délais clairs et raisonnables, aux processus et à la rétroaction. Ceci permet de focaliser les discussions, de canaliser les ressources et de marquer les progrès réalisés vers les consensus.

Cependant, il faut disposer d'une assez grande flexibilité pour s'adapter aux changements d'horaire.



PRINCIPE N°10
Mise en oeuvre

Les engagements de mise en oeuvre et de surveillance efficace font partie des ententes.

Les parties doivent être convaincues que les ententes seront mises en oeuvre. Partant, toutes devraient discuter des objectifs du processus et du suivi. Il est essentiel de préciser qu'on s'engage à appliquer les résultats du processus.

Il est vital d'obtenir appuis et engagements des responsables du suivi. Quand des décisions nécessitent une action gouvernementale, les gouvernements doivent participer au processus dès le début.

Il faut se doter d'un mécanisme pour surveiller sa mise en oeuvre des ententes et régler tout problème pouvant en découler.

Les Étapes clés des Processus Consensuels

Garantir leur succès

Les processus consensuels se subdivisent en quatre étapes fondamentales:

- L'évaluation - Discuter pour déterminer si on va parler
- Le démarrage - S'entendre sur la façon dont on va parler
- Le déroulement - Parler
- La mise en oeuvre et la surveillance des résultats - Passer de la parole aux actes

L'évaluation - Discuter pour déterminer si on va parler

Ce ne sont pas toutes les situations qui se prêtent à l'application de processus consensuels. L'expérience nous dicte de répondre d'abord aux questions suivantes :

- A-t-on des raisons de participer au processus?
- Peut-on s'attaquer à ces problèmes en ce moment?
- Peut-on faire progresser ou négocier leur résolution?
- Les principaux intérêts peuvent-ils être identifiés?
- Y a-t-il des personnes pour représenter ces intérêts?
- Peut-on fixer des délais raisonnables à l'atteinte d'un consensus?
- Existe-t-il des stimulants à l'atteinte d'un consensus? Quelles seraient les conséquences néfastes si on n'arrivait pas à s'entendre?
- Les décideurs chargés d'appliquer les résultats du processus sont-ils prêts à participer, à agir ou à réagir concernant toute entente issue du processus?
- Peut-on établir un processus viable? Un autre mode décisionnel conviendrait-il davantage à la résolution des problèmes?
- Faut-il s'occuper de questions préliminaires avant d'entamer le processus (par exemple, négociations préalables pour inciter certains à discuter)?
- Y a-t-il des activités parallèles à envisager (p. ex. : poursuites judiciaires en cours)?

L'étape où l'on décide ou non de recourir au processus consensuel peut être très longue; le public ignore souvent son existence. Elle peut nécessiter le recours à un tiers neutre, qui peut alors aider les parties se concentrer sur les questions en suspens, en cherchant des moyens de redéfinir les questions, en faisant ressortir les liens et en guidant les intervenants vers le consensus.

Le démarrage - s'entendre sur la façon dont on va parler

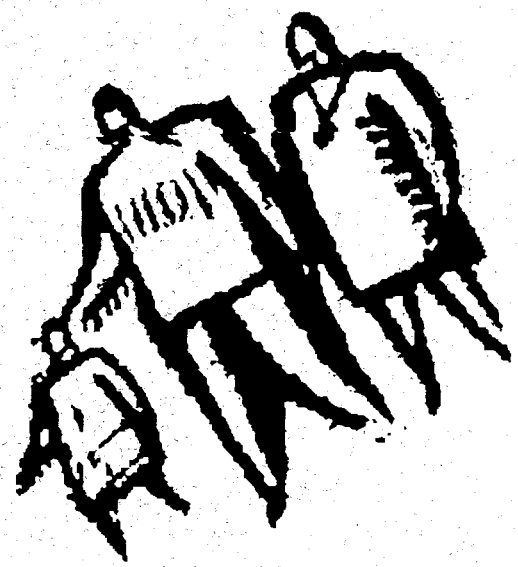
Identifier les participants

Pour entamer un processus consensuel, il faut prendre le temps d'identifier les participants, tâche en deux volets qui consiste à déterminer les intérêts, puis à trouver leurs représentants appropriés.

Pour déterminer les intérêts, il faut se concentrer sur les groupes touchés par la décision et sur ceux qui sont capables de favoriser ou de bloquer l'application des résultats potentiels.

Pour trouver des représentants appropriés, il faut :

- consulter diverses agences, organisations, entreprises, etc., pour découvrir les chefs de file ou porte-parole acceptables;
- préciser les mécanismes existants ou potentiels qui permettront aux participants de représenter les groupes;
- s'assurer que les participants sont imputables, quand ils représentent leurs groupes.



Concevoir le processus

En se mettant d'accord sur la façon de procéder, les parties ont l'occasion d'apprécier les mérites de la démarche consensuelle, avant de s'attaquer aux enjeux importants. Étapes initiales à suivre :

- établir des objectifs clairs;
- préciser ce qui constitue un consensus;
- structurer le processus, y compris les réunions, le travail en sous-groupes, les comités, les besoins en ressources et les règles de base;
- établir des protocoles sur l'assiduité ainsi que sur le caractère confidentiel et le partage de l'information;
- établir le rôle et les responsabilités d'un tiers neutre acceptable;
- préciser les responsabilités de chaque participant en matière de représentativité et rétroaction avec leurs groupes;
- faire des vérifications, pour garantir que les groupes sont tenus au courant;
- convenir d'un calendrier d'étapes et de dates limites; des dates provisoires peuvent être fixées pour le traitement de questions précises et l'évaluation des progrès;
- décider du suivi que les intervenants (y compris les gouvernements) donneront au consensus;
- déterminer ce qui arrivera si le consensus n'est pas atteint (solution de rechange).

