

Table ronde nationale  
sur l'environnement  
et l'économie



National Round Table  
on the Environment  
and the Economy

# Forger un consensus pour un avenir viable: Des principes à la pratique

*Gerald W. Cormick, Norman Dale, Paul Emond, S. Glenn Sigurdson et Barry D. Stuart*

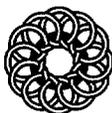




# Forger un consensus pour un avenir viable : Des principes à la pratique

*Gerald Cormick, Norman Dale, Paul Emond, S. Glenn Sigurdson et Barry D. Stuart*

Table ronde nationale  
sur l'environnement  
et l'économie



National Round Table  
on the Environment  
and the Economy

© Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, 1996

Tous droits réservés. Aucune partie de ce document couverte par les droits d'auteur ne peut être reproduite ou utilisée sous quelque forme que ce soit : graphique, électronique, mécanique (y compris photocopie), enregistrement, collage, système d'accès électronique, sans la permission de l'éditeur.

### **Données de catalogage avant publication (Canada)**

Vedette principale :

Forger un consensus pour un avenir viable : mise en application des principes (Série sur le développement durable de la Table ronde nationale)

Publ. aussi en anglais sous le titre : Building consensus for a sustainable future: putting principles into practice

Comprend les références bibliographiques.

ISBN 1-895643-41-4

1. Développement durable — Canada. 2. Politiques environnementales, aspects économiques — Canada. 3. Développement économique, aspects environnementaux — Canada. I. Hodge Tony II. Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (Canada) III. Collection.

HM131.B7714 1996 302.3

C96-900793-0

Ce livre est imprimé sur papier répondant au Choix Environnemental (plus de 50% de papier recyclé, 10% de fibre post-consommation; encre végétale). La couverture qui contient du papier recyclé est traitée avec des produits sans cire, à base d'eau.

### **Série de la Table ronde nationale sur le développement durable**

1. Les sentiers de la viabilité : mesurer les progrès
2. Introduction pratique à la gestion de l'environnement sur les campus canadiens
3. Reportages sur l'environnement : Guide à l'intention des journalistes
4. Le développement durable : comment y arriver
5. Commerce, environnement et compétitivité

All publications of the National Round Table on the Environment and the Economy are also available in English.

### **Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie**

1, rue Nicholas, bureau 1500

Ottawa (Ontario)

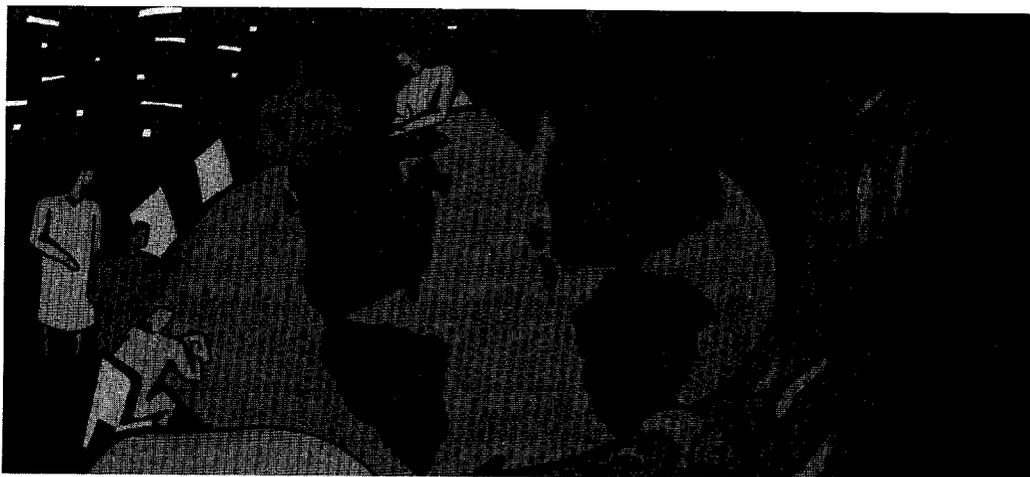
Canada K1N 7B7

Tél. : (613) 992-7189

Télec. : (613) 992-7385

Courrier électronique : admin@nrtee-trnee.ca

Web : <http://www.nrtee-trnee.ca>



# Série de la Table ronde nationale sur le développement durable

Also available in English

Canada

*La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie est heureuse de présenter ce document comme une autre contribution à une plus grande compréhension du concept du développement durable et de ses applications pratiques.*

*Les vues exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement celles de la Table ronde nationale ou de ses membres.*



# Table des matières

Préface.....	1
<b>Introduction : La recherche du consensus, une nouvelle voie vers la viabilité.....</b>	<b>3</b>
Qu'est-ce que la recherche d'un consensus? .....	5
Où les processus consensuels ont-ils servi? .....	6
Les dix principes.....	7
Recherche d'un consensus par étape.....	7
Comparaison entre la recherche d'un consensus et d'autres processus décisionnels ....	10
Le rôle du médiateur dans la recherche d'un consensus .....	13
Choix et supervision du médiateur.....	14
Et finalement... ..	15
<b>Chapitre premier : Opter pour la recherche du consensus.....</b>	<b>16</b>
Principe premier : L'objet	
Il faut un motif pour participer au processus consensuel.....	16
<i>Qu'est-ce qui amène les parties à rechercher le consensus? .....</i>	<i>17</i>
<i>Dans quels cas faudrait-il ÉVITER la recherche du consensus? .....</i>	<i>19</i>
<i>Quelles sont les solutions autres que la recherche d'un consensus? .....</i>	<i>20</i>
<i>Que devraient demander les parties avant de s'engager dans une recherche de consensus?.....</i>	<i>23</i>

<i>Comment les parties maintiennent-elles leur détermination tout au long du processus?</i> .....	23
<i>Conclusion</i> .....	24
<b>Chapitre II : Inclure toutes les parties intéressées dans la recherche d'un consensus</b> .....	26
Principe II : Non exclusion	
Tous les principaux intéressés par une question devraient prendre part au processus consensuel.....	26
<i>Pourquoi l'inclusion?</i> .....	29
<i>Pourquoi S'OPPOSER à l'inclusion?</i> .....	30
<i>Qui devrait siéger à la table?</i> .....	33
<i>Que peut-on faire pour définir toutes les parties concernées?</i> .....	34
<i>Comment tenir compte de l'intérêt d'un grand nombre d'intervenants?</i> .....	35
<i>Conclusion</i> .....	37
<b>Chapitre III : Participation volontaire à la recherche d'un consensus</b> .....	38
Principe III : Participation volontaire	
Les parties touchées doivent participer au processus consensuel volontairement.....	38
<i>Comment un processus volontaire aide les parties à décider si elles siégeront à la table?</i> .....	39
<i>Comment les parties peuvent-elles concevoir le processus pour assurer la participation volontaire?</i> .....	40
<i>Comment un processus volontaire aboutit-il à des négociations plus constructives?</i> .....	43
<i>Comment un processus volontaire multiplie-t-il les chances de mettre en oeuvre le consensus?</i> .....	43
<i>Conclusion</i> .....	44
<b>Chapitre IV : Conception de la recherche d'un consensus</b> .....	45
Principe IV : Conception par les participants	
Les parties conçoivent elles-mêmes le processus consensuel .....	45
<i>Pourquoi une conception par les participants?</i> .....	46
<i>Comment les règles de base peuvent-elles forger la recherche d'un consensus?</i> .....	48
<i>Règles de base à propos de "qui?"</i> .....	48

<i>Règles de base à propos de "pourquoi?"</i> .....	49
<i>Règles de base à propos de "quoi?"</i> .....	50
<i>Règles de base à propos de "comment?"</i> .....	50
<i>Règles de base à propos de "où?" et "quand?"</i> .....	54
<i>Règles de base concernant le médiateur</i> .....	54
<i>Conclusion</i> .....	56
<b>Chapitre V : Assurer la souplesse de la recherche de consensus</b> .....	57
Principe V : Souplesse	
La souplesse doit faire partie du processus.....	57
<i>Quels genres de changements font appel à la souplesse?</i> .....	58
<i>Comment faire preuve de souplesse dans la recherche d'un consensus?</i> .....	62
<i>Y a-t-il des limites à la souplesse qu'un processus devrait avoir?</i> .....	66
<i>Conclusion</i> .....	66
<b>Chapitre VI : Offrir des chances égales à toutes les parties recherchant un consensus</b> .....	67
Principe VI : Égalité	
Tous doivent avoir un accès égal aux données et participer d'égal à égal au processus.....	67
<i>De quelles ressources les parties ont-elles besoin pour participer efficacement à la concertation?</i> .....	68
<i>Vers l'égalisation des chances entre les parties dans la recherche d'un consensus</i> .....	70
<i>Que se passe-t-il si les parties ne sont pas dotées des mêmes pouvoirs?</i> .....	75
<i>Conclusion</i> .....	76
<b>Chapitre VII : Respecter et comprendre des intérêts divers</b> .....	77
Principe VII : Respect des intérêts divergents	
Il est essentiel d'accepter les valeurs, les connaissances et les intérêts divergents des parties .....	77
<i>Est-ce que le fait de susciter le respect et la compréhension signifie accepter et adopter les valeurs et les intérêts des autres?</i> .....	78
<i>Pourquoi le respect et la compréhension sont essentiels à l'élaboration d'un consensus?</i> .....	79
<i>En quoi les parties divergent-elles? Quels genres de différences faut-il comprendre et respecter?</i> .....	81

<i>Pourquoi est-il souvent si difficile d'instaurer le respect et la compréhension des différences?</i> .....	82
<i>Que faut-il pour engendrer le respect et la compréhension des différences?</i> .....	83
<i>L'influence modératrice du médiateur</i> .....	87
<i>Conclusion</i> .....	87
<b>Chapitre VIII : L'imputabilité dans la recherche d'un consensus</b> .....	88
Principe VIII : Imputabilité	
Les parties sont imputables envers ceux qu'elles représentent, et envers le processus qu'elles ont convenu d'établir .....	88
<i>Qui est imputable et à qui?</i> .....	89
<i>Que sous-entend chacune de ces lignes d'imputabilité?</i> .....	89
<i>Comment un représentant peut-il avoir une marge de négociation tout en demeurant imputable au milieu qu'il représente?</i> .....	90
<i>Comment l'imputabilité requise des représentants d'un milieu varie-t-elle d'un cas à l'autre?</i> .....	91
<i>Quelles sont les stratégies et les techniques qui contribuent à l'imputabilité?</i> .....	92
<i>L'imputabilité et le médiateur</i> .....	96
<i>Conclusion</i> .....	97
<b>Chapitre IX : Fixer les délais pour la recherche d'un consensus</b> .....	98
Principe IX : Calendriers	
Des emplois du temps réalistes sont nécessaires, tout au long du processus .....	98
<i>Pourquoi faudrait-il imposer des délais aux groupes de concertation?</i> .....	99
<i>D'où viennent les délais?</i> .....	100
<i>Combien de temps dure la recherche d'un consensus?</i> .....	101
<i>Comment les délais peuvent-ils contribuer à structurer la recherche d'un consensus?</i> .....	103
<i>Pourquoi les délais doivent-ils être réalistes et souples?</i> .....	103
<i>Doser la souplesse et les avantages des délais</i> .....	104
<i>Conclusion</i> .....	106

<b>Chapitre X : Mise en oeuvre des ententes consensuelles</b> .....	107
Principe X : Mise en oeuvre	
Les engagements de mise en oeuvre et de surveillance efficace font partie des ententes.....	107
<i>Pourquoi est-il si important de se concentrer sur la mise en oeuvre dans la recherche d'un consensus?</i> .....	108
<i>Pourquoi les négociateurs évitent-ils souvent de s'occuper de la mise en oeuvre?</i> ....	109
<i>De quoi faut-il tenir compte dans la planification de la mise en oeuvre?</i> .....	110
<i>Autres instruments et techniques permettant d'améliorer la mise en oeuvre</i> .....	116
<i>Conclusion</i> .....	117
<b>Conclusion : Poursuivre le processus</b> .....	118
Les avantages du consensus .....	118
Récapitulation des thèmes de portée générale .....	121
Le rôle difficile mais essentiel du gouvernement .....	123
Provoquer les choses .....	124
<b>Annexe 1 : Exemples de recherches de consensus au Canada</b> .....	130
Programme de la forêt modèle de l'ouest de Terre-Neuve .....	130
Prolongement de l'autoroute à Lévis, Québec.....	131
Règlement concernant la pollution par le mercure à Grassy Narrows/Islington .....	133
Groupe de travail sur la diversification de la faune de Saskatchewan .....	134
Groupe de travail chargé de la gestion forestière d'Alberta-Pacific .....	136
Processus de médiation dans le cadre du projet de construction d'un port pour petites embarcations à Sandspit.....	138
Comité du bassin versant de la Skeena .....	140
Règlement des revendications territoriales du Yukon.....	141
Table ronde sur le développement durable des forêts.....	142
L'initiative "2005" du nord-est de la Colombie-Britannique.....	143

**Annexe 2 : Les tâches d'un médiateur chargé d'un différend public complexe .....146**  
    Avant de convoquer les parties.....146  
    Une fois les parties convoquées.....147

**Notes .....150**

**Bibliographie .....152**



# Préface

## Voyage au bout d'un rêve

*«Le rêve a peu de valeur s'il n'est accompagné d'un dur labeur pour l'incarner. Le dur labeur a peu de valeur s'il ne s'inspire pas d'un rêve.»*

La réalisation de ce livre est le parcours d'un rêve passé à la réalité. Nombreux sont ceux qui ont pris part à ce rêve, ainsi qu'aux défis et au dur labeur que comportaient la réalisation de ce livre et d'autres initiatives accessoires en cours de route.

Ce sont les membres fondateurs de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie qui ont amorcé ce voyage, en reconnaissant que la recherche d'un consensus permettait d'instaurer la collaboration dans les relations de travail et pouvait être source de solutions novatrices favorables à la viabilité. Leur expérience, et celle de leurs homologues dans les provinces et territoires dotés de tables rondes, a démontré ce que pouvait apporter le rassemblement de tous les secteurs de la société en vue de trouver un terrain d'entente.

Un Groupe de travail national sur le consensus et la viabilité, coprésidé par Reg Basken et Barry Stuart, a été créé par la Table ronde nationale pour promouvoir, élaborer et utiliser des processus consensuels pour réaliser la viabilité. Ce Groupe de travail a appuyé et lancé de nombreuses initiatives qui ont contribué de près ou de loin au voyage qui a abouti au présent ouvrage.

Il serait impossible de remercier toutes les personnes qui ont contribué à l'idée originale et à l'élaboration des «Principes directeurs» et, enfin, à la réalisation de ce livre. Que toutes trouvent ici l'expression de notre reconnaissance en reconnaissant dans les pages de ce livre le dynamisme et les idées qu'elles y ont insufflées.

Nous remercions également les membres fondateurs de la Table ronde qui ont été les premiers à appuyer ce projet : David Johnston, Pierre Marc Johnson, Susan Holtz, Roy Aitken, Jim McNeill, Diane Griffin, David Buzelli, Glen Cummings, Pat Delbridge, Jack McLeod et Leone Pippard.

Nous assurons aussi de notre gratitude particulière George Connell, John Houghton, Tony Hodge, Elizabeth May et d'autres membres de la Table ronde dont l'appui initial n'a pas flanché. Enfin, nous remercions les membres actuels de la Table ronde, notamment le Dr Stuart Smith, David McGuinty et Gene Nyberg pour leur appui indéfectible.

Quant aux premiers membres du Groupe de travail dont les travaux sur les Principes directeurs ont fourni l'assise du présent ouvrage — Reg Basken, Drew Blackwell, Mike Brandt, Charles Brassard, Liza Campbell, Gerry Cormick, D'Arcy Delamere, Lee Doney, Jane Hawkrigg, Kathryn Heckman, Jerry Hillard, Paul Emond, Mike Kelly, Allan Knight, Sheldon McCleod, Carol Reardon, Ruth Schneider, Glen Sigurdson, Barry Stuart, Joe Weiler, Mark Wedge, Fraser Wilson, Leslie Whitby — et d'autres personnes qui se sont jointes à cette initiative en cours de route, ce livre constitue l'étape suivante de leurs travaux.

Les membres du personnel de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, et tout particulièrement ceux qui ont collaboré directement avec le Groupe de travail, ont joué un rôle crucial dans la réalisation de ce projet : Anne Dale, Ron Doering, Kelly Hawke-Baxter, Steve Thompson, Allison Webb, et, bien sûr, Mike Kelly, qui a dès le départ joué un rôle catalyseur en imprimant à ce voyage l'élan nécessaire.

Le personnel et les représentants des tables rondes territoriales et provinciales ont contribué à étendre la diffusion de cette initiative au-delà de leurs tables rondes respectives et à y faire participer bien d'autres membres qui s'y rattachent.

Enfin, je tiens à remercier tout particulièrement Moira Forrest de la TRNEE qui a fait

preuve de patience, de dévouement et, surtout, de talents de rassembleuse pour amener l'équipe de rédaction, en alliant fermeté et persuasion, à produire une ébauche définitive.

Un ou plusieurs des membres de l'équipe de rédaction ont également joué un rôle dans certains des exemples utilisés dans ce livre. Aucun de ces exemples ne vise à illustrer un processus définitif, mais plutôt à offrir des illustrations concrètes qui permettront aux lecteurs de mieux appliquer les principes consensuels.

Ces principes déboucheront peut-être sur de nouveaux principes ou se présenteront sous une nouvelle forme. Nous ne prétendons nullement avoir achevé le travail nécessaire pour définir de manière exhaustive les principes fondamentaux d'un processus consensuel.

Quelle que soit l'expression donnée à ces principes, ils demeurent tous essentiels au succès de la recherche d'un consensus. Ensemble, ils tissent la trame de ce processus. Si l'on fait fi de l'un ou l'autre d'entre eux, ce processus va s'effiloche et le succès en sera compromis. Pour tirer pleinement parti de la recherche d'un consensus, il faut maintenir ces dix principes tout au long du processus.

Que chacun trouve dans ce livre le courage de s'engager dans la recherche d'un consensus et de forger le sien. En outre, que cet ouvrage vous invite à relever ce défi : dépasser le stade de nos travaux d'élaboration de ces principes afin de mettre sur pied des principes qui attestent d'un terrain d'entente. Ces travaux forgeront de nouveaux partenariats et donneront lieu à des solutions constructives en élaborant et en favorisant des moyens de résoudre de manière viable les problèmes de plus en plus complexes auxquels nous nous heurtons dans la vie quotidienne.



# Introduction : La recherche du consensus, une nouvelle voie vers la viabilité

L'acceptation de la «viabilité» en tant qu'objectif stratégique pratique et la vulgarisation croissante de la recherche de consensus dans la résolution d'un vaste éventail de différends relatifs à la gestion des ressources sont deux traits marquants de la dernière décennie. Ce livre est issu d'une fusion de ces deux courants. Les expériences menées au Canada et ailleurs ont démontré que les stratégies visant à réaliser la viabilité nécessitent généralement une participation active de nombreux secteurs et groupes et une compréhension claire entre ces derniers. Cet ouvrage se veut un guide de travail pour l'utilisation de la recherche d'un consensus dans l'élaboration des politiques et dans la mise en oeuvre des programmes et projets nécessaires pour instaurer un environnement, une économie et une société qui soient viables.

La réalisation de la viabilité est un défi d'ordre essentiellement technique ou scientifique, quoiqu'il y ait beaucoup à apprendre sur la manière dont les écosystèmes fonctionnent et réagissent à l'activité humaine. Le défi ne

consiste pas davantage à gérer nos ressources de manière plus efficace, quoiqu'il y ait beaucoup place à l'amélioration sur ce plan également. Il s'agit plutôt de traiter avec des gens qui ont des intérêts, une culture, une vision, des priorités et des besoins variés. Hélas, les moyens de régler les différends auxquels on a recouru jusqu'à présent (les tribunaux, la boîte de scrutin, et le recours à l'expertise et à l'autorité) s'avèrent insuffisants pour relever le défi d'instaurer une société viable.

Comme l'observait Albert Einstein il y a plus de cinquante ans :

*Le monde que nous avons créé aujourd'hui par notre réflexion jusqu'à maintenant a créé des problèmes qu'il est impossible de résoudre si nous réfléchissons de la même manière que lorsque nous les avons créés.*

C'est par le consensus que l'on peut aborder, comprendre et résoudre les différences entre les gens dans le contexte de la meilleure information technique et scientifique qui soit. Et c'est en recherchant un consensus que nous

instaurons une volonté collective de gérer à bon escient des ressources rares.

En 1991, les tables rondes canadiennes sur l'environnement et l'économie se sont employées à comprendre la nature des processus basés sur la négociation et leur application aux problèmes surgissant dans la recherche d'une société viable. Leur objectif consistait à définir les éléments essentiels d'une recherche fructueuse d'un consensus et, à partir de cette compréhension, à établir une série de principes qui en éclairerait l'application.

Plus de cent personnes qui étaient membres de diverses tables rondes ont participé à cet exercice, sous la houlette du Groupe de travail sur le consensus et la viabilité. Elles représentaient un vaste éventail de Canadiens, dont des représentants des autorités fédérales, provinciales et municipales (tant les élus que les représentants de la fonction publique), les porte-parole des premières nations, les représentants des entreprises du secteur des ressources naturelles et d'autres secteurs, ainsi que ceux d'un vaste éventail d'organisations non gouvernementales. Chaque concept et chaque terme figurant dans le document qui en a résulté, «Forger un consensus pour un avenir viable : principes directeurs»<sup>1</sup>, a fait l'objet d'un débat animé qui s'est échelonné sur deux ans et demi et qui a fini par faire l'unanimité. Ce document a été officiellement signé par toutes les

tables rondes provinciales et territoriales, par la Table ronde nationale et par le Conseil canadien des ministres de l'environnement. Il a depuis servi de guide pour la rédaction de nombreux contrats et traités à l'échelon local, national et international.

Cette première initiative et cette publication ont suscité une réaction générale et favorable tant au Canada qu'à l'étranger. En réponse aux demandes d'informations supplémentaires sur l'application des processus consensuels, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie a continué d'appuyer un petit groupe composé de certains membres du Groupe de travail sur le consensus et la viabilité. On a demandé à ce groupe de pousser les travaux du Groupe de travail plus loin que l'élaboration de principes pour examiner leur application pratique dans la résolution de problèmes réels.

Cet ouvrage se veut la réponse à cette demande. Rédigé par des gens détenant une vaste expérience dans l'application des processus consensuels, il s'adresse à quiconque serait susceptible de participer à ce genre d'exercice et d'en assurer la gestion ou la médiation. Chaque chapitre présente une analyse approfondie d'un des dix principes, ainsi que des conseils pratiques sur son application. Il expose les problèmes typiques qui pourraient surgir dans l'application du principe et donne des exemples de la manière d'aborder ces problèmes.

## Qu'est-ce que la recherche d'un consensus?

Les tables rondes canadiennes ont convenu d'une définition pratique d'un processus consensuel qui s'applique à la recherche de la viabilité<sup>2</sup>:

«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.

... Les processus consensuels permettent aux participants de collaborer d'égal à égal en vue de prises de mesure acceptables, sans que l'opinion ou l'autorité des uns soient imposées à d'autres.»

Un processus consensuel peut être adapté à presque n'importe quelle situation ou circonstance. Il peut s'ajouter aux processus décisionnels du secteur public ou privé et peut s'appliquer dans le cadre des mandats et pouvoirs existants. Il peut aboutir à des solutions éclairées qui recueillent un vaste appui, qui soient réalistes et réalisables, et qui suscitent la volonté nécessaire pour leur mise en oeuvre.

La recherche d'un consensus peut prendre de nombreuses formes. Chaque situation, avec ses problèmes, ses participants et son historique, suscite une configuration particulière et une

série de dispositions précises dans le cadre d'un processus consensuel. Quelles que soient les variations, cependant, les processus consensuels présentent un élément commun : l'interaction entre les participants va de pair avec l'objectif d'aboutir à des décisions ou résultats acceptables par toutes les parties.

Les processus consensuels ont plusieurs attributs communs à d'autres processus non consensuels. Par exemple, la participation de la population locale et la participation du public comportent également divers intérêts et parties, souvent dans des discussions face à face. La différence essentielle est que ces processus visent à conseiller les décideurs en leur fournissant une diversité d'opinions et de conseils. Par contre, les processus consensuels visent à trouver un terrain d'entente et une décision acceptable par toutes les parties qui puisse être mise en oeuvre ou dont on puisse recommander l'application. Les décideurs participent au processus au lieu de rester en dehors et de prendre leurs décisions indépendamment des débats. Ce n'est pas la participation d'intérêts variés et souvent divergents qui définit un processus consensuel. C'est leur rôle clair et direct dans la prise de décisions.

Pour qu'un processus consensuel soit un instrument qui se prête bien à la recherche et à la mise en oeuvre d'une solution, il faut qu'il soit beaucoup plus que la recherche d'un moyen terme. C'est la recherche d'un terrain d'entente qui rehausse la qualité des décisions en recourant aux meilleures connaissances et informations dans un climat constructif. L'expérience a immanquablement démontré qu'il en résultera non seulement un appui unanime mais des solutions réfléchies et novatrices qui seraient impossibles dans le cadre des contraintes imposées par les processus administratifs, juridiques et politiques actuels.

### **Où les processus consensuels ont-ils servi?**

Dans les problèmes issus de la recherche de la viabilité, les processus consensuels se sont beaucoup répandus au Canada et ailleurs durant les trois dernières décennies. Voici certains exemples de leur application au Canada:

- Terre-Neuve : un groupe de sept partenaires se sont réunis pour formuler un programme de gestion forestière viable et novatrice pour une zone qui présentait pour chacun d'eux une valeur différente.
- Nouvelle-Écosse : les intervenants du milieu ont négocié une série de principes et de critères à appliquer pour trouver un lieu convenant à un service régional de traitement des déchets solides.
- Nouveau-Brunswick : l'inquiétude concernant l'impact de l'agrandissement d'une usine de pâtes à papier a précipité un processus dans lequel l'industrie, les groupes de protection de l'environnement, les organismes ressources et trois paliers gouvernementaux ont collaboré à la préparation d'un document sur les problèmes de qualité d'eau et sur les solutions possibles.
- Île-du-Prince-Édouard : un débat entre les usagers des services de loisirs et les agriculteurs sur l'utilisation d'un couloir ferroviaire abandonné a été résolu par la voie de la négociation.
- Québec : un organisme gouvernemental créé pour mener des enquêtes publiques sur les problèmes d'environnement a de plus en plus recours à la médiation pour aider les parties à trouver leurs propres solutions; la médiation a été utilisée avec succès pour régler des problèmes de sécurité, de bruit et de valeur patrimoniale soulevés par le prolongement d'une autoroute.
- Ontario : la contamination par le mercure d'une pêcherie autochtone a entraîné un conflit interminable à propos des impacts sur la santé et l'économie; un règlement négocié a fourni une indemnité financière aux premières nations touchées et comportait une disposition pour la création d'un fond permanent d'invalidité pour les victimes du mercure.
- Saskatchewan : les associations représentant les chasseurs, les trappeurs, les agriculteurs, les groupes de protection de l'environnement et les voyageurs ont formé un groupe de travail et ont réussi à négocier les recommandations visant à une diversification de l'économie basée sur les ressources fauniques viables.
- Alberta : une grande société d'exploitation forestière a collaboré avec des groupes de protection de l'environnement, avec les organismes gouvernementaux chargés de la réglementation, ainsi qu'avec les autochtones et d'autres utilisateurs des ressources pour concevoir des règles de récolte du bois.
- Colombie-Britannique : un plan de construction d'un port pour petites embarcations a suscité des inquiétudes d'ordre environnemental à propos des impacts sur les oiseaux migrateurs; un médiateur a aidé les organismes gouvernementaux et les parties éprouvant des inquiétudes pour l'environnement et l'économie à négocier un plan acceptable pour ce projet.
- Yukon : après bien des tentatives vaines de négocier une réclamation territoriale globale, les premières nations, le gouvernement du Canada et celui du Yukon ont recouru à une panoplie de techniques et principes consensuels pour contribuer à conclure un traité. Les milieux pacifistes du Yukon, basés sur

des principes consensuels, favorisent les collectivités viables en faisant participer les familles et les collectivités à la recherche de solutions holistiques au conflit.

- Canada : la priorité nationale qui consiste à trouver un terrain d'entente sur la gestion et les pratiques forestières a été confiée à une table ronde multilatérale, qui a négocié une série de principes acceptables pour toutes les parties et visant à définir un grand nombre de projets de viabilité des forêts canadiennes.

Ces exemples, dont huit sont décrits de manière plus détaillée à l'annexe 1, illustrent la marge de manoeuvre et la souplesse possibles dans l'application des processus consensuels. Ces processus peuvent servir à élaborer des politiques, des règlements et des procédures dans la conception des projets et programmes, et dans la résolution des problèmes que cause leur mise en oeuvre. Ils peuvent s'appliquer si l'on prévoit des conflits, lorsque les conflits naissent, et quand les conflits ont dégénéré en crises et que les positions se sont durcies.

Tout au long de cet ouvrage, ces exemples servent parmi d'autres à illustrer les points et concepts présentés. Il importe de souligner qu'en utilisant ces exemples, nous ne posons aucun jugement quant à la «réussite» relative des processus décrits. Notre seul objectif consiste à illustrer pour le lecteur comment les dix principes présentés peuvent s'appliquer et ont été appliqués.

### **Les dix principes**

La recherche d'un consensus est un instrument efficace pour la prise de décisions et pour le règlement des différends. Cependant, comme tout instrument, elle doit être utilisée à bon escient aux fins pour lesquelles elle est

prévue. Si le processus est appliqué de manière inappropriée ou inefficace, les participants pourraient être induits en erreur et les situations pourraient se détériorer. C'est avec cet objectif en tête que les tables rondes canadiennes ont élaboré ces principes<sup>3</sup> décrits dans l'encadré I-1 pour éclairer et orienter l'utilisation de ce processus.

Le présent ouvrage présente des analyses et des renseignements qui aideront les lecteurs à appliquer efficacement ces dix principes à leur situation propre.

### **Recherche d'un consensus par étape**

La meilleure manière de s'assurer qu'un processus consensuel est utilisé de manière appropriée et efficace consiste à prendre le temps de se demander si et comment l'appliquer à une situation particulière. La décision de recourir à un tel processus doit être collective et reposer sur le consentement éclairé de ceux qui y prennent part.

L'expérience a démontré que la recherche d'un consensus s'effectue généralement en quatre étapes. Dans bien des cas, une personne impartiale qui est acceptable pour tous les participants et qui est compétente dans ce type de recherche peut jouer un rôle important pour guider les participants tout au long de cet exercice.

#### **Étape no 1. Évaluation**

La première étape consiste à discuter du processus avec les participants éventuels. Au cours de cette étape, les parties commencent à définir qui devrait participer et s'il est dans leur intérêt de le faire, et à cerner les sujets à aborder. L'objectif premier consiste à permettre aux participants éventuels de décider en parfaite connaissance de cause s'ils devraient prendre part à cet exercice.

**Encadré 1-1 :****Forger un consensus pour un avenir viable : Les 10 principes**

- Principe no 1 : 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 doivent participer 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.

À ce stade, toute réponse se voulant éclairée pourrait s'énoncer comme suit : «Ce processus vaut peut-être la peine d'être exploré, mais nous voulons être certains qu'il est équitable et que les autres intervenants nécessaires y participeront et l'appuieront.»

Au cours de ces discussions d'évaluation, il importe de discuter des dix principes. Les principes nos 1, 2, 3, 8 et 10 présenteront vraisemblablement un intérêt particulier.

### *Étape no 2 : Structuration du processus*

Les participants doivent concevoir le processus (principe no 4), qui s'incarne généralement dans une série de règles de base ou de protocoles écrits dont tous les participants ont officiellement convenu. «Emprunter» un processus qui a réussi ailleurs ou engager un expert pour concevoir le processus sont des recettes qui conduisent droit au désastre : pour être efficace, un processus doit avoir été créé par et pour ceux qui l'utiliseront. En outre, les participants qui conçoivent un processus et qui en conviennent ont ainsi l'occasion d'apprendre à travailler ensemble avant d'amorcer un débat sur des questions importantes.

Tandis que les dix principes demeureront dignes d'intérêt pendant l'étude des règles de base, il faudrait prêter une attention particulière aux principes nos 4, 5, 6 et 9.

### *Étape no 3 : Recherche d'un terrain d'entente*

La recherche d'une entente commence par la volonté de comprendre, de respecter et d'aborder les préoccupations et les intérêts de chacun (principe no 7). Il s'agit d'aboutir à une définition unanime des problèmes et de concevoir ensemble des solutions opérationnelles. En d'autres termes, les solutions et les ententes doivent être viables sur les plans

technique, financier, social et culturel (principe no 10). On recherchera ce terrain d'entente dans le cadre de réunions générales, au sein de groupes de travail plus restreints, et au cours des conversations que les participants tiendront entre les réunions.

Il est important de se souvenir que rechercher un terrain d'entente n'est pas la même chose que de définir un moyen terme. Les meilleurs accords se distinguent par des solutions novatrices, et ces solutions ne sont possibles que si tous les participants viennent exposer leurs intérêts, leur expertise et leurs «droits». En général, la recherche d'un consensus aboutit à des ententes que les structures décisionnelles existantes ne permettraient jamais.

### *Étape no 4 : Mise en oeuvre et supervision des ententes*

La manière dont les ententes se concluent dépend beaucoup de la manière dont elles sont mises en oeuvre. Par exemple, s'il est prévu que les ententes soient mises en oeuvre, elles doivent bénéficier de l'appui du milieu ainsi que des représentants qui siègent à la table. Ceci exige que les représentants fassent un effort manifeste de communiquer avec le milieu qu'ils défendent et qu'ils en obtiennent l'approbation éclairée au cours du processus (principe no 8).

Il importe également que tous les participants comprennent dès le départ que la conclusion d'une entente comporte la responsabilité de veiller et de participer à sa mise en oeuvre (principe no 10). En général, ceci exige que, dans le cadre de leur entente, les participants définissent comment ils continueront à travailler ensemble au cours de la mise en oeuvre. Ce processus devrait prévoir les mécanismes nécessaires pour traiter toute information

nouvelle et tout problème imprévu, et pour résoudre tout différend qui pourrait survenir. Tout accord, politique ou projet ayant fait l'objet d'une entente devrait comprendre des dispositions de surveillance et d'adaptation conjointes.

### **Comparaison entre la recherche d'un consensus et d'autres processus décisionnels**

En général, les décisions concernant la viabilité peuvent se prendre de deux manières :

1) un décideur officiel prend la décision; 2) les parties concernées prennent la décision. La première option est la manière habituelle dont ces décisions se prennent. Quant à la deuxième, elle décrit le processus consensuel.

#### **Prise de décision par les «autorités»**

Tel est le processus traditionnel selon lequel les décisions en matière d'environnement se prennent au Canada. Quoiqu'un grand nombre de mécanismes différents puissent servir, le modèle sous-jacent est celui de l'autorité «finale» (un ministre, une commission d'étude indépendante, un juge ou plusieurs administrateurs indépendants) qui est dotée du pouvoir d'écouter ce que les intervenants qui ont des intérêts divergents ont à dire, d'étudier et de soupeser leurs revendications et toute information technique de manière impartiale, puis de prendre une décision. Quel que soit le train de mesures prises, il y a certaines caractéristiques qu'il est important de définir lorsqu'on compare ces processus à la recherche d'un consensus.

- ceux que les problèmes touchent ou préoccupent font des démarches auprès d'un décideur;
- les personnes intéressées ont très peu d'occasions de communiquer ensemble;

- le décideur est guidé, dans sa prise de décisions, par une série de procédures, de règlements et de précédents, ainsi que par divers conseillers;
- la décision est prise et annoncée aux intéressés, généralement avec les motifs qui la justifient;
- les intérêts divergents ne jouent pour ainsi dire aucun rôle dans la décision qui a été prise.

#### **Prise de décision par consensus**

Toute décision prise par consensus est soumise à un processus qui se démarque fondamentalement de la tradition. Ce sont les personnes, groupes et organismes ou «intervenants» — qui sont touchés par ces décisions qui les prennent. L'un de ces intervenants est susceptible d'être l'«autorité» qui détient le pouvoir décisionnel officiel, tel que mentionné précédemment. Ainsi, l'autorité officielle devient partie prenante à la décision prise par consensus et appuie cette décision. On peut être alors assuré que les mandats, les politiques, les règlements et d'autres préoccupations du ministère et d'autres organismes sont pris en considération dans les décisions prises par consensus. La participation de ces autorités dans un processus consensuel n'entrave pas leur pouvoir et ne les dégage pas de leurs responsabilités. Elles décident de participer à un consensus qui n'est atteint que si les représentants de ces autorités sont convaincus que leurs responsabilités sont assumées et qu'ils peuvent recommander l'application de la décision, comme ils le feraient pour des décisions prises selon des règles plus habituelles.

On dit souvent que les décisions prises par consensus se prennent par la voie de

«négociations». Les négociations sont un processus selon lequel les participants discutent face à face de leurs points de vue, intérêts, positions et préférences aux fins de trouver une résolution acceptable pour toutes les parties ou une «entente», c'est-à-dire un «consensus». Par exemple, les négociations et une entente entre les parties patronale et salariale constituent un processus bilatéral qui aboutit à un consensus. De même, les participants à la recherche d'un consensus sont souvent qualifiés de «négociateurs».

Par conséquent, comparativement au processus décisionnel plus courant qui est confié aux autorités, la recherche d'un consensus présente les caractéristiques suivantes:

Les parties directement touchées par la décision se font part mutuellement de leurs préoccupations dans des débats face à face :

- les politiques, règlements et précédents sont un sujet de discussion entre les participants;
- la décision soumise à un processus consensuel est prise par les participants et les motifs du consensus sont clairs;
- tous les participants prennent part à la décision.

Tel que déjà mentionné, la plupart des décisions qui touchent la viabilité au Canada sont prises par les «autorités». Habituellement, la participation des personnes concernées prend la forme d'une «consultation». Cette participation à la prise de décisions peut prendre la forme d'audiences, d'ateliers ou de réunions publiques, sous différentes formes. Comme la comparaison dans l'encadré ci-dessus l'illustre, la consultation et le consensus sont des processus qui se ressemblent sur certains points, mais qui se distinguent aussi par leur différence fondamentale. La consultation a pour but d'informer les décideurs qui prendront la

décision finale, tandis que le consensus fait appel aux participants qui sont les décideurs.

Ceci engendre pour les intervenants qui participent à un processus consultatif un programme très différent de ce que nécessiterait la recherche d'un consensus. Ils doivent surtout chercher à persuader l'autorité appropriée de prendre une décision favorable à leurs propres intérêts. En pareil cas, la recherche d'un terrain d'entente n'est pas une bonne stratégie. Une méthode plus rationnelle consiste à défendre le mieux possible ses propres intérêts et de semer des doutes sur les arguments et les positions d'autrui.

Dans un processus consensuel, les participants doivent se consulter et se persuader, et trouver des solutions acceptables pour tous. Il arrive trop souvent que cette distinction entre les processus ne soit pas claire et que le gouvernement en fasse fi. Quand on recommande un processus consensuel, la réaction des autorités est souvent la suivante : «C'est ce que nous faisons déjà. Nous consultons sans cesse le public.»

Ces deux processus devraient continuer et continueront à s'appliquer au Canada. Il y a beaucoup de cas où la consultation est exigée par la loi ou fait l'objet d'une forte attente de la part du public qui s'exprime dans le cadre d'audiences et de réunions publiques. De même, comme nous le verrons dans les chapitres suivants, les conditions qui permettent d'utiliser le processus consensuel n'existent pas toujours (voir chapitre premier). En outre, si l'on aboutit à un consensus, il est parfois souhaitable d'organiser des réunions publiques ou des audiences pour s'assurer que le consensus est acceptable pour la majorité et qu'aucun intérêt ou milieu n'a été laissé pour compte.

## Encadré I-2

## Distinctions entre «consultation» et «consensus»

Consultation	Consensus
<b>Énoncé d'objectif</b>	<b>Énoncé d'objectif</b>
«Rechercher un consensus comme base de décision»	«Rechercher un consensus comme base de décision»
«Informer et s'informer»	«Informer et s'informer»
«Obtenir l'opinion et l'approbation des intervenants»	«Obtenir l'opinion et l'approbation des intervenants»
«Obtenir un engagement réel des participants»	«Obtenir un engagement réel des participants»
<b>Les ressemblances s'arrêtent ici</b>	

Consultation	Consensus
<b>Participants :</b> défenseurs des droits	<b>Participants :</b> décideurs
<b>Objectifs :</b> entendre la voix d'un grand nombre d'intérêts	<b>Objectifs :</b> chercher une seule voix qui défende l'ensemble des intérêts
<b>Activité :</b> faire valoir certains droits	<b>Activité :</b> trouver des compromis
<b>Méthode :</b> prise de position	<b>Méthode :</b> basée sur les intérêts
<b>Processus :</b> déterminé à l'avance par le décideur	<b>Processus :</b> conçu en fonction des participants
<b>Interaction :</b> contacts entre les parties : nuls à très nombreux	<b>Interaction :</b> la relation s'établit entre les parties tout au long du processus
<b>Négociation :</b> implicite : le cas échéant, dans les coulisses et le consensus n'est pas nécessaire	<b>Négociation :</b> explicite : ouvertement et comprend la consultation
<b>Résultats :</b> beaucoup de commentaires formulés au décideur ultime	<b>Résultats :</b> «un résultat» : soit la véritable décision, soit une recommandation unanime au décideur ultime
<b>Délais :</b> prescrits	<b>Délais :</b> fixés par les participants, parfois selon certains paramètres

## **Le rôle du médiateur dans la recherche d'un consensus**

S'il n'existe aucune structure de discussion au préalable et si les problèmes divisent les parties et sont source de préoccupations sérieuses, la recherche d'un consensus parmi plusieurs entités qui ne sont pas très habituées à travailler ensemble est un défi de taille. Il ne faut donc pas s'étonner que les recherches d'un consensus les plus réussies dans des conflits complexes sur la viabilité aient reçu l'aide d'un ou plusieurs médiateurs.

Un «médiateur» est une personne indépendante, acceptable pour toutes les parties, dont l'expérience et la perspective se situent surtout dans la gestion et l'encadrement de processus

consensuels, et qui cherche à aider les parties en conflit à trouver un terrain d'entente. En fait, le médiateur est à la fois un «gestionnaire de processus» et un «gestionnaire de conflits». C'est dans ce contexte que le terme «médiateur» est employé dans le présent ouvrage. On confond souvent le rôle du médiateur avec celui d'autres tierces parties ou de personnes non concernées qui interviennent dans le règlement des différends. L'encadré I-3 définit certains de ces rôles.

Pour comprendre le besoin et le rôle du médiateur, il est utile de comprendre l'éventail de tâches à entreprendre si l'on veut que le processus réussisse. La Society of Professionals in Dispute Resolution (SPIDR) résume ces tâches à l'annexe 2.

### **Encadré I-3**

#### **Diverses formules de résolution de différends**

**Arbitrage** : il s'agit d'un processus dans lequel un «arbitre» intervient à titre de juge. Les intérêts en conflit présentent leurs arguments et leur preuve, et l'arbitre rend une décision au nom des parties. Les parties seront tenues par le mandat législatif ou par une entente contractuelle d'accepter et d'adopter la décision de l'arbitre.

**Établissement des faits** : processus semblable à l'arbitrage, si ce n'est que les conclusions qui en découlent sont consultatives, et se présentent souvent sous la forme de recommandations formulées à quelque autorité et aux parties. Ce processus est généralement moins officiel qu'une audience d'arbitrage. L'établissement des faits est souvent qualifié d'arbitrage «non-exécutoire» ou «consultatif».

**Conciliation** : employé dans les relations du travail au Canada, ce processus est une version hybride de l'établissement des faits et de la médiation. Le conciliateur est nommé pour rédiger un rapport sur un différend mais cherche une solution de médiation selon laquelle le rapport reflétera l'entente, en tout ou en partie, conclue entre les parties. Aux États-Unis, la «conciliation» sert souvent à décrire les tentatives de résoudre des différends sans réunir les parties.

**Animation** : tâche consistant à diriger des discussions dans une réunion mixte. Un animateur peut servir dans diverses situations où les parties ayant une expérience ou des intérêts différents sont engagées dans un débat, se présentant sous la forme de séminaire scientifique, de réunion de gestion ou de séance de consultation du public.

**Médiation** : (tel que discuté précédemment)

Un médiateur indépendant est souvent le mieux placé pour entreprendre l'évaluation initiale et l'élaboration des règles de base. Cette personne peut apporter son expérience et son expertise. Elle sera en mesure de discuter du processus et d'analyser les problèmes d'une manière qui ne compromette pas l'image d'intégrité du processus, ce qui le rendrait moins acceptable aux yeux d'un ou plusieurs participants. Le médiateur peut également organiser et offrir des ateliers de formation en négociation et en recherche de consensus pour les participants.

En général, on peut améliorer l'efficacité des discussions officielles avec l'aide d'un médiateur. Le médiateur aidera les parties à interpréter les positions et les préoccupations. Il ou elle aidera les participants, souvent dans des séances séparées, à sopeser les solutions qui leur sont offertes. En outre, un ou plusieurs médiateurs peuvent servir à organiser et à animer des débats officiels ou non parmi les participants sous la forme de groupes de travail, de sous-comités, voire d'activités sociales.

Un médiateur peut remplir un grand nombre de fonctions essentielles de gestion du processus : préparer l'ordre du jour, planifier les activités et tenir les participants au courant des réunions, veiller à ce que l'information soit diffusée, et tenir à jour les notes de réunions, les sommaires et les dossiers, voire ébaucher le texte d'ententes éventuelles.

### ***Choix et supervision du médiateur***

Si l'on recourt aux services d'un médiateur, ce dernier ou cette dernière jouera un rôle crucial dans le processus. Il importe donc d'analyser avec soin les compétences de ce médiateur. La liste de questions qui figure dans l'encadré ci-dessous a été proposée dans un article de la *Canadian Environmental Mediation Newsletter*<sup>3</sup>. La SPIDR a également publié une analyse poussée des compétences requises des médiateurs, que les participants devraient passer en revue avant d'engager un médiateur ou de se lancer dans la recherche d'un consensus<sup>4</sup>.

#### **Encadré 1-4**

### **Questions à poser sur la médiateur**

Le médiateur exerce-t-il ses fonctions à partir d'une base (organisme ou agence) qui est indépendante des parties?

Le médiateur a-t-il un intérêt personnel (intellectuel, économique ou affectif) dans les questions en jeu?

Le médiateur définit-il son expertise en termes procéduraux, et non techniques?

Le médiateur a-t-il démontré qu'il a l'expérience et la compétence requises pour traiter des questions suivantes : conflits complexes concernant plusieurs parties, manque de relations antérieures, conséquences à long terme (peut-être irréversibles), différences dans l'expertise technique, le niveau d'organisation et la participation personnelle des participants?

Avez-vous vérifié le choix du médiateur ou de l'organisme de médiation auprès de personnes qui représentent des intérêts et des organismes semblables au vôtre?

Il existe une vaste gamme de «certifications» dont les médiateurs peuvent se réclamer, mais elles ne reposent pas toujours sur une série de critères établis et jouissant d'une reconnaissance générale; les participants devraient donc vérifier si le médiateur est compétent et s'il convient à la situation.

Un médiateur dispensera ses services au gré des parties. En d'autres termes, s'il devient inacceptable pour les parties, on peut mettre fin à ses services. Cette «faiblesse» apparente est paradoxalement le plus gros atout du médiateur. Elle assure l'indépendance du médiateur par rapport à toute partie isolée et le rend plus à même de forcer les parties à révéler leurs préoccupations, leurs positions et leurs options.

Il arrive que l'on recoure à divers médiateurs selon les étapes de la recherche d'un consensus. Par exemple, on peut demander à un évaluateur d'évaluer et d'organiser un processus, et à un autre d'encadrer les débats proprement dits. Ceci peut se produire lorsque le promoteur d'un projet ou un ministère demande à un médiateur d'évaluer avec les divers intervenants si la recherche d'un consensus serait une option viable et acceptable pour résoudre des différends. Une fois le processus lancé, les parties peuvent décider de recourir à un autre médiateur de leur choix. En fait, la plupart des médiateurs auxquels on s'est d'abord adressé selon la manière décrite ci-dessus tiendront à ce que tous les intervenants affirment de manière explicite leur désir de continuer à recourir aux services du médiateur.

Les médiateurs peuvent travailler individuellement ou en équipe. Dans les conflits complexes, une équipe de médiateurs pourra peut-être mieux répondre aux exigences temporelles des parties. Il y aura peut-être aussi des situations où il est possible d'organiser des séances paral-

lèles entre les groupes de travail ou les sous-comités sur des questions isolées, ce qui favorisera davantage la conclusion d'une entente.

### *Et finalement...*

La participation à la recherche d'un consensus ne doit pas mener à un engagement aveugle d'aboutir à une entente à n'importe quel prix. Il importe de ne pas oublier qu'il y a des situations où, malgré tous leurs efforts, les participants sont incapables de trouver un terrain d'entente. Dans certains cas, ils s'apercevront peut-être qu'ils peuvent s'entendre sur la plupart des questions tout en convenant de ne pas être d'accord sur d'autres. Les points de désaccord peuvent alors être résolus par un décideur ou un organisme d'arbitrage, ou à la suite d'informations supplémentaires.

Le présent ouvrage vise à multiplier les chances que les efforts consentis pour élaborer et rechercher des ententes par la voie d'un processus consensuel aboutissent à des solutions qui seront favorables à la viabilité. Si l'on comprend et applique les dix principes exposés ci-dessus, on contribuera à poser les jalons de la réussite.



# Chapitre premier

## Opter pour la recherche du consensus

### **PRINCIPE PREMIER : 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 projets de développement local.»

— *Forger un consensus pour un avenir viable : principes directeurs*

Pour être viable, toute recherche d'un consensus exige la participation active de tous les intervenants qui doivent faire face à la complexité technique et aux différences de valeurs. Les discussions sont parfois intenses et les émotions fortes. Les représentants et le milieu qu'ils défendent doivent envisager d'autres perspectives, réfléchir à des faits qui leur sont peu familiers, et rechercher des solutions novatrices. Ce n'est pas chose facile. Pour répondre à ces grandes exigences, tous les participants doivent être convaincus qu'un processus de négociation devrait en fin de compte servir leurs intérêts.

Le présent chapitre souligne à quel point il est nécessaire que les participants soient motivés dans la recherche d'un consensus. Il analyse pourquoi les parties se réunissent, et expose des situations dans lesquelles elles ne devraient pas le faire — ce ne sont pas tous les différends dont l'environnement et le développement font l'objet qui sont mûrs pour la négociation ou qui s'y prêtent.

### ***Qu'est-ce qui amène les parties à rechercher le consensus?***

Toute recherche de consensus doit être animée par un objectif, dans le sens où toutes les parties doivent percevoir un objectif suffisant pour être incitées à participer pleinement. Leurs objectifs ou leurs intérêts seront divers mais toujours contraignants. Plusieurs motifs d'ordre général amènent les parties à négocier face à face. Exemple :

- frustrations causées par le statu quo;
- incertitude quant à la solidité de leur position;
- désir d'avoir une emprise plus grande et plus directe sur le résultat;
- désir d'éviter un conflit constant qui suscite

des divisions politiques et qui ait trop de retentissement;

- crainte des coûts d'un conflit qui se prolonge;
- désir d'aboutir à un résultat.

On peut opter pour la recherche d'un consensus dans le cas de problèmes qui traînent depuis des années et à cause de la frustration qui pousse chacun des intéressés à chercher une issue. Par exemple, le règlement négocié d'un problème de pollution par le mercure s'est produit après la découverte de la contamination du poisson comestible par des métaux lourds. Pendant ce temps-là, deux communautés des premières nations avaient été exposées à un sérieux risque de santé, et la cessation des activités de pêche sportive qui s'ensuivit leur avait fait perdre leurs emplois de guides et d'autres possibilités d'emploi. Pendant ce temps, les organismes gouvernementaux avaient été soumis à rude épreuve dans la presse, et l'image de marque des sociétés qui étaient accusées de polluer l'eau en avait beaucoup souffert. La perspective de voir cette situation se prolonger pendant des années encore décourageait tout le monde.