Le déroulement - Parler

À cette étape, les participants devraient se concentrer sur l'atteinte du consensus, notamment :

- discuter des problèmes;
- s'attarder aux problèmes et non aux personnalités;
- écouter véritablement l'avis des autres sur les problèmes;
- s'entendre sur les principes inhérents aux problèmes et analyser la signification pratique des engagements;
- établir un plan d'action en vue de s'entendre;
- consigner les ententes quand elles sont conclues.

Les entretiens entre les parties se font selon les règles pré-établies, mais pour promouvoir le consensus, il faut faire preuve d'une certaine souplesse.

En assurant la formation et le soutien des participants en matière de négociation et de consensus, on peut améliorer l'issue des discussions.

Si un tiers neutre participe aux travaux, il peut rencontrer séparément les divers représentants, pour les aider à déterminer les points qu'ils ont en commun, puis les préparer aux séances conjointes.

La mise en oeuvre et la surveillance des résultats - Passer de la parole aux actes

Le processus consensuel doit non seulement viser l'entente entre les parties, mais traiter de mise en oeuvre. Ainsi, plusieurs éléments clés doivent être envisagés.

Qui est responsable de quoi

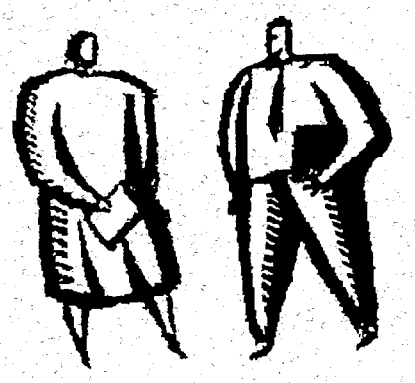
Il faut clairement préciser le genre d'appui et d'engagements qu'il faut obtenir des responsables du suivi.

Calendrier et financement des ententes

Les participants devraient proposer un calendrier pour l'application des résultats du processus, afin qu'on sache combien de temps prendra leur mise en oeuvre et combien de temps ils resteront appliqués. Il doivent s'occuper des coûts de la mise en oeuvre et de la surveillance.

Surveillance des résultats

Comme il faut un certain temps pour appliquer un consensus, les participants doivent avoir un processus d'examen et de révision, qui précise les instances responsables de la surveillance, de l'analyse et au besoin, de renégocier certains éléments du consensus.



Conclusion

L'impact que les décisions de développement durable peuvent avoir sur la qualité de vie des générations actuelles et futures ont incité beaucoup de gens à exiger une part plus importante dans la prise de ces décisions. Les processus consensuels permettent aux personnes touchées de participer, dès le début, au choix des questions à traiter, au partage des perspectives différentes et à la prise de décisions acceptables pour tous.

Des possibilités de consensus existent à toutes les étapes de la prise des décisions de développement durable : établissement de politiques, planification à long terme, affectation des terres et des ressources, règlement de différends, surveillance et application. Le recours à ces processus aide les décideurs à agir, en leur permettant d'anticiper et d'éviter les conflits et les problèmes.

Les processus consensuels ont déjà été employés avec succès pour régler des problèmes de développement durable. Nous espérons que les principes des processus consensuels aideront à relever les défis du développement durable dans un esprit de collaboration pragmatique et de concertation.

LES TABLES RONDES NATIONALE, PROVINCIALES ET TERRITORIALES ONT COLLABORÉ À LA FORMULATION DES PRINCIPES DIRECTEURS PRÉSENTÉS DANS CE GUIDE. DES EXEMPLAIRES DE CELUI-CI PEUVENT ÊTRE OBTENUS AUX ADRESSES SUIVANTES :

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie
1, rue Nicholas, Pièce 1500,
OTTAWA ON K1N 7B7
☎ 613-992-7189
Fax 613-992-7385

Table ronde du Nouveau-Brunswick sur l'environnement et l'économie
Ministère de l'Environnement
C.P. 6000,
FREDERICTON NB E3B 5H1
☎ 506-453-3703
Fax 506-457-7800

Nova Scotia Round Table on Environment and Economy,
Nova Scotia Department of the Environment,
PO Box 2107,
HALIFAX NS B3J 3B7
☎ 902-424-5695
Fax 902-424-0501

Ontario Round Table on Environment and Economy,
1 Dundas Street West, Suite 2502,
PO Box 4, TORONTO ON M5G 1Z3
☎ 416-327-2032
Fax 416-327-2197

Manitoba Round Table on Environment and Economy,
Sustainable Development Coordination Unit,
305-155 Carlton Street,
WINNIPEG MB R3C 3H8
☎ 204-945-1010
Fax 204-945-0090

British Columbia Round Table on the Environment and the Economy,
560 Johnson Street, Suite 229,
VICTORIA BC V8W 3C6
☎ 604-387-5422
Fax 604-356-9276

Prince Edward Island Round Table on the Environment and the Economy,
PEI Department of the Environment,
PO Box 2000,
CHARLOTTETOWN PE C1A 7N8
☎ 902-368-5274
Fax 902-368-5544

Yukon Council on the Economy and the Environment,
Executive Council Office, Government of Yukon,
PO Box 2703,
WHITEHORSE YT Y1A 2C6
☎ 403-667-8138
Fax 403-668-4936

Alberta Round Table on Environment and Economy,
Suite 400, 9925-109 Street,
EDMONTON AB T5K 2J8
☎ 403-427-4193
Fax 403-427-0388

Newfoundland and Labrador Round Table on the Environment and the Economy,
Confederation Building, West Block, PO Box 8700, ST. JOHN'S, NF A1B 4J6
☎ 709-729-0030
Fax 709-729-1930