Le règlement par médiation d'un conflit sur le choix de l'emplacement du port pour petites embarcations à Sandspit, en Colombie-Britannique, est également né d'une longue frustration. Une entente fédérale-provinciale avait promis que les travaux de construction d'un port s'amorçeraient dès le milieu des années 1990. Mais, à la fin de 1991, les approbations étaient toujours en suspens en raison de conflits quant à l'impact prévu. On entrevoyait l'éventualité d'une audience complète d'évaluation environnementale et d'au moins deux ans d'enquête, mais pas de la construction d'un port. Les politiciens locaux ont métamorphosé

leur frustration en un effort résolu et fructueux de négociation par médiation.

Souvent, les parties viennent à la table parce qu'elles craignent que leurs intérêts ne soient pas bien défendus si le différend est résolu par d'autres moyens. En présentant une controverse environnementale à une commission ou un tribunal, on aboutit souvent à des solutions radicales. Pour les deux parties du conflit, le risque de défaite était peut-être pire que le désagrément de s'asseoir aux côtés d'un adversaire.

Dans le cas de la pollution par le mercure, l'issue incertaine du litige inquiétait toutes les parties. Les dirigeants des premières nations s'attendaient à éprouver de la difficulté à démontrer le lien entre les maladies constatées et le contact avec des contaminants toxiques dans les lacs et les rivières. Les compagnies et le gouvernement, quant à eux, entrevoyaient un grand nombre de poursuites judiciaires individuelles, avec le risque de lourdes responsabilités.

Les parties peuvent également se tourner vers la solution du consensus parce qu'elle offre la meilleure occasion d'influer sensiblement sur la teneur des résultats. Les mécanismes traditionnels de résolution des différends aboutissent généralement à la prise d'une décision finale ou au choix d'un compromis définitif par des pouvoirs éloignés qui ne connaissent pas bien la situation et dont l'issue leur importe peu. Ce type de décision risque de faire fi des intérêts essentiels des parties et des possibilités d'avantages communs que la solution pourrait offrir pour toutes les parties. Par contre, la formule du consensus permet aux parties de faire valoir leurs intérêts qu'elles comprennent mieux que quiconque.

Certaines parties, en particulier les organismes gouvernementaux chargés de la réglementation, seront peut-être attirées par l'option du consensus pour désamorcer un sujet de contro-

verse gênant qui est étalé au grand jour. La perspective de voir les parties en conflit trouver un terrain d'entente peut être alléchante pour les organismes de réglementation et pour les politiciens qui devraient autrement prendre une décision sujette à controverse. Les ententes consensuelles entre les parties entretenant des conflits chroniques comportent aussi un élément de stabilité attrayant pour les participants, les politiciens et les représentants du secteur public.

Le gouvernement n'est pas le seul à craindre la réprobation du public découlant de longues confrontations déplaisantes sur des questions d'environnement. Les groupes de protection de l'environnement comptent, eux aussi, beaucoup sur l'appui du public et ne voudront peut-être pas être perçus comme des obstructionnistes systématiques. La participation au consensus est le signe d'une ouverture à des solutions équitables et raisonnables. Les compagnies sont également conscientes de leur image publique : l'appui ou le boycottage des consommateurs est de plus en plus lié aux perceptions de la présence sociale d'une entreprise. Dans un cas de conflit amer à propos d'une papeterie, la compagnie (Alberta-Pacific Forest Industries) a été attirée par la solution des négociations multilatérales parce qu'elle souhaitait améliorer son image publique et établir des relations de travail avec les intervenants.

Le fardeau financier des litiges ou des audiences est une autre raison qui incite les parties à opter pour la négociation. Les parties concernées ressortent souvent des litiges les poches bien vidées et se demandent si tout ce combat valait la peine d'être mené. Certains petits groupes du secteur public ou privé aboutissent parfois à la faillite. Dans le cas de la pollution par le mercure, ni les bandes ni leurs nombreux membres participant au conflit à titre individuel ne pouvaient se permettre une bataille juridique

prolongée sans que le gouvernement ne se soit engagé à assumer les frais du litige. Outre le risque de perdre, la perspective de lobbying politique ou de poursuites coûteuses constituait une forte incitation à négocier pour toutes les parties en cause.

Enfin, dans bien des conflits, les parties finissent par aboutir à un point où la fermeture du dossier devient leur motivation première. Elles ont mieux à faire que de se battre indéfiniment sur un sujet.

Certaines de ces raisons semblent parfois négatives : il faut que les parties soient amenées à la négociation par la crainte ou par la force. Toutefois, au fur et à mesure que la formule du consensus se vulgarise et que ses avantages sont mieux connus, un nombre croissant de parties l'adopte pour les possibilités qu'elle offre :

- de mieux comprendre et respecter les gens provenant de milieux différents du leur et ayant d'autres opinions;
- d'échanger des informations disparates, favorisant ainsi une meilleure compréhension des nombreuses questions techniques et scientifiques complexes entourant les controverses environnementales;
- d'inventer des solutions d'adaptation et d'intégration à des situations qui s'avéraient des jeux à somme nulle;
- de reconstruire des relations au sein d'un milieu déchiré par de graves luttes intestines.

### ***Dans quels cas faudrait-il ÉVITER la recherche du consensus?***

Ce ne sont pas tous les conflits qui se prêtent à la recherche d'un consensus ou qui sont mûrs pour cette démarche. Les parties doivent réfléchir aux raisons de ne pas aller à la table pour bien jauger les avantages qu'elles pourraient en retirer.

Il y a lieu, par exemple, d'éviter la formule du consensus lorsqu'une partie veut tout simplement faire traîner les choses. Tandis qu'une des parties qui participe pour cette raison en tirera des avantages à court terme, elle finira par perdre sa crédibilité lorsque les autres parties et milieux représentés en viendront à reconnaître sa «mauvaise foi». Les intérêts de tous en souffriront.

Il faudrait également éviter de recourir à ce processus lorsque la seule motivation d'une partie consiste à donner une apparence d'ouverture d'esprit. Par exemple, un organisme gouvernemental peut tenter de désamorcer un conflit environnemental en formant un comité dont les recommandations seront probablement laissées pour compte. La recherche d'un consensus à des fins de relations publiques minera à long terme la crédibilité du processus et des parties qui y prennent part pour cette raison.

Toute partie qui croit qu'un principe crucial est en jeu et qu'il vaudrait mieux accepter la défaite que tout semblant de compromis ferait aussi probablement fausse route en optant pour la recherche du consensus. Cette position pourrait s'appuyer sur une décision bien pesée selon laquelle le principe doit être défendu devant les tribunaux ou les assemblées législatives qui se prononceront officiellement sur ce principe.

Il faudrait éviter de recourir au consensus si l'une ou l'autre des parties croit que ses intérêts prévaudront, même sans négociations. En pareil cas, que l'optimisme soit fondé ou non, les négociations de bonne foi sont rarement possibles. Néanmoins, les parties auront peut-être avantage, éventuellement avec l'aide d'une personne neutre et dotée d'une longue expérience, de réexaminer sur quoi s'appuie leur confiance, avant de fermer carrément la porte aux négociations par la voie du consensus.

Certaines contraintes d'ordre pratique peuvent également faire en sorte que la recherche d'un

consensus soit malavisée ou, tout du moins, inopportune. Par exemple, une partie importante ne sera peut-être pas bien préparée, ou un groupe communautaire ou un groupe d'intérêts — surtout un groupe de formation récente — aura peut-être besoin de plus de temps pour qu'un leadership représentatif se manifeste. Il s'avérera peut-être impossible de conclure des ententes utiles sans une représentation claire, fiable et concertée. Il se peut aussi que le milieu représenté soit divisé sur la question de la participation à la recherche d'un consensus; les représentants éventuels pourraient sagement décider que le risque de division et la perte d'appui qui en résulterait sont tout simplement trop importants.

Lorsque l'une ou l'autre de ces situations dissuade des parties déterminantes de participer, d'autres groupes qui sont plus disposés et plus aptes à négocier devraient réfléchir sérieusement avant d'amorcer une démarche. Même s'ils trouvent des substituts apparemment appropriés pour représenter la partie absente, le résultat final risque d'être considéré comme une imposture tant par les parties extérieures au processus que par le grand public.

Tel problème qui ne se prête peut-être pas à la négociation à un moment donné pourra s'y prêter éventuellement plus tard. Le cas de l'Alberta-Pacific illustre bien cette situation en évolution. Cette grande société d'exploitation forestière a demandé à un médiateur professionnel de vérifier si une controverse naissante sur les pratiques de gestion forestière se prêterait à la concertation entre les diverses parties. La société considérait la négociation comme la plus favorable à ses intérêts, parce que les chances d'obtenir les autorisations et permis nécessaires étaient grandes avec le gouvernement au pouvoir, et que les gouvernements suivants seraient peut-être plus sévères.

Lors des réunions préliminaires, le médiateur s'est aperçu que d'autres intervenants étaient peu disposés à parler. À cette époque, les groupes de protection de l'environnement s'opposaient farouchement à l'entente de gestion forestière que le gouvernement provincial et la société s'apprétaient à signer. Comment, demandaient-ils, pourraient-ils s'asseoir pour discuter de la manière dont Alberta-Pacific devrait gérer les terres qui, selon eux, ne devraient pas être louées à la société sans un débat public plus poussé? Tandis que les négociations directes semblaient bonnes en principe, le moment était tout simplement mal choisi.

Malgré l'opposition, le gouvernement et Alberta-Pacific ont conclu une entente de gestion forestière. Par la suite, les questions sur la manière dont le bois devrait être coupé ont surgi. À ce stade, le médiateur a eu d'autres conversations avec tous les intéressés. La situation avait changé. Il ne s'agissait plus de savoir si des terres seraient allouées à la société, mais comment assurer la meilleure gestion possible des terres louées. Après une réflexion plus poussée et la tenue d'ateliers sur les principes de concertation, les principaux intéressés ont décidé que la meilleure manière d'assurer une bonne gestion consisterait désormais à négocier des plans de coupe face à face.

En bref, les parties doivent se montrer aussi ouvertes aux motifs pour lesquels elles ne devraient pas négocier qu'aux motifs pour lesquels elles devraient le faire. Une recherche de consensus inappropriée ou inopportune n'est pas sans modifier la situation. Elle peut renforcer l'insatisfaction et les sentiments de trahison, et détériorer les relations entre les groupes. Par ailleurs, les parties devraient également se rendre compte qu'avec le temps, le contexte change parfois et que les rencontres face à face s'avèrent parfois fructueuses.

### **Quelles sont les solutions autres que la recherche d'un consensus?**

La déclaration de principe énoncée au début du présent chapitre exige que les parties aient une idée réaliste des solutions de rechange à la recherche d'un consensus. C'est là une condition préalable qui s'impose avant d'évaluer si une solution présente des avantages déterminants.

Le Canada offre une grande diversité de forums destinés à la prise de décisions concernant l'environnement. À chaque palier gouvernemental, les organes élus, les commissions nommées et une série d'administrateurs sont habilités à établir un vaste éventail de réglementation pour déterminer comment utiliser les terres et les ressources ou comment gérer l'impact d'une activité sur une autre. Cette complexité inhérente à la prise de décisions est entourée d'une vaste gamme de mécanismes de «participation», allant de consultations non officielles à des comités consultatifs, et même jusqu'aux enquêtes publiques officielles. Les tribunaux occupent aussi une place de plus en plus grande dans l'élaboration de politiques environnementales. Au cours des dernières années, un grand nombre de situations qui ont eu un fort retentissement public comportaient des décisions politiques et administratives qui ont été soumises à une étude judiciaire.

Malgré cette diversité, les processus décisionnels classiques en matière d'environnement adoptent généralement un modèle dominant :

- Les parties qui ont le plus à perdre ou à gagner dans le dossier défendent leur cause auprès d'un décideur de dernier recours. Au cours du processus, elles n'ont pas beaucoup l'occasion ni le besoin de communiquer directement entre elles.
- Le décideur reçoit l'aide, à divers degrés, de

conseillers compétents et, dans sa prise de décision, il sera guidé voire lié par une panoplie de règles ou de précédents.

Lorsqu'une décision est prise, elle est généralement annoncée avec une explication des motifs à l'appui. Il existe parfois des mécanismes d'appel, mais le processus décisionnel demeure le même.

Cette façon de prendre des décisions et de tenir compte des intérêts concernés est, en général, la manière dont la plupart des décisions concernant des controverses environnementales se prennent au Canada aujourd'hui.

La présence d'un modèle dominant simplifie outre mesure la portée réelle et la nature spécifique des mécanismes. Toutefois, ce modèle offre un point de départ à l'examen des options de résolution, ainsi que des avantages et des inconvénients de la formule du consensus. En particulier, il soulève les points majeurs suivants :

#### ***Rapports avec les adversaires :***

- Les parties préfèrent-elles l'anonymat relatif de procédés plus officiels?
- Ou croient-elles qu'une relation future avec les adversaires est soit nécessaire, soit souhaitable? Si oui, le consensus est-il plus propice que les méthodes traditionnelles à la création de cette relation?

#### ***Rôle des intervenants dans la prise des décisions***

- Les parties préfèrent-elles qu'un organisme ou un particulier faisant preuve de sagesse et de désintéressement soit le seul arbitre?
- Ou souhaiteraient-elles élaborer elles-mêmes les détails de leurs propres décisions?

### *Rôle des connaissances spécialisées :*

- Les parties croient-elles que leur controverse vient surtout d'interprétations différentes des faits et que, pour résoudre le problème, il s'agit de trouver une réponse d'un spécialiste hautement compétent et impartial?
- Ou les parties considèrent-elles que le problème est davantage un ensemble inextricable de faits et de valeurs exigeant une négociation directe entre les intervenants avec, au besoin, l'appui de compétences techniques appropriées?

### *Importance des règles et des précédents*

- Ce conflit devrait-il être résolu en fonction d'un précédent juridique ou de règlements bien établis? Existe-t-il un tel cadre? Sinon, ce conflit précis devrait-il devenir un conflit-test pour régler des problèmes de principe général ou pour établir des précédents plus généraux?
- Ou les parties considèrent-elles que les conflits exigent une plus grande souplesse. Veulent-elles éviter d'être liées par d'anciens précédents ou de se soucier du précédent qu'elles sont en train d'établir?
- Les parties veulent-elles bénéficier de l'avantage de règles de procédure établies de longue date telles que le droit de contre-interroger les témoins sous serment ou selon les *Robert's rules of order*?
- Ou préféreraient-elles une interaction moins officielle et plus souple, dans laquelle elles observeraient ces règles selon ce qui leur semblerait nécessaire d'un commun accord?

Chacune de ces questions est extrêmement difficile et chargée d'incertitude. Les parties ne parviendront peut-être pas à régler complètement toutes les questions de procédure avant

d'avoir opté pour la recherche d'un consensus ou pour le modèle dominant. En sachant pertinemment comment se prennent les décisions environnementales sans consensus, et en réfléchissant à fond à ces questions critiques, les parties seront davantage en mesure d'opérer un choix parmi les solutions qui leur sont offertes.

Avant de passer à un autre sujet, il importe de nuancer ces remarques. Les processus que l'on choisit ne s'excluent pas toujours l'un l'autre. Pour certains groupes, les litiges ou les campagnes de protestation active, visant à influencer tant l'opinion publique que les politiques, sont indispensables si l'on veut gagner un «siège à la table» et être pris au sérieux par ses adversaires durant les négociations. Certaines commissions d'étude réglementaire recourent également aux mécanismes de consensus pour aider les parties à s'entendre, ou pour réduire la liste des points de discordance, avant de procéder à leurs études officielles habituelles. Citons à titre d'exemple le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), organisme québécois créé à l'origine pour mener des enquêtes sur les plaintes environnementales mais qui sert de plus en plus de médiateur.

La longue série de batailles juridiques que les premières nations ont gagnées au cours de la dernière décennie a sans aucun doute influé sur la volonté des autres parties de négocier quand il s'agit de questions de territoires ou de ressources. Les groupes de protection de l'environnement ont beaucoup compté sur l'action directe et sur la menace ou la réalité du litige. En d'autres termes, la recherche d'un consensus devrait être considérée non pas comme une approche entièrement séparée mais, dans bien des cas, comme complémentaire et même tributaire d'options plus conflictuelles.

### **Que devraient demander les parties avant de s'engager dans une recherche de consensus?**

Les participants éventuels à la recherche d'un consensus hésiteront peut-être à s'engager. Ils ne savent pas toujours très bien s'ils ont vraiment intérêt à participer. Leur réticence vient parfois d'un manque de compréhension du processus. Toutefois, si ces parties veulent découvrir le processus et en évaluer l'utilité pour la défense de leurs intérêts, elles peuvent souvent clarifier ce qu'elles veulent véritablement et ce dont elles ont vraiment besoin.

Les questions suivantes peuvent aider les parties à déterminer si elles sont suffisamment résolues pour participer à une recherche de consensus:

- Que veut véritablement votre organisme et à quoi attache-t-il vraiment de l'importance?
- De quoi aurions-nous besoin et comment ce conflit devrait-il se terminer pour que nos intérêts soient respectés?
- Que se passera-t-il vraisemblablement si nous n'allons pas à la table de négociation? dans le pire des cas? dans le meilleur des cas? le plus probablement?
- Quelle est la meilleure stratégie de rechange que nous pourrions adopter, faute de négociations ou d'un règlement par consensus?
- Comment votre ou vos adversaires répondraient-ils aux questions précédentes?

Ces questions qui se recoupent reviennent toutes à déterminer si les parties sont suffisamment résolues et de manière éclairée? Pour coordonner une évaluation complète afin de déterminer s'il faut entamer le dialogue, il faut souvent recourir aux services d'un rassembleur neutre. Dans le cas d'Alberta-Pacific, un

médiateur professionnel doté d'une vaste expérience en négociations a mené une évaluation détaillée, qui était assortie d'ateliers sur le recours à la recherche d'un consensus pour les groupes d'intervenants. Son intervention a permis aux parties d'opérer un choix éclairé quant à la décision de procéder, ainsi que sur la manière et le moment de le faire.

### **Comment les parties maintiennent-elles leur détermination tout au long du processus?**

Il n'est pas toujours facile de maintenir les parties à la table de négociation. Les choses peuvent changer beaucoup en cours de route. D'une part, les émotions fortes qui animaient les parties au départ risquent de se dissiper une fois que les discussions sont en cours et que certains progrès se font à l'étape préliminaire. Ceci est particulièrement probable parmi les parties qui voient dans la recherche d'un consensus un moyen de désamorcer une situation périlleuse sur le plan politique. La complaisance qui en résulte est compréhensible mais risquée : il faut veiller à préserver la motivation nécessaire pour le travail difficile qui attend les parties.

Il y a aussi un danger permanent : une ou plusieurs parties risquent d'être déçues de la manière dont le processus est mené ou évolue, sans vouloir pour autant protester ouvertement ou se retirer de peur de paraître déraisonnables ou indifférentes. Leur insatisfaction se manifesterait par un manque d'attention et de présence, et par une baisse de participation à la recherche d'un terrain d'entente. Cette situation risque le plus de se produire dans un processus complexe qui demande de longues discussions.

Les événements extérieurs risquent également de miner la volonté des parties de négocier. Ceci

peut très bien ne poser aucun problème si, au cours de la résolution concertée d'un problème, une partie s'aperçoit que ses préoccupations premières ne sont plus en cause et si elle se retire du processus.

La plupart du temps, cependant, la recherche d'un consensus ne résiste pas facilement à la baisse d'énergie et d'engagement au sein du groupe. Comment éviter cet écueil, alors? Le processus a pour dessein premier, et peut-être essentiel, de produire des résultats. Si les négociations évoluent, l'enjeu de chaque partie ne fait que croître. Tant de travail accompli serait en pure perte si on laisse l'élan retomber. Les avantages d'une meilleure relation de travail, la résolution des complexités techniques, la découverte de solutions favorables à l'intégration qui profitent à tout le monde, et la perspective rapprochée d'un règlement durable sont autant d'attraits nouveaux et puissants. Ceux-ci peuvent se substituer aux motivations plus négatives de crainte et d'insatisfaction qui ont mis les parties en branle au départ.

Étant donné l'importance de tenter conjointement de maintenir la résolution des parties, le défi consiste alors à marquer des progrès. Si l'on négocie et s'entend au départ sur les règles fondamentales du processus, on en tire un double avantage : cela donne aux parties une première occasion de travailler ensemble de manière fructueuse, en les aidant à prendre goût à la résolution conjointe de problèmes. Cela leur permet également d'établir des points de contrôle intermédiaires où ils pourront évaluer les progrès et décider s'ils vont s'engager de nouveau dans le processus.

Un point de contrôle peut avoir trait à une réalisation particulière. Dans les négociations d'Alberta-Pacific, une entente initiale sur les directives préliminaires de coupe du bois avait

offert ce type d'étape. Les règles de base initiales pour ces négociations ont permis de fixer pour cette étape intermédiaire un délai de 90 jours à compter du début de négociations sérieuses. Plusieurs participants avaient pris part au processus avec enthousiasme, mais non sans douter de la possibilité de trouver un terrain d'entente. Il leur fallait constater des résultats tangibles dans un délai raisonnable. L'entente finale sur les directives de coupe du bois demanda plus de temps que prévu, mais une version préliminaire opérationnelle a été produite pour la date fixée, ce qui encouragea suffisamment les parties à poursuivre leurs efforts.

Le rôle des échanciers sera repris au chapitre IX. Il importe ici de souligner que les étapes et les délais sont source de focalisation et d'énergie pour les parties, en leur donnant une rétroaction positive constante qui leur donne l'assurance que le processus fonctionne. Ceci est indispensable si l'on veut maintenir la résolution nécessaire pour atteindre et mettre en oeuvre une entente concertée.

## Conclusion

La recherche du consensus gagne beaucoup d'intérêt auprès des parties qui avaient perdu confiance dans les modes traditionnels de participation à la prise de décisions environnementales. Pour nombre d'entre eux qui étaient prisonniers de controverses amères et interminables, les négociations face à face semblent être la seule issue. Avant de s'engager dans la recherche d'un consensus, toutes les parties doivent analyser à fond les problèmes présentés dans ce chapitre. Avec ou sans l'aide d'un professionnel expérimenté, elles devraient réfléchir à la manière dont le consensus, tout comme les autres solutions possibles, pourrait leur permettre d'atteindre leur objectif. Dans

la mesure du possible, elles devraient se livrer à la même réflexion pour leurs adversaires.

Dans bien des cas, la conclusion sera la suivante : la recherche d'un consensus offre la meilleure perspective possible de décisions meilleures pour tous. Le message fondamental de ce chapitre se résume comme suit : il faut examiner les objectifs, les solutions de rechange, les avantages et les inconvénients de la participation à la recherche d'un consensus avec le plus grand soin.



## Chapitre II

# Inclure toutes les parties intéressées dans la recherche d'un consensus

### **PRINCIPE II : 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.»

— *Forger un consensus pour un avenir viable : principes directeurs*

Les conflits portant sur le développement durable — sur les atouts économiques, culturels et environnementaux des projets et des politiques — peuvent porter gravement atteinte aux intérêts d'un grand nombre d'intervenants (voir tableau 2-1). Par rapport aux forums judiciaires ou administratifs, la recherche d'un consensus offre surtout l'avantage de permettre aux intéressés de participer plus directement.

Pourtant, au fur et à mesure que le cercle des participants s'élargit, il faut surmonter un grand nombre de difficultés (problèmes logistiques et préoccupations quant à la légitimité, au coût et à l'efficacité des négociations multilatérales). Ce chapitre expose les raisons d'opter pour l'inclusion plutôt que pour l'exclusion, décrit les défis que pose l'application de ce principe, et propose des moyens de permettre la participation de toutes les parties qui ont beaucoup à perdre ou à gagner dans la recherche d'un consensus.

Le présent chapitre s'articule autour des questions suivantes:

- Pourquoi la recherche d'un consensus devrait-elle favoriser la participation de tous les intéressés sans exception?
- Quels sont les arguments invoqués contre l'inclusion de tous les intéressés, et comment les réfuter?
- Qui devrait siéger à la table? Quel critère s'applique quand il s'agit de déterminer s'il y a un motif valable, un intérêt majeur qui rend essentielle la participation d'un intéressé?
- Que peut-on faire pour veiller à ce que tous les intéressés soient représentés?
- Comment peut-on tenir compte des besoins d'un grand nombre d'intervenants?

Avant d'étudier ces questions plus à fond, il importe de signaler que siéger à la table de

concertation n'est pas le seul mode de participation possible. Idéalement, les intervenants les plus importants devraient y siéger. Mais certaines parties ne voudront peut-être pas participer directement. Elles auront peut-être l'impression que d'autres groupes représentent suffisamment leurs intérêts; elles ne sont peut-être concernées que par un aspect mineur de la question traitée; elles ne désirent peut-être pas suffisamment consacrer le temps que nécessiterait leur participation; ou elles sont peut-être réticentes à participer à cause du rôle qu'elles seront appelées à jouer dans une décision d'ordre réglementaire sur la recommandation du consensus. Néanmoins, si cette recherche est efficace, elle offrira à toutes les parties l'accès et la participation qu'elles souhaitent. La recherche d'un consensus peut faire l'objet de divers cercles de participation. Néanmoins, un processus efficace peut permettre la participation et l'accès recherchés pour toutes les parties. Il est possible d'avoir des cercles de participation différents à l'intérieur et à l'extérieur du processus consensuel.

Ceci est particulièrement important pour les parties qui interviennent directement dans les négociations si l'on veut tenir celles qui jouent un rôle direct dans la mise en oeuvre ou qui ont un intérêt direct dans ce processus bien informées des éléments constitutifs de l'entente finale. Avec l'approbation de toutes les parties qui siègent à la table, un médiateur peut informer les groupes qui n'y siègent pas, réduisant ainsi le risque de surprises désagréables.

Dans la négociation qui a fait l'objet d'une médiation à propos de la construction du port de Sandspit, en Colombie-Britannique, l'organisme qui représentait les Haïdas avait l'impression qu'il n'avait aucun intérêt direct dans les délibérations sur le choix de l'emplacement du

**Encadré 2-1****La donne classique et les intérêts majeurs dans les questions de développement durable**

Chaque recherche d'un consensus a sa propre donne et comporte ses propres problèmes. La liste suivante illustre les catégories classiques des parties et certains intérêts majeurs que ces parties ont tendance à favoriser.

**Catégorie**

Partisans : secteur public ou privé

Organismes de réglementation : organismes fédéraux, provinciaux et municipaux, avec règles et responsabilités officielles applicables au problème en question

Premières nations et autres groupes autochtones

Groupes de protection de l'environnement

Autres organisations non gouvernementales telles que groupes d'utilisateurs des ressources et associations de quartier

Conseils municipaux

Syndicats

Entreprises locales

**Intérêt majeur**

Promouvoir le projet

Réduire au minimum la forte opposition du public

Faire respecter des normes environnementales cohérentes conformément à la loi et aux règlements

Protéger et mettre en valeur l'accès à des ressources récoltables (ex. : flore et faune, pêche sportive, etc.)

Maintenir la confiance du public dans l'organisme et dans le gouvernement

Exercer la gestion et user de ses droits

Améliorer les conditions sociales et économiques des communautés autochtones

Protéger les espèces et les lieux menacés

Préserver la capacité de conservation et de régénération de la nature

Protéger les ressources fauniques

Lutter contre les impacts socio-économiques négatifs du développement

Promouvoir le développement économique local

Maintenir de bonnes relations entre tous les groupes intéressés

Protéger et accroître l'emploi

Sécurité en milieu de travail

Autres problèmes sociaux divers (avec de fortes variations d'un syndicat à l'autre)

Protéger ou mettre en valeur les possibilités d'activités commerciales ou industrielles locales  
Développement économique local

port. Les membres de cet organisme ont décidé de ne pas participer aux discussions mais ont été régulièrement informés par le médiateur. Ainsi, ils étaient tenus au courant des débats et assurés qu'aucune proposition contraire à leurs intérêts n'était envisagée.

Les intervenants qui sont peu concernés ne voudront peut-être pas suivre l'évolution de la recherche du consensus de près. En général, ils peuvent être informés par les médias, et ont l'occasion de participer directement au cours de sessions spéciales et en assistant à des sous-comités ou à des réunions publiques. Dans le cas du port de Sandspit, des chroniques d'information paraissaient dans la presse locale. Ces chroniques contenaient des questions que le public posait fréquemment, ainsi que des réponses rédigées par les sous-comités du groupe de négociation. Des réunions d'information avaient lieu régulièrement, tandis que des opérations «portes ouvertes» plus officielles étaient organisées lorsqu'on avait conclu une entente provisoire. En créant des occasions d'inclusion répondant exactement aux besoins de tous les cercles d'intérêt, on augmente la probabilité de conclure des ententes novatrices et viables, et l'on élargit l'appui du public en leur faveur.

### ***Pourquoi l'inclusion?***

Trois arguments forts sont en faveur d'une recherche d'un consensus favorisant autant que possible l'inclusion. Premièrement, l'inclusion donne de la crédibilité à ce processus : des groupes traditionnellement sous-représentés ont consenti d'énormes efforts au cours des dernières décennies pour avoir plus de poids dans les décisions environnementales. Ils n'accepteraient donc pas un retour à des méthodes plus exclusives. Deuxièmement, l'inclusion garantit que les intérêts et les per-

ceptions de toutes les parties sérieusement concernées soient pris en considération. Enfin, l'inclusion invite les parties qui font un peu la pluie et le beau temps dans la mise en oeuvre d'une entente à faire preuve de coopération et de compréhension. Ces arguments seront étudiés brièvement ci-dessous.

### ***Crédibilité du processus***

Ce n'est que depuis deux ou trois décennies que l'on tient compte des exigences d'une participation du public qui soit plus directe et plus influente dans la prise de décisions concernant l'environnement. La reconnaissance marquante du partage de pouvoirs avec les autochtones en matière de terres et de ressources essentielles à leur survie culturelle est un phénomène encore plus récent. Aujourd'hui, il est inconcevable que quelque aménagement majeur comportant des effets éventuels pour l'environnement puisse se faire sans une participation quelconque des parties qui pourraient être touchées. Toute nouvelle formule de décision environnementale perdra faveur et crédibilité de la part du public si elle est semblable à fermer la porte à une participation élargie.

### ***Tenir compte de toutes les préoccupations***

En élargissant le champ de participation réelle, on améliorera grandement la qualité, la créativité et l'acceptation du processus, ainsi que les résultats qui en découlent. Plus la diversité des perspectives, de l'expérience et des connaissances est grande au sein des équipes chargées de résoudre le problème, moins on risque de faire fi d'informations importantes et plus on multiplie les chances de trouver des solutions novatrices à des problèmes qui semblaient insolubles.

Dans les négociations de Sandspit, les participants ont pris progressivement conscience du

rôle complémentaire que pouvaient jouer les connaissances scientifiques et «populaires». À des questions sur l'écologie des espèces locales de gibier d'eau, les biologistes pouvaient appliquer leurs connaissances en dynamique des populations et en histoire naturelle; par ailleurs, les autochtones pouvaient fournir de l'information basée sur des observations à plus long terme, même si moins rigoureuses, de ces espèces. L'intégration de ces perspectives a permis à l'équipe de médiation de comprendre l'écologie locale d'une manière plus fructueuse et plus raffinée.

### *Mise en oeuvre des ententes*

Le troisième argument en faveur de l'inclusion est son aspect pragmatique. Traduire un consensus en action peut s'avérer une entreprise complexe et difficile (voir chapitre X). La réussite de cette entreprise dépend de la compréhension et de l'appui de toutes les parties actives dans la mise en oeuvre, y compris celles qui sont responsables de la réglementation et les autorités de financement. Les parties exclues s'évertuent parfois à s'opposer à la décision concertée d'autrui. En incluant ces parties en temps et lieu et de manière réelle, on empêche parfois une opposition inutile et l'on renforce le sentiment d'appartenance parmi toutes les parties intéressées.

### ***Pourquoi S'OPPOSER à l'inclusion?***

La résistance à l'inclusion se justifie par trois raisons fondamentales. L'une de ces raisons a trait à la gestion de la logistique difficile d'un processus qui comporte un grand nombre de participants. Une autre s'explique par la crainte que certains participants n'aient aucun intérêt à aboutir à un consensus et qu'ils fassent avorter les efforts des autres parties.

Enfin, l'opposition vient de la conviction qu'une recherche de consensus plus large usurpe le rôle légitime et traditionnel des gouvernements élus et de leurs représentants.

### *L'inclusion est impossible pour des raisons logistiques*

L'objection à une inclusion maximale pour des motifs logistiques provient généralement de l'opinion selon laquelle les grands groupes sont, de par leur nature, impossibles à gérer. Comment peut-on concevoir qu'autant de gens soient assis à la table de négociations et qu'ils aient la moindre chance de communiquer de manière fructueuse, sans parler d'atteindre un consensus?

En excluant des groupes d'intérêts directement touchés, on risque d'entraver davantage la conclusion d'une entente, comme cela s'est déjà produit, qu'en faisant face aux difficultés d'inclure un grand nombre de parties. Procéder à une telle exclusion revient à perdre de vue l'objectif même du consensus. Il est assez probable que les parties exclues trouveront un autre moyen de faire valoir leurs préoccupations, et cela risque de miner les efforts déjà entrepris pour atteindre un consensus au sein d'un cercle exclusif et plus étroit. Quoique les groupes très nombreux posent des problèmes logistiques réels, ces difficultés ne sont pas insurmontables comme on le verra au cours de ce chapitre.

### *L'inclusion détruirait la recherche d'un consensus*

Certaines parties prétendent n'avoir tout simplement aucun intérêt à atteindre un consensus pour justifier leur refus de participer. Des pressions s'exercent pour exclure les gens qui semblent peu coopératifs ou peu enclins à démordre de leur position radicale du départ.

Des pressions s'exercent également pour exclure les parties qui ne désirent pas un règlement en temps et lieu, qui préfèrent le statu quo, ou qui cherchent des batailles retentissantes dans la presse ou devant les tribunaux pour s'attirer un plus vaste appui du public.

Quelle que soit la raison du manque de coopération, les parties qui sont déterminées à atteindre un consensus rapide éprouvent la forte tentation d'exclure ces parties. Or, c'est presque toujours une erreur, du fait que ces parties pourront par la suite saper tout règlement négocié. L'expérience générale dans la recherche de consensus révèle que les personnes «difficiles» agissent souvent de la sorte parce que leurs inquiétudes n'ont pas été reconnues ou respectées. Par contre, si on leur donne la chance de participer à un forum qui justifie leurs inquiétudes, un grand nombre de gens feront montre d'un meilleur esprit de coopération.

Il vaut toujours mieux faire face dès le début des négociations aux problèmes posés par ceux dont les intérêts ne sont pas desservis par un consensus. À ce stade, il faudrait demander à chaque partie si elle recherche véritablement un règlement, et il faudrait inscrire dans les règles de base leur engagement à essayer d'atteindre un consensus. Si l'on tente de s'assurer ces engagements dès le départ, on pourra mieux identifier en temps et lieu toute partie dont les intérêts ne sont pas servis par un consensus. Il ne s'agit pas de formuler un jugement hâtif sur ces groupes ni de les exclure, mais plutôt de les inviter à prendre part au processus en évaluant comment leurs intérêts peuvent être respectés par la voie de la participation. Si, après ces délibérations, les parties déterminantes décident de ne pas participer, d'autres ne jugeront peut-être pas utile de procéder ou, encore, iront peut-être de l'avant dans la recherche d'un consensus

mais trouveront d'autres moyens de tenir les non-participants au courant.

### *L'inclusion est antidémocratique*

Un argument souvent invoqué contre la recherche d'un consensus très large vient souvent du fait que les groupes de décision ad hoc sont contraires aux préceptes fondamentaux de la démocratie. Cette objection est souvent avancée à propos du recours à la recherche d'un consensus basée sur des intérêts dans le cas de questions stratégiques : «Est-ce que nous n'avons pas élu des conseils municipaux, des assemblées législatives provinciales et des députés fédéraux précisément pour avoir des représentants comptables de leurs actions qui puissent résoudre les questions publiques? Est-ce que cela ne mine pas ce système de permettre à un méli-mélo d'ONG, d'organismes de réglementation, de promoteurs, et d'autres du même acabit de conclure des ententes exécutoires sur des questions publiques critiques et difficiles qui touchent "l'intérêt général"?» Le chapitre VIII porte sur la difficulté d'assurer la prise de responsabilité. Les paragraphes suivants décrivent brièvement des réactions à la suggestion selon laquelle la recherche d'un consensus corrompt le processus démocratique.

À tous les paliers de gouvernement du Canada, les élus délèguent beaucoup de responsabilités quotidiennes de gestion environnementale à des représentants non élus. Par exemple, dans la pratique, ce ne serait que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles que le ministre des Pêches et des Océans étudierait personnellement les détails des plans de pêche locaux : cette responsabilité est déléguée, par l'entremise des directeurs et des sous-ministres, à des bureaux locaux ou régionaux. Dans ce cas, les représentants nommés prennent des décisions qui portent sérieusement atteinte à la

subsistance des pêcheurs et de leur collectivité. Récemment, certains groupes ont réussi à exercer des pressions en vue d'établir des forums de consensus et la cogestion des ressources pour qu'ils ne dépendent plus des employés des ministères<sup>6</sup>. Dire que la recherche

d'un consensus usurpe ce qui serait autrement une participation directe et réfléchie des élus ne tient pas compte de la nature de la prise de décision bureaucratique au Canada aujourd'hui. Le mouvement vers la recherche d'un consensus faisant appel à des groupes non gouvernemen-

### Encadré 2-2

## Placer le consensus dans le contexte des droits et des mandats

- A. Ce processus a pour but de donner à toutes les parties ayant un intérêt dans le résultat de participer à un processus facultatif en vue de régler les problèmes et de résoudre les différends afin que, chaque fois que possible, les décisions finales se prennent en fonction des recommandations faisant l'unanimité plutôt que d'être imposées unilatéralement. Dans le règlement des différends, les décisions se prennent par consensus. Le consensus signifie l'«entente unanime de tous les participants sur un ensemble de décisions ou de recommandations» et incarne les concepts suivants :
1. Le consensus ne signifie pas une unanimité absolue sur chaque aspect d'une décision, mais veut dire que tous les participants doivent être disposés à accepter l'ensemble des décisions.
  2. Si un participant ne donne pas son adhésion sur un point, il est tenu d'expliquer comment cela porte atteinte à ses intérêts ou comment l'entente proposée ne respecte pas ses intérêts. Ce participant qui ne donne pas son adhésion doit proposer d'autres solutions, et les autres participants doivent étudier comment respecter tous les intérêts.
  3. Si une entente initiale est conclue, certains participants devront peut-être soumettre cette entente au milieu qu'ils représentent ou à une autorité décisionnelle supérieure à des fins de ratification.
  4. Une fois que l'ensemble des décisions fait l'unanimité, ces décisions sont considérées comme exécutoires.
- B. Toutes les parties adhérant à une recommandation qui fait l'objet d'un consensus conviennent d'exercer leurs droits, mandats et responsabilités conformément à cette recommandation et de prendre toute autre mesure qui s'avérera nécessaire pour que cette recommandation puisse s'appliquer.
- C. Si ce processus ne débouche pas sur un consensus, chaque participant exercera ses droits, ses responsabilités et ses mandats comme il le jugera approprié, sans que cela ne le dégage de ses responsabilités décisionnelles et sans que cela ne porte préjudice à ses droits et obligations du fait qu'il a participé au processus.

— L'initiative «2005» du nord-est de la Colombie-Britannique

taux tout comme au gouvernement élargit le processus d'une manière qui renforce le principe de la participation inhérent à toute démocratie. L'encadré 2-2 illustre comment les parties engagées dans un processus ont clarifié la protection de leurs droits et leur mandat au fur et à mesure qu'elles recherchaient un consensus.

Cette critique des processus consensuels est malavisée sur d'autres plans. Jusqu'à présent, aucune recherche d'un consensus au Canada n'a été invoquée comme une alternative à l'exercice des mandats légitimes du gouvernement. La recherche d'un consensus par la voie des négociations dans le cadre d'une médiation pour les études d'évaluation environnementale fédérales est une solution de rechange pour bien des groupes consultatifs nommés. Ces initiatives ne nient pas plus l'ultime responsabilité des ministères pour l'approbation de projets que ne le font les groupes consultatifs nommés.

L'importance de la participation directe du gouvernement, notamment des organismes chargés de la réglementation, a déjà été signalée. Leur présence au sein d'un groupe multilatéral fonctionnant par consensus signifie qu'aucune décision ne pourra enfreindre quelque mandat requis par la loi. Par exemple, dans les négociations du port de Sandspit, la Direction de la gestion de l'habitat du ministère des Pêches et des Océans du gouvernement fédéral était directement représentée au sein de l'équipe de négociation. La politique officielle concernant l'habitat n'était pas négociable. En d'autres termes, même si le choix du site et le projet de construction du port bénéficiaient d'une certaine souplesse, le ministère a exigé une compensation pour l'habitat conforme aux normes établies.

En assurant l'intervention directe d'un organisme public, on évite presque à coup sûr d'empiéter sur les responsabilités ministérielles et de porter atteinte à la responsabilité politique. On

assure également que la décision prise par consensus respectera les exigences et les responsabilités officielles des organismes publics. Laisser dans la recherche d'un consensus la décision finale à un représentant élu est une façon d'incorporer la responsabilité politique à cette démarche tout en favorisant l'esprit démocratique et en respectant la participation.

### ***Qui devrait siéger à la table?***

Quiconque est susceptible d'être fortement touché par la décision devrait siéger à la table. Pour des projets environnementaux, les intervenants comprennent les partisans — les bénéficiaires visés — et quiconque, de par sa proximité géographique, risque d'être touché par les effets secondaires. Les nouveaux aménagements pourraient être source de changements et d'un apport de population ainsi que de menaces pour la qualité de l'environnement, la santé, la sécurité et la vie privée. Ces parties sont indispensables à la fois si l'on veut assurer l'impartialité d'un processus et parce qu'elles sont le mieux placées pour faire valoir leurs propres intérêts et leurs préoccupations. Les parties les plus touchées sont en bien meilleure position pour parler de compromis de manière judicieuse que, par exemple, les organismes chargés de la réglementation qui ne connaissent pas le contexte local et qui n'auront pas à subir les conséquences de la décision finale.

En déterminant qui devrait siéger à la table, les parties doivent tenir compte de qui jouera un rôle important dans la mise en oeuvre de tout consensus qui sera atteint. Il arrive trop souvent que les politiques publiques se décident sans l'intervention du personnel local ou du personnel intermédiaire qui devra mettre l'entente en pratique. Les responsables de la mise en oeuvre peuvent pondérer la réflexion des

équipes chargées de trouver un consensus qui proposent des solutions idéalistes mais peu pratiques, et les amener à faire preuve de réalisme. Dans la planification du port de Sandspit, le ministère des Travaux publics du gouvernement fédéral et les techniciens de marine qui ont joué le rôle de consultants ont donné des directives essentielles sur les autres sites et conceptions possibles. Des solutions qui semblaient sensées aux représentants du milieu et aux groupes de protection de l'environnement étaient, dans certains cas, irréalisables sur le plan technique. Des explications facilement accessibles ont épargné à l'équipe de médiation de perdre son temps dans la poursuite de solutions irréalisables.

Une troisième directive d'inclusion propose de faire participer quiconque est doté d'un pouvoir ou de la motivation de saper un règlement négocié. Les parties qui entrent en jeu au départ dans la recherche d'un consensus sont souvent réticentes à ouvrir la porte à ceux qui sont connus pour leur position intransigeante sur ces questions. Mais il est peu probable que ces positions s'assouplissent si l'on exclut ces parties. En fait, ce sera peut-être plutôt le contraire. En permettant à des groupes influents de participer dès le départ, on se protège au mieux contre l'éventualité de leur opposition à un consensus atteint sans eux.

Il est extrêmement difficile d'assurer la participation d'intérêts très dispersés qui cherchent à tirer parti d'un projet d'aménagement. Par exemple, dans le cas d'un projet de lieu d'élimination des déchets solides, des milliers de ménages dépendent peut-être du choix, du lieu et de l'aménagement de ce site. Pourtant, ces personnes risquent de faire face à plus de difficultés pour organiser leur participation à un processus de délibération que ne le ferait un plus petit nombre de personnes qui vivent près d'un site projeté et qui s'y opposent vigoureusement.

Il y a d'autres groupes d'intérêt qui sont encore plus difficiles à faire participer et qui représentent, par exemple, des générations futures qui seront touchées par des projets comportant des effets à long terme (ex. : coupe à blanc ou entreposage de déchets radioactifs) ou, en fait, les intérêts non humains au nom desquels un grand nombre de batailles environnementales sont menées. L'existence d'intérêts difficiles à définir et à représenter demeure l'un des plus grands défis dans la prise de décisions publiques. Si l'on pose explicitement la question suivante : « Qui devrait être représenté ici? », la recherche d'un consensus est plus prometteuse que des solutions plus officielles pour relever ce défi.

### ***Que peut-on faire pour définir toutes les parties concernées?***

Un nouveau groupe qui s'emploie à rechercher un consensus doit d'abord regarder autour de lui et se poser la question suivante : « Qui n'est pas ici et qui devrait y être? » Cette question peut être difficile à soulever simplement parce que, en général, il s'est avéré extrêmement difficile de rassembler ceux qui siégeaient déjà à la table. Habituellement, les adversaires de longue date, souvent amers, sont assis l'un en face de l'autre pour la première fois. Soulever la question de l'ajout d'autres participants ouvre souvent la porte aux ennuis. Pourtant, il faut aborder cette question. À cette étape préliminaire, un médiateur peut jouer un rôle important, en incitant les membres du groupe à faire preuve d'ouverture d'esprit dans leur recherche d'autres intéressés dont la présence pourrait offrir une dimension jusqu'à présent négligée dans la recherche de solutions.

Dans le cas d'Alberta-Pacific, le médiateur a mené une série complète d'entrevues avec les

nombreuses parties qui avaient été clairement reconnues. Il a demandé à chacune d'elles qui d'autre devrait siéger à la table, était concerné ou avait le pouvoir de faire déraiper toute entente conclue. Ainsi, on a pu établir un cercle sans cesse grandissant, et prendre des mesures pour faire participer chaque partie d'une manière ou d'une autre.

Outre la réflexion de groupe et la création de réseaux, les communications publiques sont indispensables si l'on veut découvrir de nouveaux participants. Les articles ou les annonces dans les médias réduisent le risque qu'un groupe n'entende pas parler de l'initiative. Dans le cas du port de Sandspit, des débats publics bien annoncés ont eu lieu pour faire savoir aux gens que l'on amorçait des négociations par la voie de la médiation. La publicité qui en a résulté a alerté plusieurs organismes qui n'avaient pas participé jusque-là, et au moins l'un d'eux a demandé de siéger à la table.

Par la suite, lorsque le groupe de concertation a décidé qu'un avis public plus explicite s'imposait, il a fait paraître une liste des représentants et le nom d'une personne ressource dans un journal local pour inciter d'autres participants éventuels à manifester leur intérêt. Lorsque les critiques des recommandations sur le consensus ont remis en question la représentativité de la recherche, le groupe de concertation pouvait mentionner les occasions d'étendre la participation qui avaient été offertes auparavant et qui avaient été bien annoncées.

Les parties d'une recherche d'un consensus devraient prévoir l'émergence de nouvelles parties au fur et à mesure que les options de résolution se définissent plus clairement. Au cours du processus, il arrive que certains événements causent des mouvements centripètes dans la participation. En élaborant dès l'amorce du processus des règles de base précisant la manière

dont il faut accueillir les derniers venus, on préparera mieux les parties qui siégeaient au départ à des événements de ce genre. Dans le processus de la forêt modèle de l'ouest de Terre-Neuve, les premiers membres du groupe de concertation avaient prévu l'émergence de nouvelles parties, et établi une règle de base détaillée sur la manière d'élargir le groupe. (L'encadré 2-3 offre des exemples des règles de base d'adhésion qui ont servi dans ce cas et dans plusieurs autres cas de médiation.)

### ***Comment tenir compte de l'intérêt d'un grand nombre d'intervenants?***

On croit généralement que seuls les petits groupes de résolution de problèmes peuvent être efficaces. Au fur et à mesure que le groupe s'agrandit, les difficultés se multiplient sur le plan de la communication, de la logistique, et quand il s'agit de trouver l'unanimité. L'expérience démontre que ce problème n'est pas nécessairement insurmontable.

Un grand nombre de groupes qui sont au départ disposés à participer peuvent par la suite décider que leurs intérêts ne sont pas véritablement en jeu ou qu'ils sont déjà bien représentés par d'autres. Dans le cas de Sandspit, un groupe de planification locale a demandé à faire partie de l'équipe de médiation, en partie parce qu'un groupe semblable était déjà représenté. Après avoir discuté avec le médiateur et d'autres représentants de Sandspit, le groupe a conclu que son intérêt, soit l'achèvement rapide de l'aménagement, était déjà bien représenté. Ceci souligne un point important : la représentation inclusive ne veut pas dire que chaque partie doit siéger à la table, mais que tous les intérêts importants devraient y être représentés.

Quand un grand nombre de groupes et d'organismes ont un intérêt dans les négociations, une solution efficace peut consister à former des

**Encadré 2-3****Modèle de règles de base d'élargissement d'un groupe****Processus de la forêt modèle de l'ouest de Terre-Neuve**

1. Le Groupe de gestion peut en tout temps être élargi avec le consentement des membres du «consensus».
2. Le Groupe de gestion aura droit de regard sur des considérations telles que les suivantes pour déterminer s'il doit s'élargir:
  - i) la nature de l'intérêt représenté par la proposition d'expansion du groupe;
  - ii) déterminer si l'intérêt:
    - a) est représenté par un membre actuel;
    - b) est représenté autrement de manière significative;
    - c) pourrait être représenté de manière significative par quelque autre partie, qu'il s'agisse d'un observateur, de la représentation au sein d'un groupe de travail, d'un participant à un atelier, ou autrement;
  - iii) si un groupe ou un particulier éventuel a manifesté le désir de représenter l'intérêt et s'il a la volonté de s'engager, et pourrait apporter une contribution significative au processus de la forêt modèle;
  - iv) s'efforcer de maintenir un équilibre entre les représentants des divers intérêts, ainsi qu'entre la représentation et l'efficacité.

Un «siège ouvert» sera maintenu en permanence tout au long du processus de la forêt modèle pour signaler la volonté du groupe de gestion d'augmenter le nombre de ses membres en tenant compte de ces considérations, et, en général, de mener ses affaires et d'entreprendre des activités de manière ouverte, en offrant toute possibilité de participation significative. — Règles de base

**Groupe de travail chargé de la gestion forestière d'Alberta-Pacific**

Un autre groupe ou des groupes d'intervenants pourrait être invité à se joindre au groupe de travail. — Procédures du groupe de travail

**Processus de médiation du port pour petites embarcations de Sandspit**

La participation de toute partie supplémentaire exigera l'étude et l'approbation des participants principaux. Or, en faisant cette étude, les participants principaux devront consulter le médiateur. — Règles de base

**Groupe de travail chargé de la diversification de la faune de Saskatchewan**

Si les membres supplémentaires qui, de l'avis de la Diversification de la faune, devraient participer à ces activités [sont] identifiés, ou si un groupe se présente en manifestant son désir de le faire, tout groupe de ce type peut devenir membre, et tout changement à ces règles de fonctionnement pourrait être suggéré à ce moment-là, uniquement avec le consensus du Groupe de travail chargé de la diversification de la faune. — Règles de fonctionnement

caucus, soit des fusions de groupes dont les intérêts sont suffisamment semblables pour qu'ils puissent collaborer. Même si tous les membres du caucus assistent aux séances plénières au nom du milieu qu'ils représentent, les caucus réduisent le nombre de préoccupations soulevées et simplifient la recherche d'un consensus. Ils offrent également des possibilités d'échange d'informations et de résolution des problèmes au sein des groupes qui ont des intérêts semblables. Le Groupe de travail chargé de la gestion forestière d'Alberta-Pacifique a beaucoup recouru à cette formule des caucus.

Une autre manière efficace de faire face à un nombre élevé d'intervenants consiste à déléguer des tâches à des sous-comités ou à des groupes de travail. L'attribution de tâches qu'il serait difficile d'accomplir dans des salles de 30 à 40 personnes peut se faire au sein de sous-groupes représentant ceux qui ont un intérêt majeur dans le sujet en question. Dans le cas de Sandspit, les sous-comités ont permis de trouver divers moyens de traiter les problèmes les plus complexes. Une fois qu'un sous-comité s'entendait sur une version préliminaire, le texte était renvoyé à l'équipe complète où il était discuté, étudié et adopté. Dans le cas d'Alberta-Pacifique, un comité représentant tous les caucus a élaboré la première version préliminaire d'une série générale de directives d'exploitation forestière.

Les groupes de travail peuvent également servir à étendre la participation à des parties qui ne siègent pas à la table principale mais qui ont de l'expertise ou de l'intérêt dans un sujet particulier. Les membres d'un groupe de travail permettent à cette partie de prendre part à la recherche d'un consensus général d'une manière qui reflète les intérêts qu'elle a en jeu dans le résultat.

Il faut répéter qu'en créant des moyens sûrs d'informer ceux qui ne siègent pas à la table —

les parties qui se situent dans les cercles extérieurs de participation — une équipe de concertation peut réduire la demande de participation directe de la part de bien d'autres groupes et intérêts.

## Conclusion

Jusqu'à récemment, les décisions difficiles qui visaient à harmoniser les intérêts d'un grand nombre d'intervenants touchés par les politiques relatives aux ressources ou à l'aménagement se prenaient au sein de forums judiciaires ou administratifs restreints. À cette époque, les choses étaient plus simples et, à court terme, il est encore plus facile pour quelques parties de se réunir et de trouver un terrain d'entente sur ces questions. Mais cette option n'existe plus au Canada. Les portes de la participation se sont ouvertes et les avantages de la collaboration de tous les intervenants clés — créativité plus grande, impartialité accrue, meilleure crédibilité et meilleure acceptation sociale — sont trop évidents pour que l'on en revienne au processus décisionnel trop axé sur l'exclusion qui avait cours jusqu'à récemment. Un grand nombre des problèmes environnementaux les plus sérieux auxquels les Canadiens se heurtent encore aujourd'hui reflètent une période où l'éventail complet des intérêts n'était pas bien représenté.

L'inclusion d'un cercle beaucoup plus large, composé de ceux qui proposent, réglementent, s'opposent ou souhaitent réfléchir de manière critique aux conséquences du développement et exercer une influence, est l'alternative qui est en train de naître. La recherche d'un consensus offre la meilleure occasion possible de bénéficier des avantages d'une plus grande inclusion quand il s'agit des questions de développement durable. Réussir à rechercher un consensus pleinement inclusif est nécessaire, difficile mais réalisable.



## Chapitre III

# Participation volontaire à la recherche d'un consensus

### **PRINCIPE III : 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.»

— *Forger des consensus pour un avenir viable : principes directeurs*

**T**rouver un consensus signifie faire dire oui à toutes les parties, mais ce oui n'a de sens que si ces parties ont eu le choix de dire non. Le droit ultime de dire oui ou non est ce qui donne tout son sens à la réalisation d'un consensus.

La liberté de participer est en jeu lorsqu'un groupe de concertation est créé et tout au long du processus. Le présent chapitre examine la portée de la participation volontaire, en posant les questions suivantes:

- Comment un processus volontaire aide les parties à décider si, oui ou non, elles siégeront à la table?
- Comment les parties peuvent-elles concevoir le processus pour assurer la participation volontaire?
- Comment un processus volontaire aboutit-il à des négociations plus constructives?
- Comment un processus volontaire multiplie les chances de mettre en oeuvre le consensus?

### ***Comment un processus volontaire aide les parties à décider si elles siégeront à la table?***

Quand on veut engager des parties dans la recherche d'un consensus, la première étape de cette démarche est difficile et délicate. Il s'agit de permettre aux parties d'analyser si leurs intérêts pourraient être desservis par la voie de négociations sans menacer ces intérêts. Pour évaluer les avantages et les inconvénients éventuels de la participation aux négociations, les parties doivent bien comprendre la différence entre travailler avec et contre ces autres parties. Cependant, elles seront réticentes à amorcer des discussions préliminaires si elles s'exposent à être emprisonnées dans un processus à haut risque. Ce qui doit être clair dès le départ, c'est que les parties ont le droit de

quitter en tout temps — le droit de quitter est ce qui rend l'adhésion inoffensive.

En termes pratiques, une manière d'amorcer une recherche éventuelle d'un consensus consiste à inviter les parties à une réunion exploratoire, sans aucune obligation de participer aux séances suivantes. Ceci aide les parties à surmonter la réticence compréhensible de s'asseoir avec des adversaires de longue date. Les représentants peuvent expliquer de manière crédible au milieu qu'ils représentent qu'il n'y a aucun risque : «Nous leur parlerons des avantages et des inconvénients des réunions suivantes mais sentez-vous libre de dire "merci, mais non merci"».

Quand on connaît les enjeux de la participation à la recherche d'un consensus, cette liberté revêt une importance évidente. Temporairement, la recherche d'un consensus donne des chances égales à chacun, en suspendant les inégalités de pouvoir tant que le processus est en marche (voir chapitre VI). Cependant, le pouvoir n'est ni éliminé ni neutralisé, il est simplement mis au rancart momentanément; les deux parties d'un conflit ont parfois l'impression que les négociations signifieront un compromis sur certains avantages ou intérêts, voire sur des valeurs fondamentales. Par exemple, les partisans d'un projet qui ont les poches bien remplies et qui ont de forts précédents juridiques en leur faveur auront peut-être l'impression qu'ils perdront leur avantage en s'asseyant avec des adversaires locaux. À l'inverse, un groupe local qui s'oppose à un projet d'aménagement craindra peut-être que les négociations lui aliènent l'appui du public et toute réputation de moralité qu'il pourrait avoir gagnée. Face à toutes ces craintes, la liberté de s'éloigner du processus est cruciale. Après tout, on ne s'expose qu'à perdre une soirée pour discuter si l'on poursuivra les discussions.

Dans les décisions sur l'environnement et le développement au Canada, la concertation est une nouveauté. Les participants éventuels sont généralement très conscients que la coutume, voire les droits légaux, leur offrent des options plus traditionnelles s'ils en viennent à s'opposer. La nature volontaire de la participation empêche que les intervenants aient l'impression que ces droits sont violés. Il faut indiquer très clairement aux parties qu'elles devraient décider de ne pas participer ou que, si le consensus échoue, elles n'auront pas perdu ni réduit leur capacité de poursuivre la défense de leurs intérêts par d'autres moyens plus conventionnels.

### ***Comment les parties peuvent-elles concevoir le processus pour assurer la participation volontaire?***

Les parties qui s'engagent dans la recherche d'un consensus ont une occasion rêvée de maximiser la liberté de choix de chacun. Ceci se produit lorsqu'elles conçoivent leur propre processus. Les aspects plus vastes de la conception du processus sont traités au chapitre IV. Ici, il s'agit plus particulièrement d'étudier la manière dont les règles de base, établies dès le départ, peuvent garantir que la participation est volontaire tout en augmentant les chances que les parties décident de participer.

Plusieurs points qui sont généralement inclus dans les règles de base sont d'une importance particulière. Premièrement, et peut-être surtout, il s'agit de la manière dont les parties définissent le consensus et exposent ce qui se passera si l'on n'aboutit pas au consensus. Certains groupes veulent fonctionner par «consensus virtuel» ou par «consensus moins un». Hélas, on a souvent tendance à considérer cette forme de consensus comme une entente qui n'est pas nécessairement unanime<sup>7</sup>, une définition qui ouvre la

porte à de gros problèmes. Par exemple, ce genre de consensus approximatif permet aux parties de la majorité de se liguer contre les intérêts minoritaires, en insinuant des menaces et des reproches dans un processus qui est censé construire des relations de travail. Aucune partie minoritaire ne voudra participer si ce genre de comportement est permis. Lorsque les parties élaborent leurs règles de base, elles doivent définir très clairement ce qu'elles veulent dire par consensus. Diverses définitions du terme employées dans plusieurs cas figurent dans l'encadré 3-1. Quoiqu'il y ait place à différentes formulations, il est essentiel que l'unanimité soit la règle de manière explicite et exclusive.

Parallèlement à une définition stricte du consensus, les règles de base peuvent également inclure des règles qui prescrivent ce qui se produit dans le cas d'une impasse. Pour régler le problème posé par le fait qu'une règle d'unanimité condamne le processus à l'impasse et à des désistements rapides, les parties peuvent définir une séquence de mesures à prendre lorsque la situation devient houleuse.

Aux fins de réduire le risque d'une impasse prolongée, les parties voudront peut-être définir un mécanisme particulier de règlement des différends dans les règles de base. Par exemple, elles peuvent engager un animateur neutre lorsque la communication non encadrée est rompue. Dans certains cas, les parties pourront peut-être engager d'autres personnes plus haut placées dans la hiérarchie organisationnelle pour discuter de questions faisant l'objet d'une impasse.

Pour sortir d'une impasse sur des questions techniques compliquées, les règles de base peuvent faire appel à l'aide d'experts qui étudieront les faits. Les experts peuvent être choisis par entente conjointe des parties ou par la création

### **Encadré 3-1**

## **Quelques définitions du consensus employées dans les processus canadiens**

### **Groupe de travail de gestion forestière d'Alberta-Pacific**

#### A. Définition de l'entente

1. L'entente se définit comme l'accord explicite des caucus représentés au sein du Groupe de travail. Même si l'on ne prévoit pas de vote et que, par conséquent, le quorum n'est pas approprié, l'accord explicite exige que tous les caucus soient représentés.
2. Les ententes provisoires conclues au cours des discussions du Groupe de travail sont temporaires en attendant qu'une entente soit conclue pour un accord global portant sur tous les problèmes en présence du Groupe de travail, à moins qu'il n'en soit autrement convenu.
3. Le Groupe de travail peut approuver un accord global à l'exception de quelques dispositions particulières. Si tel est le cas, les participants définiront ensemble les points de désaccord et s'entendront sur la manière de traiter les questions en suspens.

Il n'y aura en aucun cas une déclaration précisant quelle partie des caucus était en faveur de quelque disposition que ce soit, ou opposée à cette disposition, qui ferait encore l'objet d'un désaccord. — Procédures du Groupe de travail

### **Processus de médiation du port pour petites embarcations de Sandspit**

Les parties conviennent de fonctionner par consensus, ce qui signifie l'accord de tous les principaux participants. — Règles de base

### **Processus de la forêt modèle de l'ouest de Terre-Neuve**

*Consensus* : l'accord explicite de tous les membres tels que représentés par les «membres du consensus». ... L'accord explicite exige que tous les membres soient représentés au moment d'aboutir à un consensus. — Règles de base

d'un groupe consultatif pour lequel chaque partie du conflit choisit un membre. Les parties peuvent décider à l'avance d'accepter quelque interprétation que ce soit sur laquelle leurs experts pourraient s'entendre.

Les règles de base peuvent également énoncer des mesures à prendre si un participant décide de se retirer du processus. Le retrait ne doit pas nécessairement porter un coup fatal au processus. Au contraire, de par sa conception même, il peut déclencher des mesures qui permettront de rétablir ce processus. Les parties peuvent convenir à l'avance que, si elles sont désabusées au point d'envisager le retrait, elles donneront aux autres participants un avis préalable suffisant et la possibilité de discuter des motifs de leur retrait avant de prendre une décision finale.

Cette mesure dissuade les parties de recourir à des menaces vaines de retrait et, en permettant une période d'apaisement, réduit les risques de départs impulsifs. Elle assure également que le reste du groupe devra écouter soigneusement les arguments selon lesquels le processus ne répond pas aux besoins des parties qui perdent intérêt. La directive suivante a été adoptée dans le processus de la forêt modèle de l'ouest de Terre-Neuve pour des situations dans lesquelles une partie n'était pas d'accord avec une décision en suspens :

*Si un ou quelques membres ne sont pas d'accord avec une décision proposée, ce membre est tenu de démontrer clairement que le point en jeu est une question de principe selon lequel il ou elle ne peut pas accepter la décision. Ou bien, le membre doit démontrer clairement pourquoi et comment il ou elle serait précisément et tout particulièrement touché(e) par la décision proposée.*

*Si le membre dissident peut démontrer l'une ou l'autre de ces conditions, il incombe alors au reste des membres de faire un effort manifieste pour régler ces problèmes. — Règles de base du processus de la forêt modèle de l'ouest de Terre-Neuve*

En établissant des responsabilités réciproques pour régler les différends qui nuisent à l'entente, ce genre de règle fait d'un départ justifiable une option valable tout en dissuadant les parties de recourir à de fausses menaces de retrait. Et dans le cas d'une impasse, les règles de base du processus de la forêt modèle de l'ouest de Terre-Neuve offrent un exemple d'une manière possible de débloquer une impasse :

*Dans le cas d'une impasse, les membres s'entendront sur un processus approprié de règlement du différend et s'y tiendront. Certaines initiatives possibles dans le processus peuvent comprendre, sans toutefois s'y borner, les mesures suivantes :*

- i) la participation du conseil d'administration aux débats pour aider les membres à mieux analyser le ou les problèmes;*
- ii) le recours à la médiation, y compris l'éventualité d'engager un médiateur professionnel pour aider le groupe de gestion à trouver une solution au(x) problème(s) qui les divise(nt);*
- iii) la participation d'un groupe d'étude technique pour recommander des candidats qui pourraient jouer le rôle d'expert acceptable pour toutes les parties et qui pourraient contribuer à résoudre des problèmes techniques difficiles. — Règles de base du processus de la forêt modèle de l'ouest de Terre-Neuve*

### **Comment un processus volontaire aboutit-il à des négociations plus constructives?**

Faire face à des questions difficiles dans lesquelles les relations sont devenues tendues, telle est la substance même de la négociation. Tout au long des moments difficiles de la négociation, la liberté de quitter incite les parties à évaluer les avantages de rester. Elles se demanderont sans cesse si leurs intérêts seraient mieux défendus si elles se trouvaient ailleurs et quelles seraient leurs meilleures options si les négociations échouaient — ce que l'on appelle parfois la MSR. En étant conscient de cette alternative, chaque représentant a une base à partir de laquelle il peut mesurer les options envisagées. Ceci n'est significatif que si les parties ont le choix de poursuivre d'autres avenues si les négociations échouent.

Cette étape des négociations exige également de la créativité et de l'ouverture à de nouveaux faits, idées et options. Là encore, les parties sont plus susceptibles d'être dans ces dispositions si la participation est facultative plutôt qu'obligatoire. Personne ne donne le meilleur de sa créativité sous la contrainte.

Les parties jugeront peut-être utile à cette étape de pousser le principe de volontariat un peu plus loin. Tout comme elles se sont rencontrées la première fois en convenant qu'elles n'avaient aucune obligation, elles peuvent consacrer un peu de temps à une invention sans engagement. Ceci leur permet de se livrer à un remue-ménages en sachant que les idées, même celles qui sont farfelues, n'emprisonneront pas quiconque dans un engagement particulier. De même, les parties jugeront peut-être utile d'élaborer des ententes provisoires sur des points précis, en se gardant toutefois la possibilité de les réexaminer par la suite. Par exemple,

la disposition suivante a été intégrée aux règles de base du Groupe de travail chargé de la diversification de la faune de Saskatchewan :

- *Les membres conviennent de fonctionner par consensus, c'est-à-dire à l'unanimité.*
- *Aux fins de pouvoir envisager le plus vaste éventail possible d'options et de solutions, toute suggestion ou offre sera considérée comme provisoire tant qu'une entente globale ne sera pas conclue. Toute entente conclue au cours des discussions est provisoire en attendant qu'une entente globale soit conclue.*

Ce genre d'entente permet à chaque partie d'avoir confiance qu'elle garde toute liberté de rejeter une entente plus globale à la fin. En aidant tous les représentants à maintenir leurs options le plus possible tout au long de la phase de négociation, les progrès sont plus susceptibles de se produire.

### **Comment un processus volontaire multiplie-t-il les chances de mettre en oeuvre le consensus?**

L'étape finale de la recherche d'un consensus est la mise en oeuvre. Les ententes doivent maintenant survivre et fonctionner dans un monde extérieur qui n'est pas nécessairement favorable au consensus que les partisans ont approuvé, et qui n'est pas nécessairement prêt à l'accepter. Le chapitre X analyse de manière plus détaillée les difficultés de cette étape critique et ultime. Ici, il s'agit de définir comment la nature volontaire du processus peut contribuer à une mise en oeuvre réussie de l'entente.

La participation libre et éclairée présente deux avantages importants pour la mise en oeuvre : l'engagement à réaliser l'entente conclue et de bonnes relations de travail. Ces deux avantages découlent de la psychologie humaine

fondamentale. Les décisions dans lesquelles nous sommes les plus engagés sont celles auxquelles nous participons le plus pleinement et le plus librement. Ceci est aussi vrai pour les groupes que pour les individus. Si l'on est contraint de participer, la décision ne nous appartient pas véritablement, et nous demeurons prêts à prendre rapidement des distances face à toute difficulté qui pourrait surgir au cours de la mise en oeuvre. À l'inverse, si nous adhérons librement à une entente, nous nous sentons responsables de son sort et de ses implications, et nous nous efforcerons qu'elle fonctionne.

Les relations entre les parties peuvent être la clé de la réussite de la mise en oeuvre. La conclusion d'une entente est un objectif prédominant de la recherche d'un consensus, mais l'élaboration de relations constantes, durables et positives entre les parties l'est tout autant. Là encore, le volontariat est la clé de bonnes relations, tandis que la contrainte constitue, dans le meilleur des cas, une assise fragile. La compréhension entre les parties qui sont contraintes de collaborer est généralement superficielle par rapport à celle qui se construit lorsque les parties veulent coopérer.

## **Conclusion**

Le présent chapitre a tracé les grandes lignes du principe de la participation volontaire tout au long des quatre étapes générales d'un processus consensuel. De ces principes dépendent la venue des parties à la table des négociations, le débat sur la manière de discuter, l'examen sérieux des questions tout au long des négociations, ainsi que l'étape cruciale de la mise en oeuvre. La deuxième étape, dans laquelle les parties débattent de la manière dont elles devraient discuter, leur offre une occasion précieuse de miser sur les avantages d'un processus volontaire et d'intégrer des garanties de respect du principe. En fin de compte, c'est la liberté de participer ou non qui donne à la recherche d'un consensus son intégrité et sa force. Les parties doivent s'efforcer de préserver la nature volontaire de la participation tout au long de la recherche d'un consensus, et au-delà, jusqu'à sa mise en oeuvre.



# Chapitre IV

## Conception de la recherche d'un consensus

### **PRINCIPE IV : 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.»

— *Forger des consensus pour un avenir viable : principes directeurs*

La recherche d'un consensus offre aux parties un grand nombre d'options pour structurer leur dialogue et la résolution des problèmes. Cette souplesse est l'un des avantages qu'offre cette méthode par rapport à des formules plus conventionnelles et plus réglementées. Néanmoins, on peut être presque certain que les négociations échoueront si les parties ne prennent pas dès le départ le soin de définir une structure pour ce processus et d'en convenir. Si, au départ, les parties ont les mêmes attentes et la même perception de la situation, elles seront dotées d'une assise solide pour toutes leurs discussions ultérieures.

Le présent chapitre examine les problèmes auxquels les parties doivent faire face dans la conception d'une recherche de consensus qui réponde à leurs besoins. Après avoir exposé pourquoi les parties devraient concevoir elles-mêmes le processus, ce chapitre analyse les règles de base nécessaires pour forger l'ensemble du processus consensuel. Il examine également les problèmes inhérents à l'élaboration des règles relatives au choix des participants, à l'orientation et au déroulement réel des négociations, ainsi qu'aux problèmes logistiques relatifs au lieu et au moment où les choses se feront.

### ***Pourquoi une conception par les participants?***

Cette question comporte en fait deux volets. Premièrement, pourquoi la conception est-elle nécessaire? Deuxièmement, pourquoi les parties devraient-elles s'en charger elles-mêmes alors qu'il existe des règles bien connues, déjà toutes prêtes, qu'elles pourraient adopter rapidement?

La réponse à la première question est la suivante : sans une certaine structure, les malentendus sont légion, et des étapes et problèmes

essentiels risquent de sombrer dans la confusion. En fait, un grand nombre de gens détestent les réunions, même si elles ont lieu dans le cadre d'une seule organisation où les participants ont un objectif qui les réunit. Les difficultés augmentent d'autant lorsqu'un groupe chargé de résoudre un problème est composé de représentants issus d'organismes distincts, souvent adversaires. Non seulement leurs réunions mais aussi le contexte plus large à l'intérieur duquel ils se rencontrent regorgent de valeurs, de perceptions et d'objectifs conflictuels.

Les groupes de négociation qui se composent d'un éventail multiple et varié d'intervenants ont besoin d'une «constitution» qui précise ce qui suit :

- quelle forme prendra leur interaction (règles de procédure);
- pourquoi (l'objectif);
- quoi (les sujets à aborder et à éviter);
- qui (les parties qui devraient siéger à la table);
- quand et où (l'échéancier et la logistique).

Sans une entente sur ces questions, il ne peut y avoir de processus. Les parties qui se rassemblent plus d'une fois sans un cadre qui délimite les procédures et la substance de leurs débats risquent d'être rapidement déçues et de rompre les discussions.

Quand on sait qu'il existe des formes de recherche de consensus multilatéral, pourquoi ne pas adopter un modèle tout fait? Il y a plusieurs raisons de ne pas agir de la sorte. Premièrement, ceci se ferait au détriment de l'occasion précieuse d'apprentissage qu'offre la conception par les participants. La plupart des groupes et leurs représentants ne connaissent pas bien le processus de recherche d'un consensus. L'étude des questions relatives à comment,

quoi, qui, et ainsi de suite permet d'analyser dans une perspective critique la manière dont le consensus est différent des processus traditionnels. Par exemple, en examinant ce dont elles parleront, les parties peuvent commencer à percevoir la différence entre des positions intransigeantes («Il est hors de question que nous acceptions cette installation ici») et certains intérêts («Nous nous préoccupons surtout de la sécurité de nos familles et des effets sur la valeur de nos propriétés»).

Une deuxième raison pour laquelle la conception par les participants est préférable tient à la nature particulière de chaque combat relatif au développement durable. Ce sont des situations extraordinairement complexes et chargées de valeurs qui font entrer en jeu des personnalités particulières. Elles varient quant au nombre d'intervenants importants, quant au pouvoir relatif des intérêts clés, quant à l'état et à l'importance des connaissances scientifiques sur les «faits», et quant à la longueur du conflit. Les modes traditionnels de prise de décisions en matière d'environnement ne permettent pas une adaptation parfaite du processus à chaque cas. Par contre, le consensus offre l'occasion d'adapter les règles à chaque situation. Ceci peut s'avérer particulièrement intéressant lorsque les parties proviennent de milieux sociaux et culturels très différents, du fait que cette formule permet d'inventer des approches hybrides qui soient aussi compatibles que possible avec les besoins et les attentes de toutes les parties.

Une autre raison, plus tactique en quelque sorte, incite les groupes à résoudre les problèmes de conception du processus. Cette formule offre une première occasion de découvrir que la coopération est bel et bien possible, ou qu'elle ne l'est pas. Si les parties se lancent tout simplement dans les négociations sur-le-champ, dans le meilleur des cas, cela déclenchera une

avalanche de suggestions incohérentes à propos de ce qu'il faut faire, qui proviendraient des intérêts personnels non déclarés de chaque porte-parole. Pire encore, les discussions peuvent dégénérer en un échange d'accusations. La rupture des communications est prévisible dans un climat qui est tout aussi hostile que le monde extérieur au forum de concertation.

Des problèmes majeurs sont peut-être trop explosifs et source de division au départ, surtout pour les gens qui ne se connaissent pas ou qui entretiennent déjà des sentiments d'hostilité entre eux. Le fait de parler du processus peut encore susciter des controverses, mais on peut mettre l'accent sur des questions qui sont généralement moins critiques. Ce programme comporte un aspect moins périlleux, à savoir qu'il permet de mieux se connaître, de faire quelques erreurs relativement sans conséquence, et de trouver un meilleur mode d'interaction. À ce stade, il est souvent utile de faire appel à un rassembleur neutre expérimenté dans la mise sur pied de processus consensuels. Par exemple, dès l'amorce du processus de la forêt modèle de l'ouest de Terre-Neuve, qui comportait un vaste éventail d'intervenants peu habitués à travailler ensemble, un médiateur professionnel est intervenu pour mener un atelier sur les règles de base. Il en a résulté que les participants ont été capables de collaborer de manière fructueuse à la conception de leur propre processus et d'acquérir une confiance plus grande dans les négociations qui s'ensuivirent.

Une dernière raison de concevoir soi-même le processus est que les gens ont tendance à respecter davantage les règles quand ils interviennent activement dans leur mise sur pied. Plus tard, si les problèmes surgissent, les parties disposent d'une base dont ils ont convenu ensemble pour résoudre leurs différends.

### **Comment les règles de base peuvent-elles forger la recherche d'un consensus?**

Cette section a pour but essentiel de définir quels sont les problèmes de conception que l'on peut et devrait traiter dans la recherche d'une entente sur les règles de base. Les problèmes sont abordés sous la forme de questions courantes : qui? pourquoi? quoi? comment? où? et quand? Les problèmes dont il n'est pas question ici seront abordés dans d'autres chapitres et feront l'objet, au besoin, de multiples renvois.

#### **Règles de base à propos de «qui?»**

L'une des difficultés fondamentales dans la mise en marche d'un processus consensuel consiste à déterminer qui devrait siéger à la table (voir chapitre II sur l'importance de l'inclusion). En outre, lorsque les parties qui forment un groupe de recherche initiale d'un consensus se mettent au travail, elles voudront peut-être faire certains ajouts immédiats. Certes, elles doivent consacrer du temps à déterminer si leur équipe est complète et, par la voie des règles de base, se donner une marge d'erreur. (Le chapitre III présente certaines options permettant de traiter les «entrées tardives» et offre des exemples de règles de base éventuellement utiles.)

Les règles de base précisent en général qui siège à la table et à quel titre. On peut parfois faire des distinctions entre ceux dont l'approbation est officiellement requise lorsqu'on cherche l'unanimité, et les parties qui sont surtout là en tant qu'observateurs. Les règles de base permettent également de définir les groupes qui ont décidé de ne pas participer mais avec lesquels il faut maintenir une communication constante. On peut également préciser les moyens d'y parvenir.

Les règles de base doivent également définir la question importante de la présence d'autres personnes. Les options vont de réunions complètement ouvertes au public, en passant par la formule de l'invitation préalable, à des réunions entièrement à huis clos. Dans le cas de la forêt modèle de l'ouest de Terre-Neuve, les réunions de l'ensemble du comité sont annoncées à l'avance et ouvertes au grand public. Le Groupe de travail de la gestion forestière d'Alberta-Pacific a également accordé une grande importance à l'ouverture, mais avait l'impression qu'il fallait avoir à l'avance une certaine idée de l'assistance pour des raisons logistiques. Ce Groupe de travail voulait également s'assurer que la présence des non-membres ne dissuaderait pas les membres de parler librement. Le Groupe de travail a finalement adopté une règle selon laquelle les non-membres ne pouvaient assister aux réunions que s'ils étaient invités par un représentant. Au fur et à mesure de l'évolution du processus, l'application de cette règle s'est assouplie.

Il est difficile de déterminer dans quelle mesure les réunions doivent être ouvertes au public. Une politique de portes ouvertes peut être source de problème d'ordre et freiner la libre expression. Elle peut également amener certains représentants à amuser la galerie plutôt qu'à travailler sérieusement et à envisager des compromis. Par ailleurs, si l'on ferme les portes, on risque de miner la confiance du public dans le processus et de susciter la méfiance. Les représentants et le milieu qui les mandate doivent soupeser soigneusement ces considérations lorsqu'ils conçoivent leur processus.

Les discussions sur les règles de base régissant qui devrait participer doivent également porter sur le rôle et les responsabilités des représentants. Par exemple, les représentants ont des opinions parfois très divergentes quand il s'agit

de déterminer dans quelle mesure ils peuvent s'engager dans des ententes nouvelles sans consulter de nouveau le milieu qu'ils représentent. Certains représentants doivent revenir pour obtenir des approbations intermédiaires tout au long du processus. D'autres ont une marge de manoeuvre considérable, et les règles de base peuvent leur attribuer la responsabilité de décider si et à quel stade ils doivent consulter le milieu qu'ils représentent. Les règles de base devraient tenir compte de la situation de chaque représentant. Dans le processus du port de Sandspit, les directives précisaient ce qui suit :

*Les parties partent du principe que ce qui est dit ou fait par le représentant des participants principaux au cours de la médiation est considéré par ce représentant comme reflétant ou comme étant susceptible de refléter les préoccupations, les désirs et les intérêts de la partie qu'il représente, et, si elles ne sont pas certaines que ce soit véritablement le cas, elles doivent en faire part. — Règles de base du processus de construction du port de Sandspit.*

### **Règles de base à propos de «pourquoi?»**

Lorsque les parties conçoivent leur processus, elles doivent préciser très clairement ce qu'elles cherchent à accomplir. La réponse peut sembler évidente : une entente globale sur les mesures à prendre sur quelque point que ce soit. Mais il ne faudrait pas oublier qu'un grand nombre de participants ne connaissent peut-être pas la logique et la définition de l'élaboration d'un consensus. Ils s'attendent peut-être à ce que la résolution finale fasse l'objet d'un vote ou, s'il y a un questionnaire du processus, ils s'attendent peut-être à ce qu'il ou elle prenne la décision finale.

Un groupe de concertation sera le mieux placé pour clarifier ces sources de confusion en définissant exactement ce qu'il entend par «consensus» et comment savoir qu'il sera atteint (voir quelques définitions types au chapitre III, encadré 3-1.)

Dans le chapitre III, il était expliqué qu'il était peu judicieux pour des groupes d'élargir le sens du terme «consensus» et d'accepter une entente moins qu'unanime. Néanmoins, ils voudront peut-être élaborer des règles de base qui leur permettront de conclure des ententes partielles utiles sur certains points tout en convenant de ne pas être d'accord sur d'autres. Voici un extrait de la règle de base applicable qui a été utilisée dans le cas du port de Sandspit :

*Si les participants devaient atteindre un consensus qui résolve la plupart mais pas la totalité des problèmes, ils pourraient s'entendre sur une déclaration décrivant les points de désaccord et tout manque d'informations ou de données qui entrave cette entente et, si possible, un processus permettant d'aboutir à une entente sur ces points. — Règles de base du processus de construction du port de Sandspit*

Les parties sont évidemment libres d'inclure des règles de décision autres que le consensus si elles le font de manière explicite dès le départ. Ainsi, par exemple, un groupe pourra décider de confier certains types de problèmes, en particulier des questions scientifiques complexes, à des experts externes et les laisser prendre les décisions concernant les faits.

Quand on réfléchit pourquoi le processus a été mis en branle, on se demandera inévitablement des questions dans quelle mesure les parties seront engagées à se conformer aux ententes. Par exemple, il arrive parfois que les organismes gouvernementaux chargés de la

réglementation participent à la recherche d'un consensus, avec l'espoir d'y prendre part activement, tout en se réservant le droit de réviser l'entente ultérieurement.

### **Règles de base à propos de «quoi?»**

Les règles de base à propos de «quoi» ont trait aux opinions éventuellement conflictuelles que les parties ont souvent sur les problèmes dont il faut s'occuper pour aboutir à une entente finale. Les personnes engagées dans des controverses émotives ont très souvent des perceptions très différentes des problèmes. Dès le début des négociations, les parties doivent s'entendre sur une seule définition concise des problèmes qu'elles ont l'intention de résoudre, et noter cette définition. Elles veulent aussi parfois exclure certains problèmes en particulier, dont la résolution n'est pas de leur ressort ou qui n'ont rien à voir avec le problème principal. Dans les négociations de la gestion forestière d'Alberta-Pacific, les parties avaient convenu au départ de ne pas traiter les problèmes en suspens concernant l'usine de pâtes à papier de la compagnie dans un forum consacré à la récolte du bois. L'équipe de négociation avait également conclu que les seules préoccupations juridiques des participants autochtones seraient mieux réglées dans un processus parallèle auquel ne participeraient que les intéressés.

Il n'existe aucune règle ferme qui permette de décider ce qui figurera à l'ordre du jour ou ce qu'on en exclura. Il est parfois utile d'inclure autant de problèmes que possible, même ceux qui semblent éloignés des thèmes clés. Ceci peut constituer une liste de problèmes «négociables» qui peuvent servir à conclure une entente globale (c'est-à-dire une entente qui offre quelque chose à chaque participant) qui est plus facile à

concevoir. Dans d'autres cas, il est plus avisé de limiter l'ordre du jour aux questions les plus pressantes dans le cadre du mandat et de la compétence des négociateurs. Cette décision est souvent la plus importante de celles que doivent prendre les parties qui conçoivent leur processus consensuel.

### **Règles de base à propos de «comment?»**

Les parties doivent prendre un grand nombre de décisions sur la manière de mener le processus. Ces décisions portent entre autres sur les sujets suivants:

- normes de conduite et de comportement au cours des négociations;
- relations avec les médias;
- confidentialité;
- apport et échange d'expertises et d'informations;
- consignation des débats;
- ressources destinées au processus.

L'analyse suivante présente quelques solutions possibles à ces problèmes.

**Règles d'éthique :** On croit généralement qu'au cours de négociations, on peut faire fi de certains aspects du protocole et de la courtoisie les plus courants dans les relations humaines. Les attaques personnelles, les exigences déraisonnables, les menaces et la duplicité sont considérés comme normales dans le comportement des négociateurs. Mais on tend de plus en plus à abandonner cette mentalité intransigeante de la négociation pour une attitude fondée sur une communication non coercitive, honnête et franche. Certains groupes décident d'intégrer de manière explicite dans leurs règles de procédure les concepts clés de cette approche des

négociations qui s'appuie davantage sur des principes. Par exemple, le processus de la forêt modèle de l'ouest de Terre-Neuve a établi les normes suivantes dans le cadre de ses règles de base :

*Les membres conviennent d'agir de «bonne foi» dans tous les aspects du processus... Les membres acceptent la légitimité des préoccupations et des objectifs d'autrui... Il est important qu'un membre soulève, avec le Groupe de gestion, toute question qui lui semble enfreindre ces règles de base ou la concertation de bonne foi... L'accent sera mis sur les intérêts et les préoccupations plutôt que sur les exigences et les prises de position... Les membres s'engagent à analyser les problèmes à fond, à rechercher des solutions dans un climat de concertation et de recherche de solutions... Les membres s'abstiendront de toute attaque personnelle et de tout jugement sommaire. — Règles de base du processus de la forêt modèle de l'ouest de Terre-Neuve.*

Les règles d'éthique devraient également préciser les attentes concernant la présence régulière des membres. Lorsque les représentants clés n'assistent pas aux réunions, ils font perdre le temps des autres membres et perturbent gravement le processus. Il arrive souvent que des groupes de concertation élaborent des exigences assez strictes pour assurer la présence et la représentation permanentes de leurs membres. Les règles de base peuvent aussi prévoir des restrictions concernant le remplacement des représentants. Lorsqu'on les autorise à se faire remplacer, il faut veiller à ce que ces remplaçants soient bien informés et que, par conséquent, ils ne retardent pas le processus.

**Relations avec les médias :** La presse peut jouer un rôle précieux en s'assurant qu'un groupe de concertation fournisse de l'information au public, mais la couverture médiatique peut aussi aggraver les malentendus si elle est incomplète ou inexacte. Au cours de la recherche d'un consensus, les discussions exigent souvent autant de franchise que de doigté. Ceci peut s'avérer très difficile sous les feux des médias, surtout lorsque la presse insiste sur la controverse et néglige les réussites de la coopération qui sont moins spectaculaires pour les médias.

Il existe plusieurs moyens d'aborder le défi et les possibilités qu'offrent les relations avec les médias:

- Concevoir des directives claires sur les rapports avec la presse par des représentants individuels : il arrive souvent que les groupes conviennent de ne pas discuter des opinions des autres parties ou des problèmes brûlants avec les médias.
- Désigner un porte-parole qui soumettra ses communications à la gouverne des autres membres du groupe de concertation; on peut parfois confier ce rôle à un médiateur.
- Préparer des déclarations sommaires et des communiqués réguliers; on peut réserver une période à la fin de chaque réunion ordinaire pour rédiger une annonce publique.
- Organiser des séances publiques fréquentes et être honnête quand il s'agit d'informer à la fois la presse et le public des débats qui se déroulent nécessairement à huis clos; un grand nombre de gens comprennent que les négociations exigent un certain degré de confidentialité s'ils sont bien informés par ailleurs.
- Préparer et diffuser des troupes d'information à la presse à des étapes précises du processus.

Les groupes peuvent également rédiger des articles de journaux, qu'il vaut parfois mieux présenter sous forme de publicité payée, pour assurer une représentation exacte de problèmes complexes. Dans le cas du port de Sandspit, les groupes de travail ont préparé une séquence en cinq volets d'articles d'une page entière sous forme de questions et réponses, qui ont été révisés par l'équipe entière, puis publiés dans le journal local. Le Groupe de travail chargé de la diversification de la faune de Saskatchewan a adopté la règle de base suivante :

- *À la fin de chaque réunion du Groupe de travail, on pourra convenir d'un énoncé sommaire et le rédiger; cet énoncé se prêtera à un débat avec les médias et le grand public et décrira l'évolution des travaux dudit Groupe. On pourra former un sous-comité qui contribuera à cette activité. Dans les débats, les membres du Groupe de travail réagiront dans l'esprit de ce sommaire commun.*
- *Les membres du Groupe de travail ne se prononceront pas sur la position ou les suggestions d'autres membres dans leurs discussions avec le public ou les médias.*
- *Les réunions se tiendront à huis clos. — Groupe de travail chargé de la diversification de la faune de Saskatchewan — Règles de base*

**Confidentialité :** Au défi des relations avec la presse, vient se greffer la confidentialité des actes des réunions du groupe de concertation, des notes de service, et ainsi de suite. Là encore, chaque recherche d'un consensus sera soumis à l'ensemble de forces différentes qui pousseront le groupe à tout dévoiler ou qui, au contraire, l'en dissuaderont. On craint souvent, à juste titre d'ailleurs, que les commentaires et les offres provisoires formulés dans le

cadre des négociations soient utilisés hors contexte ou, d'une manière ou d'une autre, contre les parties ultérieurement, par exemple, dans d'autres litiges. Ces préoccupations peuvent réprimer les concepts les plus imaginatifs et les solutions les plus novatrices.

Les équipes de concertation peuvent décider d'inclure des renonciations précises dans leurs règles de base pour éviter ce problème. Voici un exemple tiré du processus de la Saskatchewan :

*L'information fournie, les déclarations et les offres faites, et les positions prises au cours du processus devraient être interprétées comme ne l'étant qu'aux fins du processus et non pas comme exécutoires à quelque autre fin que ce soit y compris aux fins de procédures ou d'initiatives d'ordre judiciaire ou administratif, ni pour tenter de lier quelque autre participant ou personne dans tout forum de ce type. — Groupe de travail chargé de la diversification de la faune de Saskatchewan — Règles de base*

Tout groupe de concertation qui établit des règles de confidentialité devrait veiller à ce qu'elles n'entrent pas en conflit avec les lois et règlements applicables. Si, par exemple, des négociations ont lieu dans le contexte d'une loi provinciale d'évaluation environnementale, il se peut très bien qu'il y ait des exigences de liberté d'information qui rendent tout protocole de confidentialité invalide.

Même lorsque les parties ne peuvent pas, pour des raisons juridiques ou par crainte des réactions du public, assurer une confidentialité absolue des débats, elles doivent néanmoins être en mesure de créer le climat nécessaire pour mettre de nouvelles idées et positions à l'essai. Elles peuvent créer des groupes de travail non officiels pour élaborer des concepts préliminaires. Ces groupes sont beaucoup moins suscepti-

bles d'attirer l'attention du grand public, même s'ils se réunissent ouvertement. En fait, en raison de la nature préliminaire de toute conclusion qu'ils pourraient formuler, les groupes de travail peuvent être une excellente occasion de faire participer les gens de l'extérieur à l'ensemble du processus de concertation.

**Information et expertise :** En raison de leur complexité, un grand nombre de conflits publics exigent que l'on élabore et que l'on utilise beaucoup d'informations techniques. Ceci pose plusieurs difficultés qu'il faudrait mentionner dans les règles de base. Par exemple, les règles de base devraient énoncer clairement la responsabilité qu'ont les parties de fournir l'information nécessaire à une évaluation appropriée des ententes éventuelles. Cette information peut être d'ordre privatif, surtout lorsque des organismes du secteur privé participent au processus. Il faut parfois s'entendre sur des procédures d'«aseptisation» de cette information en regroupant des données, en supprimant les données qui n'ont pas leur place, ou en fournissant l'information à une tierce partie mutuellement acceptable à des fins d'analyse. Le chapitre VI analyse l'importance d'une expertise compétente sur des questions techniques. Les règles de base peuvent contribuer à assurer le recours efficace à des experts et empêcher des situations d'extrême rivalité personnelle et professionnelle. L'encadré 4-1 présente les règles de base pertinentes employées dans plusieurs recherches de consensus.

**Consignation des débats :** Tous les groupes de résolution des problèmes doivent tenir un dossier de ce qui a été accompli. Néanmoins, le fait de rédiger un procès-verbal officiel peut parfois refroidir les participants. D'une part,

les négociateurs s'inquiéteront peut-être d'avoir à défendre quelque chose qui est dit de manière purement spéculative. L'adoption officielle d'un procès-verbal peut également remettre sur la table des questions qui ont été réglées. C'est pourquoi les groupes de concertation optent la plupart du temps, dans leur conception de la tenue de dossiers, pour des moyens non officiels et non spécifiques. Les négociateurs peuvent prendre des notes pour leur usage personnel, mais il devrait être précisé que ces notes n'ont pas de valeur officielle, et les règles de base devraient interdire leur utilisation dans toute réunion juridique ou administrative subséquente. Les notes de réunion peuvent néanmoins être préparées, distribuées et contre-vérifiées par le groupe. Ces notes informelles sur les sessions de négociation peuvent résumer les sujets généraux qui ont été discutés, les points de l'ordre du jour pour les prochaines réunions, les tâches à accomplir par des personnes ou des sous-groupes, et les dates et délais importants.

**Financement du processus :** La recherche d'un consensus comporte des coûts à la fois pour l'ensemble du groupe et pour les personnes. Certains membres ont beaucoup moins de ressources que d'autres et auront peut-être besoin d'aide si l'on veut qu'ils participent pleinement. Une évaluation soigneuse des besoins collectifs et individuels dès le départ est un élément important mais souvent négligé par les participants dans la conception du processus. Si l'on ne s'entend pas pour définir qui paie quoi et sur les implications éventuelles de la prise en charge des frais par une seule partie, on s'expose à de sérieuses divisions entre les membres, ainsi qu'entre eux et les organisations qu'ils représentent. Certains groupes de citoyens seront peut-être

inquiets, par exemple, si un promoteur auquel ils s'opposent assume les dépenses de leur représentant. Pourtant, de plus en plus souvent, le promoteur d'un projet assume les frais d'étude, y compris les frais que comporte l'appel à des critiques. Dans la conception de leur processus, les groupes de concertation ne doivent pas accepter n'importe quel compromis entourant ces questions et doivent en venir à une entente écrite sur les règles qui s'appliquent.

### ***Règles de base à propos de «où?» et de «quand?»***

Enfin, même dans le processus le plus simple qui soit, les équipes de concertation devront préciser où elles se rencontreront, à quelle fréquence et quand. Cette question apparemment simple peut faire l'objet de controverses. La planification et le lieu des réunions posent peut-être plus de difficultés aux participants moins bien financés et à ceux qui ne sont pas payés pour assister aux réunions. Il est beaucoup plus facile pour les représentants qui sont sur place et qui ont un compte de dépenses d'accepter des annulations ou la nécessité de se rendre en des lieux éloignés pour les réunions. Des problèmes peuvent également surgir si des éléments importants pour une partie ne sont pas connus des autres. Par exemple, une réunion de négociation peut être organisée pendant la grosse saison de pêche dans un processus auquel participe une première nation qui dépend de la pêche. La réaction de cette partie pourrait bien être la suivante : «Pourquoi essaient-ils d'organiser cette réunion quand tous nos dirigeants sont très vraisemblablement absents?» Dans des contextes interculturels en particulier, le ressentiment et les soupçons de manipulation

peuvent être provoqués par inadvertance. En discutant et en s'entendant à l'avance sur le lieu et les dates des réunions, on peut éviter ce problème.

L'établissement de délais pour les objectifs intermédiaires et pour le consensus global est une étape particulièrement cruciale pour les parties dans la conception de leur processus. Les échéances stimulent la participation et offrent une occasion d'auto-évaluation. Mais elles peuvent également devenir une source de frustration et de controverses si elles ne sont pas respectées. Ce sujet est traité en détail dans le chapitre IX, qui souligne le besoin de s'entendre sur des objectifs initiaux fermes et de faire preuve de souplesse dans la révision de ces besoins si nécessaire.

### ***Règles de base concernant le médiateur***

Enfin, si un médiateur intervient dans le processus, les parties devraient-elles confirmer dans les règles de base leur interprétation commune du rôle et des responsabilités de cette personne? Il y a plusieurs aspects clés sur lesquels les parties devraient s'entretenir et s'entendre :

- Le médiateur doit-il être présent tout au long du processus ou n'intervenir qu'en cas d'impasse? Les parties doivent réfléchir aux besoins de gestion pour l'ensemble du processus.
- Dans quelle mesure le médiateur se soumet-il aux ordres des parties? Il faut éviter toute situation où l'une des parties exige que le médiateur fasse quelque chose sans le consentement de tous les participants au processus.
- Qui rémunère le médiateur? Les parties doivent parler de l'impartialité du médiateur, tant en apparence qu'en réalité, et de l'importance de révéler comment le

**Encadré 4-1****Modèle de règles de base sur l'information et l'expertise****Groupe de travail de gestion forestière d'Alberta-Pacifique**

«Il est établi en principe que tous les caucus participants devraient avoir un accès indépendant à l'expertise nécessaire pour étudier et évaluer les données et les propositions.

- des fonds de soutien technique seront fournis pour permettre au Groupe de travail de sélectionner mutuellement les personnes qui ont l'expertise nécessaire pour élaborer des données, interpréter et vérifier de l'information, et trouver des solutions de rechange à la demande du Groupe de travail.
- des fonds pour permettre à tout caucus de vérifier l'information ou les données fournies par un consultant, un expert ou le personnel de la Société seront mis à la disposition de tout caucus avec le concours du Groupe de travail.
- aux fins de trouver des solutions et des ententes conjointes, un caucus individuel organisant les services d'un expert conformément à cette disposition tentera de trouver des experts jouissant de la plus vaste crédibilité possible auprès des autres membres du Groupe de travail. Il est établi en principe que tous les caucus participants devraient avoir un accès indépendant à l'expertise nécessaire pour analyser et évaluer les données et les propositions.» — *Procédures du Groupe de travail*

**Médiation concernant le port pour petites embarcations de Sandspit**

«Toute partie, pourra, à ses frais, recourir à l'aide de cet expert selon ce qu'elle jugera nécessaire, et toute participation directe de cette expertise dans quelque réunion de médiation que ce soit devra être précédée d'un avis préalable des autres parties principales et du médiateur. Si l'aide d'un expert dans un domaine particulier, ou pour un sujet particulier, est considérée comme une question d'intérêt mutuel pour les participants principaux, et comme étant éventuellement utile pour la médiation, et si l'on peut s'entendre sur le choix de l'expert avec lequel des consultations pourraient être utiles ou aux avis duquel on pourrait se fier, cette expertise deviendra alors un coût inhérent au processus...

Toutes les parties conviennent qu'elles fourniront quelque renseignement qu'elles considéreront raisonnablement utile pour la résolution des problèmes, et qu'elles le fourniront en temps et lieu, en particulier pour donner de l'information dont il sera question ou sur laquelle il faudra se baser au cours de la médiation.» — *Règles de base*

**Processus de la forêt modèle de l'ouest de Terre-Neuve**

«Dans les premières étapes de la concertation, le Groupe de gestion élaborera une base commune d'informations, en définissant les domaines dans lesquels l'information disponible devra être échangée ou vérifiée, ainsi que les domaines dans lesquels des informations ou une interprétation supplémentaire seront requises... Les demandes d'information seront coordonnées par la voie du Groupe de gestion ou du Directeur général.» — *Règles de base*

médiateur est censé être rémunéré (surtout si l'on envisage que les parties ne partagent pas les frais à parts égales).

- Quel rôle le médiateur pourrait-il jouer en tant que porte-parole auprès des médias, par exemple, et quel type de filtrage pourrait-on exiger des négociateurs? Pour éviter tout malentendu grave, il faut définir clairement le pouvoir accordé au médiateur de révéler toute information au nom du groupe et le moment opportun pour ce faire.
- Faudrait-il imposer des restrictions au droit du médiateur de rencontrer les parties séparément ou conjointement dans les caucus? Y a-t-il d'autres moyens acceptables d'apporter une aide spéciale aux parties individuelles (ex. : assister à des réunions du milieu représenté par une partie pour expliquer certains aspects d'une entente qui se dessinent)? Tel que mentionné au chapitre VI, un médiateur habile devra peut-être veiller tout particulièrement à ce que les ressources des diverses parties soient égales et à ce que chacune d'elles participe le mieux possible; ce rôle doit être bien compris de toutes les parties si l'on veut éviter de donner l'impression que l'une d'elles bénéficie d'un traitement de faveur.
- Quelles responsabilités incombent au médiateur une fois qu'une entente finale est conclue et ratifiée? Les parties voudront peut-être attribuer à leur médiateur un rôle précis dans le règlement des différends au cours de la mise en oeuvre.

Voir l'annexe 2 pour une description générale des tâches du médiateur dans un conflit public complexe.

## Conclusion

Chacune des questions courantes de planification — qui, pourquoi, quoi, comment, quand et où — aboutit à d'autres questions qui influencent fortement le cours et la réussite de la recherche d'un consensus. Dans chaque cas, les groupes se heurtent à de sérieux problèmes s'ils ne discutent pas des choix et s'ils ne parviennent pas à s'entendre sur ce qui convient à leur situation. Il vaut beaucoup mieux s'entendre sur ce point dès le départ. Ceci ne veut pas dire que les parties devraient couler leurs règles et procédures «dans le béton». En fait, le prochain chapitre traite de l'importance de maintenir une certaine souplesse tout au long du processus, et ceci s'applique tout autant à la conception du processus. Néanmoins, tel qu'expliqué précédemment, il est essentiel de s'entendre de manière conjointe et solide, en particulier au cours des premières étapes difficiles de la négociation. La formulation de règles de base permet aux parties d'avoir une mainmise sur le processus et les aide à comprendre les complexités auxquelles elles se heurteront dans l'élaboration d'un consensus.



## Chapitre V

# Assurer la souplesse de la recherche de consensus

### **PRINCIPE V : 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.»

— *Forger des consensus pour un avenir viable : principes directeurs*

Dans la plupart des forums visant à résoudre des questions de développement durable, les décisions se prennent selon une forme prescrite. La concertation, par contre, n'est pas soumise à de pareilles contraintes. Tel que souligné dans le chapitre précédent, les intervenants peuvent adapter le processus à leurs besoins et aux circonstances. En outre, presque tous les éléments principaux du processus — parties concernées, problèmes, faits, synchronisation, et ainsi de suite — sont soumis à des changements substantiels. La capacité d'adapter le processus à de nouvelles réalités et à des surprises de taille aide les participants à garder confiance dans le processus et à en rester maîtres. Ainsi, le processus peut être constamment axé sur les intérêts principaux des parties.

Ce chapitre analyse comment doter la recherche du consensus d'une certaine souplesse. Il examine comment les situations changent pendant la concertation et pourquoi ces changements exigent des réactions souples. Ensuite, il analyse comment les participants peuvent prévoir et apporter les changements nécessaires sans faire déraiper les négociations. Enfin, il étudie les limites de cette souplesse.

L'accent est ici mis sur la souplesse du processus. Toutefois, les participants doivent également faire preuve de souplesse personnellement si l'on veut qu'ils se sentent à l'aise et qu'ils soient compétents pour apporter les ajustements nécessaires au processus.

La manière essentielle dont les parties doivent faire preuve de flexibilité est probablement dans leurs attitudes envers l'apprentissage et le respect des valeurs et des intérêts des autres parties. (L'importance du respect et de la compréhension sera traitée en détail dans le chapitre VII.) Les parties doivent également faire preuve

de créativité pour présenter le problème courant sous une nouvelle forme, et se montrer ouverts aux opinions et aux suggestions des autres. La meilleure conception qui soit des négociations est celle d'un processus d'apprentissage continu dans lequel les parties apprennent à mieux connaître les autres parties et leurs intérêts, les «faits» de la situation, voire leurs besoins et leurs valeurs. Les parties qui font preuve de souplesse personnellement dans ce sens sont toujours plus efficaces quand il s'agit de participer à la recherche d'un consensus.

### ***Quels genres de changements font appel à la souplesse?***

Au début des négociations, les participants partent généralement des hypothèses suivantes:

- les représentants actuels continueront à parler pour le milieu qu'ils représentent;
- tous les intérêts importants sont représentés;
- les problèmes ont été bien cernés et définis;
- les parties saisissent bien les faits de la situation;
- le monde extérieur demeurera pour ainsi dire inchangé tout au long du processus;
- le temps nécessaire pour accomplir des tâches particulières et aboutir à une entente finale est connu et suffisant;
- les parties finiront par trouver un terrain d'entente acceptable pour chacune d'elles et pour leurs commettants, c'est-à-dire une solution accessible;
- si une entente est conclue, la mise en oeuvre peut se faire tel que prévu dans un plan de règlement final.

Ces hypothèses ne sont pas nécessairement naïves. Pour amorcer et poursuivre des négociations difficiles, les parties doivent faire con-

fiance à tous ces aspects. Elles élaborent ces hypothèses de travail en évaluant soigneusement les perspectives de réussite avant de venir à la table, et en concevant elles-mêmes le processus. Néanmoins, comme l'analyse suivante le suggère, toutes les hypothèses présentées ci-dessus peuvent se clarifier au fur et à mesure que le processus se déroule.

### *Les représentants changent*

La recherche d'un consensus exige que les représentants participent à plusieurs activités — discussions, analyses, établissement des faits, remue-méninges, réunions d'information publiques, et négociations. Avec le temps, le groupe acquiert une certaine personnalité au fur et à mesure que les personnes trouvent les moyens de travailler ensemble. Mais quoique la continuité de leur représentation soit souhaitable, elle n'est pas toujours possible. Par exemple, les négociateurs cesseront peut-être de travailler pour l'organisme qu'ils représentent ou une partie décidera peut-être de remplacer ses négociateurs.

L'impact des changements dans la représentation peut être important. Les nouveaux visages qui se trouveront autour de la table risquent de déranger le style des discussions ou d'enfreindre des règles subtiles et implicites de discours qui se sont établies parmi les négociateurs. Les nouveaux venus auront peut-être également de la difficulté à saisir les détails et les nuances de tout ce qui s'est produit jusque-là. Il faut leur donner l'occasion d'assimiler toute cette information et, il faut bien le comprendre, ils remettront peut-être en question les décisions antérieures. Les participants qui sont membres du groupe depuis le début s'inquiéteront des délais et des demandes éventuelles des nouveaux venus de revenir sur les problèmes déjà réglés. Comme

n'importe quel genre de changement, les changements de représentation soulèvent des difficultés qui, en l'absence d'une réaction souple, peuvent perturber l'ensemble de la recherche d'un consensus. En élaborant des directives initiales pour le processus, les parties peuvent élaborer des mesures pour initier de nouveaux représentants.

### *De nouvelles parties se manifestent*

Au cours de son déroulement, la recherche d'un consensus peut également amener de nouvelles parties. Il arrive qu'un groupe qui était de l'extérieur ne soit repéré ou ne prenne connaissance du processus qu'une fois ce dernier amorcé. Ou bien il se peut que, au fur et à mesure que les délimitations du problème évoluent, de nouveaux intervenants se manifestent. Lorsque les négociations ayant fait l'objet d'une médiation se sont amorcées dans le cas du port de Sandspit, l'attention était entièrement axée sur un site particulier pour le projet. Au fur et à mesure que les discussions évoluaient, les parties ont dû songer à d'autres endroits. Lorsque plusieurs nouveaux sites ont été sérieusement envisagés, les parties dont les intérêts risquaient alors d'être mis en péril se sont manifestées. Il s'agissait entre autres des occupants des habitations voisines et d'un groupe de mise en valeur d'un cours d'eau qui s'inquiétaient des effets d'un nouveau lieu sur un cours d'eau voisin.

Pour que la recherche d'un consensus demeure crédible, il doit y avoir une réaction souple à l'émergence de nouveaux intervenants en cours de route. Il serait malavisé de faire fi de ces groupes puisque, quoiqu'ils n'aient pas nécessairement le droit de participer aux négociations, ils ont peut-être le pouvoir de bloquer la mise en oeuvre.

### *Les problèmes s'élargissent ou les priorités évoluent*

L'apprentissage qui se fait tout au long de la recherche d'un consensus remet souvent en question les définitions initiales des problèmes clés. Au fur et à mesure que les problèmes sont mieux cernés et commencent à évoluer, il faudra peut-être adapter le processus pour réagir aux nouvelles priorités. Au début des négociations de Sandspit, par exemple, la plupart des participants croyaient que leur tâche était axée sur la conception d'un moyen d'éviter les impacts sur le poisson et le gibier d'eau. Lorsque la relocalisation de ce projet est devenue une option, les avantages socio-économiques relatifs des différents sites sont devenus une question cruciale. Les négociateurs devaient alors désormais discuter de questions qui n'avaient pas été envisagées auparavant.

La délimitation des problèmes peut également s'élargir : un groupe qui débat de l'expansion d'un lieu d'enfouissement existant s'apercevra peut-être que certains intérêts ne peuvent pas être respectés sans une stratégie régionale de réduction des déchets qui permettrait l'élimination progressive du lieu d'enfouissement. Ou encore, un groupe autochtone peut rencontrer des organismes de pêcheurs pour parler de problèmes de mise en vigueur et aboutir à une discussion sur les questions de conservation. La recherche d'un consensus doit offrir la souplesse nécessaire pour réévaluer les problèmes au fur et à mesure qu'ils évoluent.

L'un des moyens les plus sûrs de se préparer aux changements qui pourraient se produire dans les situations et les priorités consiste à ce que les négociateurs comprennent bien les éléments immuables du processus, tels que les objectifs et les principes généraux. Ces éléments

deviennent une assise solide qui permet aux participants de faire preuve de souplesse tout en maintenant les aspects qui leur importent le plus, individuellement et collectivement. L'encadré 5-1 illustre ce type d'assise, établie par le Groupe de travail chargé de la diversification de la faune de Saskatchewan (pour toute précision sur ce cas, voir l'annexe 1).

### *Les «faits» suscitent des conflits*

La concertation dans le contexte du développement durable se distingue par l'extrême complexité et l'apport continu d'informations scientifiques. Lorsque les parties commencent à négocier, la base d'information est généralement fragmentée et il existe un grand nombre de versions de la réalité. Au cours du processus, de nouvelles informations sont mises en lumière. Les «faits» anciens deviennent moins certains. Un débat sur l'impact du développement sur un oiseau rare peut être éclairé (ou compliqué) par de nouvelles données sur le territoire géographique de l'espèce. Les controverses sur les risques pour la santé ne cessent de changer à cause de l'information qui évolue rapidement sur les effets du contact avec des substances toxiques. Ainsi, les concepts fondamentaux et les réclamations à propos de la situation, sur la manière dont elle s'est présentée, et sur la manière dont elle peut être affectée par diverses actions sont sujets à des changements radicaux.

À l'autre extrême, les parties sont parfois tentées de reporter la recherche d'un consensus en prétendant qu'une résolution meilleure, voire finale des différends attend l'achèvement d'une étude. Mais la science est rarement en mesure d'offrir une telle finalité. Les parties s'aperçoivent généralement qu'elles peuvent

mener des négociations valables dans un climat d'incertitude scientifique constante, en recourant au processus pour élaborer la meilleure théorie possible commune sur les faits pertinents. En même temps, elles doivent demeurer ouvertes à de nouvelles informations qui sont vouées à changer sans cesse pendant qu'on recherche un terrain d'entente. Le processus doit être également suffisamment souple pour tenir compte de cette information.

#### *Événements nouveaux en dehors du processus*

La recherche d'un consensus ne se fait pas dans le vide. Il arrive souvent qu'elle se fasse à l'ombre d'un tribunal ou de quelque autre organe décisionnel. Par exemple, en 1990, la Cour suprême du Canada a rendu la décision Sparrow concernant la portée des droits traditionnels autochtones par rapport à l'autorité fédérale en ce qui concerne les pêcheries. Cette décision a touché les négociations sur la cogestion de cette ressource qui duraient depuis plusieurs années entre les diverses premières nations et les organismes de pêcheurs. Ce processus a dû s'adapter aux changements apportés à l'assise juridique pour les négociations, et chaque partie a dû réexaminer comment promouvoir ses intérêts.

Les changements qui se produisent dans les milieux politiques et dans l'opinion publique peuvent également porter sérieusement atteinte aux négociations. Un changement de gouvernement ou un renforcement soudain de la préoccupation du public à la suite d'événements spectaculaires, tel qu'un déversement de pétrole majeur ou une manifestation à fort retentissement peuvent influencer le climat des négociations. La plupart du temps, ces grands changements ne peuvent être prévus avec certitude. Pourtant, les groupes doivent s'attendre et se préparer à des événements externes inattendus

lorsqu'ils mettent en branle une recherche de consensus.

#### *Plus de temps nécessaire pour achever les tâches et aboutir à une entente finale*

L'un ou l'autre des changements mentionnés ci-dessus peut modifier le temps requis pour achever une recherche d'un consensus. En général, des événements importants et inattendus prolongeront le processus. Ceci peut être source de division et de découragement, surtout pour les parties qui ont amorcé les négociations en entrevoyant un règlement rapide. Les parties peuvent minimiser les risques de telles déceptions en faisant preuve de souplesse quant aux délais. Le chapitre IX analyse plus à fond le compromis difficile entre le besoin de souplesse et les avantages de s'en tenir aux échéanciers fixés.

#### *Impasse et doutes à propos de la faisabilité de l'entente*

Malgré des efforts sincères, il arrive que l'on aboutisse à une impasse. Le problème est parfois dû à un manque de créativité ou de ressources. Les commettants refusent parfois d'abandonner des positions qu'ils détenaient de longue date, même si les négociateurs leur présentent ce qui leur semble une proposition raisonnable. En fin de compte, il n'y aura peut-être pas d'autre choix que de mettre fin au processus sans aboutir à une entente.

Quoique cela se produise parfois, une réaction souple à une menace de rupture dans des négociations peut sauver le processus proprement dit ou quelques avantages substantiels obtenus au cours de ce dernier. Cela peut également préserver les relations constructives qui se sont établies au cours du processus et qui aideront les parties à résoudre leurs différends ultérieurement.

***Problèmes durant la mise en oeuvre***

Une fois que le milieu représenté a ratifié un consensus final, les parties sont trop souvent portées à croire que la mise en oeuvre se fera sans difficultés. Mais elles auront beau s'efforcer de prévoir les écueils, la phase de mise en oeuvre est souvent parsemée de graves embûches. Pour surmonter les difficultés qui surgissent pendant la phase de mise en oeuvre, les parties doivent souvent faire preuve de souplesse dans l'application de leur entente.

***Comment faire preuve de souplesse dans la recherche d'un consensus?***

Nous analyserons maintenant des moyens de faire face avec souplesse aux nombreux types de changements et d'incertitudes que l'on rencontre dans la recherche d'un consensus.

***Les représentants changent***

À l'amorce d'un processus, tous les représentants devraient s'engager à assister à chaque réunion et à observer le processus jusqu'à sa conclusion. Les représentants devraient informer le groupe de concertation de tous les motifs pour lesquels ils ne pourraient pas respecter cet engagement. Une autre mesure de précaution consiste à nommer des substituts, soit des gens qui ont la confiance du milieu qu'ils représentent et qui peuvent remplacer le membre à part entière s'il est absent ou s'il abandonne le processus. Les règles de base peuvent préciser que les membres à part entière tiennent leurs substituts suffisamment informés pour que ces derniers soient capables de les remplacer sans interrompre le processus. Dans certains cas, les substituts assistent à toutes les réunions, même quand le membre à part entière est présent.

***De nouvelles parties se manifestent***

Dans les négociations complexes, de nouveaux intervenants qui ne sont souvent intéressés que de manière marginale peuvent se manifester pour remettre en question le processus. Lorsque des participants éventuels demandent un siège à la table, il est souvent utile de se demander si un moyen autre que la représentation directe pourrait bel et bien répondre à leurs besoins. Un membre à part entière est un engagement de taille, et les participants éventuels s'apercevront peut-être que leurs préoccupations sont déjà bien prises en charge, voire bien représentées.

Pendant les négociations du port de Sandspit, par exemple, un groupe communautaire de Sandspit a commencé à craindre que le projet soit refusé lors d'un vote. Une fois que ce groupe a découvert que les décisions étaient basées sur le consensus plutôt que sur le vote, et comme le milieu local était déjà représenté, ils ont décidé de demeurer en dehors des négociations. Les parties candidates s'apercevront peut-être que le fait d'avoir la possibilité de présenter leur point de vue rend la participation à part entière inutile. Des communications régulières et claires avec les médias, des séances d'informations et des ateliers spéciaux, des réunions non officielles à l'hôtel de ville, ainsi que l'inclusion de non-membres en tant qu'observateurs ou membres de groupes de travail peuvent permettre à un grand nombre d'intervenants de participer suffisamment.

Dans les revendications territoriales du Yukon, une équipe de négociateurs représentant toutes les parties de la négociation ont rencontré régulièrement les groupes d'intérêts qui ne siégeaient pas à la table. Ces réunions ont permis d'établir un dialogue important. Les parties qui siégeaient à la table étaient en mesure d'informer les autres sur l'évolution des accords et

d'entendre comment les autres intérêts étaient touchés par des options éventuelles de l'entente. Ces échanges ont contribué à susciter l'appui du public et à établir des ententes qui visaient à réagir à un vaste éventail d'intérêts conflictuels.

Lorsque ces mesures ne suffisent pas, il faut que de nouveaux membres se joignent aux négociations. L'ajout de nouveaux membres est plus facile s'il est prévu dans les règles de base. Dans certains cas, un groupe de concertation peut encourager la participation de nouveaux membres. Le processus de la forêt modèle de l'ouest de Terre-Neuve, par exemple, a établi des règles de base pour permettre un accès facile au processus pour les nouveaux membres, et a également créé un «siège libre» pour les nouveaux intervenants qui pouvaient être désireux de participer. Lorsque de nouveaux membres se joignent à un processus, un médiateur peut jouer un rôle important en les aidant à se familiariser aux directives et à prendre connaissance de la dynamique interne qui anime le processus.

### *Les problèmes s'élargissent ou les priorités évoluent*

L'étendue ou les priorités des problèmes peuvent changer au cours des négociations, ce qui modifie l'orientation première des débats. En pareil cas, certaines parties dont l'intérêt premier se situe surtout dans le cadre de la première orientation risquent d'être de plus en plus bouleversées, voire méfiantes quant aux motifs des autres parties. Il arrive souvent que rien de fâcheux ne se produise et il faut prévoir cette éventualité lorsqu'on élabore les règles de base. En étudiant périodiquement les objectifs et les priorités, ainsi que la manière dont le temps est réparti à la table, on peut rappeler aux négociateurs les priorités et les échéances et leur permettre de faire des ajuste-

ments que toutes les parties peuvent accepter ouvertement. Ces études peuvent préserver la confiance et les bonnes relations de travail nécessaires dans le cadre du processus.

### *Les «faits» suscitent des conflits*

Dans les problèmes complexes d'environnement, les conflits quant aux faits sont courants. Il arrive souvent que la recherche d'un consensus se fasse pour cette raison même (voir, par exemple, le projet de prolongement de la route à Lévis, au Québec, décrit en annexe 1). Les parties devraient s'entendre à l'avance sur une procédure permettant de résoudre les conflits d'ordre factuel. Par exemple, les parties peuvent convenir de recourir aux services d'un ou de plusieurs experts qui viendraient faire un exposé sur les faits contestés et répondre aux questions des parties. Ou bien, chaque partie d'un conflit factuel peut choisir un expert, qui sélectionne à son tour d'autres spécialistes. Le groupe d'experts qui en résulte étudie le problème et en fait rapport. Les parties peuvent convenir à l'avance qu'elles seront liées par les conclusions d'un groupe d'experts. Ces derniers sont souvent composés de personnes extérieures, mais ils peuvent également être composés de membres qui participent au processus et qui ont les connaissances techniques nécessaires.

### *Événements nouveaux en dehors du processus*

Deux stratégies générales permettent de faire face aux événements extérieurs qui influent sensiblement sur les problèmes au cours des négociations. Premièrement, le groupe de concertation peut convenir à l'avance de discuter à fond de tout événement inattendu ou perturbant avant que quelque membre que ce soit n'agisse d'une manière qui pourrait porter

atteinte au processus. Ceci réduit le risque que tout membre réagisse à un événement par un communiqué de presse ponctuel ou en prenant la décision unilatérale de se retirer du processus.

La deuxième stratégie générale pour faire face à des événements externes problématiques consiste à les détecter tôt. La souplesse n'est possible que si l'on dispose de bonnes informations sur ce qui se passe «là-bas» qui pourrait porter atteinte au processus. Il est possible de rassembler ces informations en réservant régulièrement certaines périodes pour discuter d'événements extérieurs au processus. Il arrive souvent que les changements les plus susceptibles de porter atteinte au processus se produisent au sein du milieu d'une ou plusieurs parties. Plus chaque représentant est en accord avec son milieu, moins une partie risque d'être prise au dépourvu. Au début de leur collaboration, les participants au processus de la forêt modèle de l'ouest de Terre-Neuve ont été en mesure de réagir efficacement à un problème qui aurait pu les diviser. Lorsque l'abattage du bois a occasionné l'envasement d'un cours d'eau à l'intérieur de la forêt, le représentant d'une société d'exploitation forestière a alerté les autres partenaires. Ces derniers ont pu collaborer avec la société pour concevoir un programme spécial de formation des employés, aux fins d'éviter des problèmes semblables.

### *Plus de temps nécessaire pour achever les tâches et aboutir à une entente finale*

Il arrive souvent que le temps nécessaire pour résoudre les problèmes dépasse ce qui avait été prévu. Ceci peut être source d'irritation pour les négociateurs dont le milieu qu'ils représentent a besoin d'une décision rapide, ou qui ont été amenés à cause de délais irréalistes à s'at-

tendre à une décision rapide. En réévaluant constamment les échéanciers dès le départ, on contribue à définir des attentes réalistes et à ajuster les délais à l'avance afin de minimiser les problèmes. Il faudrait éviter de fixer des délais trop serrés au début du processus, puisque c'est à ce stade qu'il faut consacrer un temps étonnamment long pour établir de bonnes relations. Tant que les anomalies n'ont pas été réglées dans un nouveau processus, il faudrait adopter des échéanciers assez souples.

À une phase ultérieure du processus, on pourra répondre aux demandes de résultats «réels» formulées par le milieu en mettant en oeuvre à l'avance certaines parties de l'entente. Tout aspect de l'entente pour lequel toutes les parties conviennent qu'elles iront de l'avant quelle que soit l'entente conclue sur d'autres points offre un excellent sujet de mise en oeuvre préalable. Des mesures provisoires de ce genre instaurent la confiance dans le processus et aident également les parties à avoir confiance dans la réalisation d'une entente permanente. Le chapitre IX présentera d'autres manières de gérer les échéances.

### *Impasse et doutes quant à la faisabilité de l'entente*

Il existe de nombreux mécanismes permettant de sortir d'une impasse à laquelle on aurait abouti au cours des négociations. Tel que déjà mentionné, on peut faire appel à des groupes de travail ou à des experts externes pour résoudre des différends d'ordre factuel. On peut recourir à la même méthode pour trouver des solutions créatives à des problèmes juridiques, sociaux ou techniques apparemment insolubles. Une personne de l'extérieur qui est respectée par toutes les parties peut parfois apporter une perspective nouvelle sim-

plement parce qu'elle a une certaine distance par rapport aux problèmes. Une nouvelle idée prometteuse peut souvent susciter une solution, comme cela s'est produit dans le cas d'une série de négociations interminables sur la pollution par le mercure des eaux dans lesquelles des bandes indiennes pêchaient. Dans ce cas, les parties avaient abouti à une impasse quant à la manière d'indemniser les victimes d'empoisonnement par le mercure qui pourrait très bien se produire dans l'avenir. Lorsque quelqu'un a proposé un fonds permanent d'invalidité pour les victimes du mercure, l'aboutissement à un règlement a pris un nouvel élan. La proposition a permis aux parties de se dégager des manières habituelles d'envisager le problème et de s'orienter vers de nouvelles façons de tenir compte d'intérêts mutuels.

Les parties jugeront peut-être utile d'énoncer une procédure de résolution d'impasses éventuelles. Ceci pourrait comporter la médiation ou consister à porter la cause à un tribunal ou à quelque autre autorité ou à une réunion des principaux négociateurs. Si l'on est doté de directives pour confier des conflits aux principaux négociateurs ou à une autorité extérieure, le processus est entouré de mesures de protection finales. Les négociateurs veulent rarement admettre qu'une aide extérieure est nécessaire, et l'existence d'un dernier recours incite généralement les parties à s'efforcer davantage de résoudre les différends.

Une autre approche pour résoudre les impasses éventuelles consiste à convenir à l'avance d'accepter d'être en désaccord sur certains points. Cette approche, qui convient peut-être mieux à des négociations sur des politiques générales qu'à des décisions sur des entreprises

particulières, a été utilisée par le Groupe de travail chargé de la diversification de la faune de Saskatchewan. Dans ce rapport, ce Groupe de travail énonçait trois sujets, y compris la chasse le dimanche, sur lesquels il était impossible de s'entendre, et définissait les motifs sous-jacents. Une telle approche permet aux parties de préserver ce qui a été conclu et de mettre en relief pour une autre fois des problèmes qui exigent plus de travail.

Une autre façon de débloquer une impasse consiste à prévoir dans les règles de base l'éventualité que dans tout consensus, les parties pourraient convenir de ne pas s'entendre sur des points précis. Dans le cas du Groupe de travail chargé de la diversification de la faune de Saskatchewan, les règles de base prévoyaient cette éventualité :

- *Si les membres aboutissent à un consensus qui résoud la plupart mais non la totalité des problèmes, ils peuvent s'entendre sur une déclaration décrivant les points de désaccord et tout manque d'information ou de donnée qui empêche cette entente et, si possible, sur un processus de conclusion d'une entente sur ces points.* — Règles de fonctionnement, Groupe de travail chargé de la diversification de la faune de Saskatchewan

Dans le cas de la Saskatchewan, les recommandations finales reconnaissaient trois points qui n'avaient fait l'objet d'aucune entente. Cependant, les motifs du désaccord sur ces trois points étaient clairement définis. En ce qui concerne un projet pilote possible dans le sud de la Saskatchewan, qui avait pour objet la chasse au gros gibier par des non-résidents, on a défini des critères d'évaluation et d'examen pour l'avenir.

### ***Problèmes durant la mise en oeuvre***

La réussite de la recherche d'un consensus se mesure en fin de compte par les résultats qui se produisent bien après qu'une entente finale est ratifiée et signée. Le chapitre X présente en détail comment les négociateurs peuvent se préparer à faire face aux changements qui se produisent une fois le consensus atteint et qui rendent la mise en oeuvre difficile.

### ***Y a-t-il des limites à la souplesse qu'un processus devrait avoir?***

Faire preuve de souplesse ne devrait pas être interprété comme accepter n'importe quoi. Un processus souple à l'infini ne serait plus en fin de compte un processus du tout, mais simplement une lutte de pouvoir dans laquelle les parties ont changé les règles pour s'adapter aux objectifs courants. Un degré approprié de souplesse sous-entend un examen soigneux des motifs justifiant le changement de règles.

Certains principes ne devraient faire l'objet d'aucune souplesse. Si l'on fait preuve de souplesse sur des principes fondamentaux, on risque de créer une situation beaucoup plus difficile pour la recherche du consensus plus tard. Souvent, si l'on fait les choses à la hâte et qu'on ne respecte pas les délais, les parties sont amenées à renoncer à ce qui semble être de simples subtilités du processus. Lorsque cela se produit, on risque de ne pas prêter suffisamment attention à assurer la clarté et une entente rapide sur les règles de base (principe IV); les parties risquent de se méprendre sur les valeurs et les intérêts des autres, au lieu de revoir leur position à la lumière d'une compréhension et d'un respect plus grands (principe VII); les représentants risquent de négliger de consulter fréquemment leur milieu de manière approfondie (principe VIII); ou encore, les difficultés partic-

ulières de la mise en oeuvre ne feront peut-être pas l'objet de discussions suffisantes pendant qu'on cherchera une solution (principe X).

## **Conclusion**

La recherche d'un consensus est une solution intéressante pour remplacer des processus plus rigides et axés sur les règlements. Les parties ont toute liberté de concevoir un processus adapté à leur situation et de le reprendre si, comme on peut s'y attendre, l'imprévisible se produit. En outre, les participants changent au fur et à mesure qu'ils connaissent mieux la situation, les autres et leurs intérêts personnels fondamentaux. Cet apprentissage précipite des changements constructifs et établit de meilleures relations de travail.

Pour répondre à ce changement de manière positive, les parties doivent se tenir bien au courant de l'évolution des conditions tout au long du processus; elles doivent faire preuve d'imagination dans l'éventail et le type d'ajustements qu'elles envisagent; elles doivent élaborer des règles de base à l'avance qui les orienteront dans les bouleversements que les changements pourraient provoquer; elles devront, enfin, sur le plan individuel et collectif, s'attendre à des changements et les envisager comme une occasion d'apprendre plutôt que comme une menace. Ainsi, on pourra atteindre le degré voulu de souplesse.



## Chapitre VI

# Offrir des chances égales à toutes les parties recherchant un consensus

### **PRINCIPE VI : 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.»

— *Forger des consensus pour un avenir viable: principes directeurs*

**P**ar rapport aux attitudes de confrontation traditionnelles, la recherche d'un consensus peut en fin de compte être une manière plus rapide et moins coûteuse de résoudre des conflits de développement durable. Cependant, cette recherche ne va pas sans ses propres exigences quant au temps, à l'argent et à d'autres ressources. La capacité de répondre à ces exigences peut varier beaucoup parmi les parties. Les groupes qui manquent de fonds, qui ont un accès limité à l'information et à l'expertise, ou qui n'ont pas la perspicacité, le pouvoir ou les compétences nécessaires de négociation auront de la difficulté à participer.

L'inégalité des ressources au sein du groupe de concertation est un problème non seulement pour les parties qui manquent de ressources, mais aussi pour tous les membres qui siègent à la table. Si un intervenant est entravé dans sa participation, les avantages qu'offrent des négociations équitables et directes pour toutes les parties sont perdus. On aboutira à un consensus faux ou superficiel, et les parties en ressortiront avec les mêmes résultats inadéquats qui se seraient produits sans négociation. Qui plus est, elles auront perdu leur temps, leur crédibilité auprès du milieu qu'elles représentent et, selon toute probabilité, rendu l'opinion publique amère face à la concertation en général.

Le présent chapitre porte essentiellement sur le besoin de veiller à ce que les parties d'une recherche de consultation aient suffisamment de ressources pour leur permettre de participer efficacement. Il définit les ressources les plus importantes et décrit les moyens de redresser les inégalités d'accès à ces ressources.

### ***De quelles ressources les parties ont-elles besoin pour participer efficacement à la concertation?***

Les exigences imposées aux parties pour, dans un premier temps, accéder à la table de négociation et, par la suite, y faire preuve d'efficacité, peuvent se concevoir en fonction de trois exigences fondamentales de ressources :

- ressources financières;
- information technique et expertise spécialisée;
- talent de négociateur, perspicacité et autres ressources organisationnelles.

#### ***Ressources financières***

La participation coûte de l'argent. La concertation sur les questions de développement durable demande généralement plusieurs mois, si pas plus. Pendant ce temps, il faut préparer des réunions et y assister. Ces réunions comportent des frais de déplacement, des pertes de salaire ou de chiffre d'affaires, des frais matériels de préparation, ainsi que des frais d'information ou de services d'experts.

Tandis que, dans l'ensemble, la recherche d'un consensus est peut-être moins coûteuse que d'autres façons de régler des différends, cette recherche peut imposer un fardeau inégal aux personnes et aux groupes qui disposent de fonds limités. Les groupes de militants et les premières nations sont en général très à l'étroit sur le plan budgétaire pour participer à ce type d'activités. Par contre, les promoteurs de projets à grande échelle ont généralement les ressources nécessaires pour mettre sur pied et maintenir de longs processus d'étude. Les organismes gouvernementaux font parfois face à des budgets serrés et apparemment rigides, mais ils sont en général en bien meilleure position que la plupart des organisations non gouvernementales

pour faire face aux coûts d'une participation prolongée à la recherche d'un consensus.

Comme, dans le cas de la gestion forestière d'Alberta-Pacific, les parties envisageaient la médiation, ces inégalités étaient particulièrement manifestes. D'un côté, il y avait Alberta-Pacific Forest Industries Inc., un consortium financé par Mitsubishi, une des plus grandes sociétés du monde; de l'autre côté, il y avait des organismes bénévoles locaux tels que les Friends of the Athabasca et des groupes autochtones.

Dans le conflit du port de Sandspit, le promoteur du projet était le gouvernement du Canada, qui avait alloué des millions de dollars à la planification et à la mise en oeuvre du port de plaisance. La population locale qui était contre le projet manquait d'une organisation unifiée ainsi que des fonds nécessaires pour maintenir sa participation tout au long d'études environnementales interminables.

Dans ce cas de recherche d'un consensus comme dans bien d'autres, le manque de fonds constitue un obstacle majeur dès le départ pour certains participants. Les manières de résoudre ce casse-tête sont définies plus loin dans ce chapitre.

### *Information technique et expertise spécialisée*

La recherche d'un consensus peut imposer des exigences autres que financières aux participants. Les controverses environnementales ont tendance à porter sur des problèmes qui exigent des connaissances scientifiques spécialisées assez poussées. Le projet d'Alberta-Pacific s'étendait sur des milliers d'hectares qui comportaient des habitats divers : forêts de conifères et de bois dur, vallées de rivières, lacs et marécages. Ceci voulait dire que l'on s'exposait à une pléthore de faits et théories

contestables. Au cours des négociations, les parties ont dû réfléchir à des questions extrêmement complexes : interactions dynamiques entre les orignaux, les caribous et les loups; théories de la «biogéographie insulaire» (qui ont trait au problème controversé suivant : dans quelle mesure la coupe à blanc de lots différents de forêts porte atteinte à la diversité des espèces); écologie des cours d'eau, des lacs et des carrières de gravier. Certaines parties qui siégeaient à la table avaient l'appui d'un grand nombre d'experts en écologie et en gestion des ressources; d'autres, par contre, disposaient d'informations limitées et n'avaient aucune formation spécialisée en matière de conflits.

Avec toute cette diversité d'informations techniques qui entourait les négociations, les non-spécialistes et les parties n'ayant pour ainsi dire pas accès à des connaissances spécialisées peuvent facilement se sentir dépassés quand ils essaient de défendre leur position face à des intervenants qui ont de l'expertise. Le manque de connaissances spécialisées peut en fait exclure certaines parties, ou, ce qui est parfois pire, les profanes peuvent se trouver enfermés dans des débats qui les rendent un peu ridicules aux yeux des autres parties ou du milieu qu'ils représentent.

### *Talents de négociation, perspicacité et autres ressources organisationnelles*

Les parties peuvent aussi être inégalement réparties en ce qui concerne les compétences et l'expérience en négociation et, de manière plus générale, leurs capacités stratégiques générales en tant qu'organismes. Il arrive que certaines d'entre elles aient des années d'expérience en controverse de politique publique. Elles savent comment présenter leur

cause et comment gérer la myriade de détails du processus : relations publiques, gestion du personnel, consultation de leur milieu. En outre, ces négociateurs ont confiance en eux. D'autres parties, à cause de leur manque d'expérience, n'ont pas cette «jugeote» et cette confiance.

En outre, les parties ne sont pas toutes sur un pied d'égalité dans la manière dont elles sont préparées en tant qu'organisme. Certaines, qu'elles soient issues du milieu des affaires, du gouvernement ou du secteur non gouvernemental, ont déjà leur propre manière de faire sur le plan de l'organisation. Elles ont des moyens de communication interne et des procédures décisionnelles bien établies qui ont fait leur preuve. D'autres groupes n'ont peut-être pas assez d'expérience dans l'adoption de mesures collectives d'urgence pour faire face aux incertitudes, aux contingences et aux frustrations d'un conflit qui se prolonge.

### ***Vers l'égalisation des chances entre les parties dans la recherche d'un consensus***

Que peut-on faire pour corriger les déséquilibres dans les ressources nécessaires pour participer à la recherche d'un consensus?

Plusieurs techniques efficaces sont présentées ci-dessous et résumées dans l'encadré 6-1.

#### ***Faire face à une inégalité marquée des ressources financières***

Les techniques permettant de corriger les déséquilibres dans les ressources financières sont la plupart du temps simples, au moins en principe. Au cours des 20 dernières années au Canada, les groupes de protection de l'environnement ont soutenu avec succès que l'aide financière directe était essentielle à la partici-

pation efficace dans la prise des décisions. Dans certains des premiers forums chargés d'étudier les aspects environnementaux de projets d'envergure, ces groupes se sont concentrés sur le financement des services spécialisés. L'objectif principal de ce financement était de permettre au groupe de mener la recherche et de retenir des services spécialisés comparables à ceux du promoteur. L'argument était bien énoncé dans un document stratégique de l'Association canadienne du droit de l'environnement:

*Ce [financement de services spécialisés] permettrait aux citoyens comparant aux audiences d'évaluation environnementale de se placer davantage sur un pied d'égalité par rapport aux promoteurs du projet qui, dans le cas de projets d'envergure, ont parfois dépensé des centaines de milliers, sinon des millions de dollars pour la préparation...<sup>8</sup>*

Le remboursement des frais importants de participation directe a également été un objectif majeur dans les débats sur le financement des services spécialisés. Les questions les plus importantes se réduisent rapidement aux suivantes : «qui va assumer ces dépenses?» et «quels coûts seront couverts?»

Dans les négociations d'Alberta-Pacific, la société était disposée à assumer les frais de déplacement des membres du groupe de concertation dont la participation ne faisait pas partie de leurs tâches réelles. Le versement d'honoraires et d'indemnités pour les heures perdues de travail et de gestion des affaires a suscité plus de difficultés. La société et le gouvernement craignaient tous deux que les honoraires assortis d'une politique d'inclusion maximale (voir chapitre II) mènent à une escalade incontrôlable des coûts.

Les honoraires peuvent également présenter des difficultés pour d'autres participants. Certaines organisations non gouvernementales (ONG) sont sensibles aux problèmes éventuels dans leur propre milieu si quelque argent est accepté du promoteur. Ce qui les inquiète, c'est que le fait d'accepter cet argent pourrait être considéré comme une cooptation par l'opposition. Ceci illustre l'importance de disposer d'un certain budget, mais souligne également la prudence dont les parties doivent faire preuve

lorsqu'elles acceptent une aide financière de «l'autre côté».

### *Faire face à l'inégalité d'accès à l'information technique et à l'expertise spécialisée*

Tel que déjà signalé, l'une des raisons principales pour lesquelles des groupes disposant d'un budget restreint recherchent le financement de services spécialisés est la suivante : pour combler l'écart d'expertise entre eux et les intervenants mieux nantis. Le combat pour

## **Encadré 6-1**

### **Quelques techniques de répartition égale des ressources au sein des groupes de concertation**

#### **Ressources financières**

- Fournir un budget global de services d'experts
- Demander au promoteur du projet de rembourser les frais directs de réunions
- Verser des honoraires pour compenser la perte d'heures de travail ou de gestion des affaires

#### **Information technique et expertise spécialisée**

- Fournir un budget pour l'engagement de spécialistes
- Élaborer des protocoles d'échange global d'informations
- Former des groupes de travail techniques
- Engager des experts au service d'une équipe complète de concertation
- Fournir une base d'informations commune

#### **Talents de négociation**

- Fournir des manuels d'autoformation
- Offrir des ateliers de formation spéciaux

#### **Préparation organisationnelle**

- Fournir l'aide d'un médiateur pour la formation de nouveaux groupes dans le cas d'intérêts non organisés auparavant
- Offrir l'aide financière ou autre à des groupes moins bien organisés
- Recourir à des coalitions pour mettre les ressources en commun et partager les tâches

l'accès égal aux connaissances et aux conseils d'experts a été difficile tout au long du cas récent de participation du public aux décisions environnementales prises au Canada. Quoique les avantages d'une participation plus large dans le processus décisionnel étaient rarement contestés, il a fallu de nombreuses années pour que les besoins d'information des groupes d'intérêt public soient satisfaits. Par la voie des tribunaux et des forums administratifs, on a découvert certaines solutions novatrices pour financer la collecte d'information et la consultation d'experts. De même, un grand nombre d'organismes de protection de l'environnement et de premières nations ont au fil du temps acquis leur propre expertise et ont créé un réseau de conseillers scientifiques disposés à travailler à peu de frais ou à adapter leurs honoraires à la capacité de payer du client.

Quoique ces stratégies d'égalisation des chances pour tous sont importantes, la recherche d'un consensus proprement dite offre une occasion unique de faire face à des inégalités sur le plan de l'information et de l'expertise. Par exemple, les formules coopératives de gestion des besoins d'information peuvent éliminer le processus onéreux d'opposer les experts entre eux. En abandonnant l'esprit de lutte, on permet aux parties d'apprendre à mesurer les questions techniques de manière plus subtile et partagée.

La gestion des besoins d'information de manière coopérative offre un éventail d'options. La plus simple consiste peut-être à conclure une entente explicite sur l'accès à l'information. Les parties qui sont habituées à utiliser l'information de manière stratégique dans les négociations auront peut-être des difficultés à accepter de tout dévoiler, convaincues que la dissimulation fait partie intégrante de la négociation.

Mais l'expérience laisse entendre que ces tactiques sont vaines dans l'élaboration d'un consensus sur des questions de développement durable. La divulgation de tous les éléments d'information et l'ouverture devraient être le principe opérationnel de base dans la recherche de tout consensus sur le plan de l'environnement. Cela ne se borne pas à simplement présenter des documents que les adversaires connaissent et exigent : les parties devraient s'efforcer d'identifier toute information pertinente, puis de fournir tout document dont l'importance devient manifeste au cours des débats. Au besoin, on peut élaborer des règles s'appliquant à la petite partie de documents contenant de l'information légitimement privée et privative.

Au début des négociations de Sandspit, les deux principales agences fédérales ont doté l'équipe d'une bibliographie complète sur des études de planification du port. L'équipe de médiation a ensuite étudié ces documents, en demandant ce qu'au moins une partie jugeait nécessaire.

L'une des procédures que le Groupe de travail de gestion forestière d'Alberta-Pacific a acceptée consistait à élaborer une base d'informations commune, qui définissait les domaines où l'information disponible devait être partagée ou vérifiée. En conséquence, lorsque des désaccords survenaient sur des questions qui allaient de l'importance écologique de l'étage inférieur des forêts à l'efficacité de la gestion de l'exploitation forestière, les parties pouvaient discuter sur un pied d'égalité.

Tandis que l'accès à l'information est vital, il y a plusieurs autres principes et méthodes qui peuvent contribuer à assurer l'égalité des connaissances. Les négociations du port de Sandspit s'inspiraient beaucoup de consultations auprès de grands experts dans des domaines touchant

le règlement. Ces experts étaient retenus au nom du groupe entier plutôt que comme des «témoins» partisans. Dans un cas, on a engagé des experts lorsque des questions importantes étaient soulevées à propos des habitudes alimentaires de la bernache cravant, que l'on voyait souvent près du lieu proposé pour le port. Les partisans du port ne voulaient pas se fier uniquement à l'expertise du biologiste très qualifié en gibier d'eau qui faisait partie de l'équipe de médiation, du fait que cette personne représentait un organisme considéré comme un des principaux adversaires du projet. Ainsi, l'équipe de négociation a accepté de chercher un «spécialiste de la cravant» qui n'avait jamais eu affaire à ce problème. Ils ont trouvé un biologiste de l'Alaska et l'ont engagé pour une longue conférence téléphonique pendant laquelle toutes les parties ont pu demander des clarifications sur les faits.

La négociation d'Alberta-Pacific a également fait appel à des séances d'informations par des spécialistes pour l'équipe entière. Par exemple, un biologiste de la faune d'Alberta-Pacific a présenté un exposé détaillé de la recherche écologique menée par la société. Une autre fois, l'un des représentants du groupe de protection de l'environnement a mené un débat sur des concepts novateurs de foresterie holistique. De telles séances qui mettent en contact des spécialistes avec des représentants non spécialisés présentent des avantages énormes sur plusieurs plans. Premièrement, elles aident les gens dépourvus de formation scientifique à se familiariser au langage et au concept des domaines spécialisés, en utilisant des sources qui ne soient ni partisans ni suspectes. Deuxièmement, elles aident les experts techniques à élargir leur propre connaissance des rouages de systèmes naturels complexes quand ils écoutent les résidents de longue date d'un environnement. Une

fois que l'on crée le climat voulu pour mettre en commun les connaissances pragmatiques et spécialisées, il devient possible d'obtenir des versions remarquablement riches des processus environnementaux.

### *Tenir compte des différences de talents de négociation, de perspicacité et d'autres ressources organisationnelles*

Les parties sont parfois très différentes quant à leurs talents de négociation, leur perspicacité et leur degré de préparation organisationnelle à la recherche d'un consensus. Ces disparités doivent être corrigées si l'on veut que les négociations aboutissent à des règlements équitables et durables. Le débat suivant traite de moyens efficaces de restaurer un certain équilibre entre les parties dans ces domaines.

**Talents de négociateurs :** Au cours des dix dernières années, on a assisté à des progrès extraordinaires dans la compréhension pratique des compétences et de l'acquisition de compétences dans la recherche d'un consensus. D'excellents manuels ont été publiés<sup>9</sup>, qui peuvent être mis à la disposition des parties pendant qu'elles se préparent à rechercher un consensus. Une étude à domicile de ces manuels peut compléter des ateliers de formation organisés particulièrement pour les groupes qui ont une expérience limitée en négociation. Dans le cas d'Alberta-Pacific, les groupes de protection de l'environnement et les groupes autochtones ont demandé des ateliers de médiation surtout parce qu'ils savaient que le personnel de la société avait déjà eu ce genre d'expérience d'apprentissage. Partout au Canada, les centres lucratifs et non lucratifs sont de plus en plus nombreux à offrir une formation en négociation.

**Perspicacité :** Les ateliers peuvent aider les parties à acquérir des compétences précises, mais il faut beaucoup plus de temps pour acquérir un sens plus large de la stratégie et la perspicacité nécessaire pour avancer pas à pas dans la recherche constante d'un consensus. Il faut parfois traverser un grand nombre d'expériences pour bien comprendre comment promouvoir au mieux ses intérêts tout en répondant aux besoins essentiels des autres parties. Une manière d'accélérer cet apprentissage consiste à demander à un médiateur d'étudier avec chaque partie, au besoin, comment participer le plus efficacement possible au processus. Ceci peut se traduire par une aide sur plusieurs plans : faire la distinction entre les intérêts à court terme et à long terme, et veiller à ce que les deux soient respectés; rejeter les positions et les questions non négociables; confier la coordination interne à des équipes de négociateurs; évaluer les conséquences, pour les intérêts de chaque partie, de ne pas obtenir une entente : l'éventail des défis est vaste et explique entre autres pourquoi des médiateurs compétents qui «sont déjà passés par là» peuvent jouer un rôle aussi important pour améliorer l'efficacité de chaque partie.

Le médiateur jugera parfois nécessaire de collaborer très étroitement, pendant un certain temps, avec les groupes qui ont des difficultés particulières à faire face aux exigences de négociations multilatérales complexes. Il ne s'agit pas de favoriser une partie plutôt qu'une autre; il incombe au médiateur d'aider les parties à amorcer un processus efficace. La clé est que chaque partie comprenne parfaitement qu'elle a intérêt que chaque négociateur soit en mesure de représenter le milieu qu'il défend.

**Ressources organisationnelles :** Les groupes de concertation sont parfois très différents selon qu'ils forment une coalition plus ou moins soudée en tant qu'organismes de travail et de coordination. Les organismes gouvernementaux et les entreprises promotrices ont tendance, comme on peut s'y attendre, à être mieux organisés que les groupes ad hoc formés surtout pour remettre en question un projet particulier. Les groupes autochtones sont très différents l'un de l'autre sur ce plan. Certains groupes de conservation et de protection de l'environnement ont beaucoup d'années d'expérience en organisation et en initiatives collectives qui se seront avérées fructueuses, tandis que d'autres commencent tout juste à s'occuper de problèmes politiques complexes. Tel que mentionné précédemment dans ce chapitre, les groupes qui ne sont pas bien organisés peuvent être très défavorisés dans un milieu exigeant de recherche de consensus multilatéraux.

Que peut-on faire pour aider les groupes moins bien coordonnés à commencer à s'organiser de manière efficace? Premièrement, il est peut-être nécessaire de rassembler les personnes qui ont des intérêts et des préoccupations semblables au sein d'un nouveau groupe de coordination. Au début de la médiation de Sandspit, un grand nombre d'habitants des îles de la Reine-Charlotte s'inquiétaient des effets éventuels d'un port sur l'environnement. Mais il n'existait aucune ONG pour représenter ce point de vue. Une fois que le premier groupe de concertation en a pris conscience, il a aidé un observateur d'oiseaux très connu de la région à créer le Sandspit Mediation Environmental Group. Par la suite, le médiateur et les représentants d'un autre organisme établi dans les îles (qui comprenaient des intérêts en faveur du

port) ont collaboré étroitement avec ce groupe pour veiller à ce que ses besoins fondamentaux sur le plan organisationnel soient respectés.

Une autre manière d'assurer une compétence organisationnelle de base est la coalition. La maxime «l'union fait la force» est particulièrement vraie pour les rassemblements de petits groupes disposant de peu de ressources qui représentent les mêmes intérêts et préoccupations dans les processus consensuels. En gros, la représentation au sein du Groupe de travail de la gestion forestière d'Alberta-Pacifique a été organisée par la voie d'une coalition de cinq caucus représentant un grand nombre d'intérêts indépendants. Cette formule a donné l'occasion à de petits organismes de collaborer de manière stratégique, et de mettre en commun de l'information et d'autres tâches. Une méthode connexe pour régler la question des intérêts moins bien organisés consiste à trouver un organisme de coordination existant. L'Athabasca Native Development Corporation a été désignée par les bandes qui en sont membres comme une bonne avenue par laquelle elles pourraient regrouper leurs efforts dans les négociations d'Alberta-Pacifique.

### ***Que se passe-t-il si les parties ne sont pas dotées des mêmes pouvoirs?***

On dit souvent que les négociations ne peuvent pas ou ne devraient pas se poursuivre lorsqu'il existe un gros déséquilibre dans le pouvoir des parties. Pourtant, cette «ressource», si on peut l'appeler ainsi, est beaucoup plus difficile à manier que les autres dont il est question ici. Le pouvoir est un attribut complexe qui se compose d'un grand nombre de facteurs : les ressources déjà mentionnées, la vaste influence économique de certaines parties, l'accès varié aux politiciens

et à la presse, même le pouvoir spécial qui vient du fait que l'on est une partie beaucoup plus faible que les groupes plus forts hésitent à attaquer.

Le pouvoir est beaucoup plus que la somme des ressources tangibles et manifestes. Cela dépend beaucoup du moment et de changements imprévisibles dans l'attitude du public. Les parties qui ne disposent que de quelques-unes des ressources concrètes nécessaires pour représenter leurs intérêts de manière efficace peuvent, en travaillant beaucoup ou avec de la chance, gagner la sympathie du public qui est peut-être un élément niveleur important.

Un groupe plus fort peut alors reconnaître l'intérêt de traiter un adversaire plus faible de manière juste et éthique. Lorsque ceci se produit, il peut parfois s'avérer intéressant de doter les groupes défavorisés d'un certain pouvoir. En fait, pour un petit organisme non reconnu, l'un des attraits les plus grands de la participation à la recherche d'un consensus tient à sa reconnaissance par des parties plus puissantes; ceci dote la partie la plus faible d'une certaine légitimité, élément clé du pouvoir. Soudain, les autres parties et les organismes gouvernementaux doivent prendre cette partie au sérieux s'ils veulent s'assurer son accord et le consensus général.

Une fois que les parties siègent à la table, un autre facteur important entre en jeu qui tend aussi à donner des chances égales à chacun. Chaque participant a le droit de dire non et, si nécessaire, de menacer de se retirer des débats ultérieurs. Ce n'est pas une menace qu'il faut brandir à la légère ou à plusieurs reprises; cependant, à condition qu'un travail valable ait été accompli et que l'entente soit devenue un objectif commun, le droit de veto de chaque partie contribue à équilibrer le pouvoir au sein

du processus consensuel. Par ailleurs, il vaut également la peine de réitérer un point soulevé au chapitre III : le pouvoir que les parties auraient sans le processus consensuel n'est pas sacrifié par la participation; il est mis de côté uniquement pendant le déroulement du processus.

Avec toutes ces contingences et ces nuances, il peut s'avérer difficile pour quelque groupe que ce soit d'évaluer avant les négociations s'il y a suffisamment d'égalité entre les participants éventuels quant au pouvoir global. Chaque groupe doit pouvoir prendre conscience des facteurs qui lui apportent, ainsi qu'à ses adversaires, plus ou moins de pouvoir. Mais il arrive que la seule manière dont un groupe puisse déterminer si son pouvoir est suffisant soit de l'exercer au cours de l'élaboration du consensus.

## **Conclusion**

L'inégalité entre les parties au sein d'un processus consensuel est le problème de chacun. Ceci vaut qu'il s'agisse d'un déséquilibre financier, d'un déséquilibre dans l'information et les connaissances relatives des parties, ou de leurs compétences, de leur perspicacité et de la préparation organisationnelle au processus. Pour diverses raisons, les adversaires ont parfois de la difficulté à assumer la responsabilité d'essayer de corriger cette inégalité. C'est pourquoi un médiateur peut jouer un rôle crucial pour aider les parties à participer de manière efficace et, ainsi, augmenter les chances d'accroître l'efficacité du processus, ce qui est bien sûr dans l'intérêt de toutes les parties.



## Chapitre VII

# Respecter et comprendre des intérêts divers

### **PRINCIPE VII : 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, outil 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.»

— *Forger des consensus pour un avenir viable : principes directeurs*

Représentant des premières nations : *«Nous posséderons et contrôlerons tous les territoires de piégeage faisant partie de nos terres traditionnelles. Il n'est pas question de négocier ce point-là.»*

Fonctionnaire chargé de la gestion de la faune : *«Non! Les territoires de piégeage sont une ressource publique qui doit être gérée pour le bien de tous. Les territoires de piégeage doivent être gérés en vue du développement de leur potentiel économique et, aujourd'hui, on ne les gère pas ainsi.»*

Représentant des trappeurs non-autochtones : *«Pourquoi accorder un traitement de faveur à quelqu'un? Si on n'applique pas les mêmes règles pour tout le monde, ces types-là vont aller trapper toute la faune de cette région.»*

Négociateur des premières nations : *«Nous avons notre propre manière de coexister avec ces animaux. Les territoires de piégeage sont une partie importante de notre culture. Même pour ceux qui travaillent à un emploi régulier, le piégeage avec leur famille est leur culture, leur façon de rester en contact avec la terre.*

et ainsi de suite....

**T**els sont les échos de diverses valeurs, oppositions et intérêts culturels. En l'absence du respect et de l'appréciation de diverses perspectives, les conflits peuvent aboutir à un durcissement des positions, que viennent aggraver la méfiance et l'incompréhension. Si elles s'inspirent de processus d'opposition, les ententes qu'on finit peut-être par signer sont souvent des compromis non viables, que les parties appuient à contrecœur.

Toutefois, si les parties en litige se retirent du conflit pour analyser et évaluer leurs points de vue divergents, des possibilités inattendues de résolutions équitables et bénéficiant d'un vaste appui peuvent voir le jour.

Ce chapitre incite les parties à effectuer ce retrait. Il commence par analyser la distinction essentielle entre le respect des valeurs et des intérêts et l'approbation de ces derniers. En soulignant l'importance du respect dans l'élaboration d'un consensus, ce chapitre analyse pourquoi il est généralement si difficile, au milieu d'un conflit, de faire preuve de compréhension envers d'autres intérêts. Enfin, il étudie des stratégies et des techniques utiles pour susciter le respect et la compréhension dans la recherche d'un consensus.

### ***Est-ce que le fait de susciter le respect et la compréhension signifie accepter et adopter les valeurs et les intérêts des autres?***

Les parties peuvent s'inquiéter à juste titre du fait que, pour instaurer le respect et la compréhension, il faille endosser les valeurs d'un adversaire. Est-ce qu'un écologiste qui a travaillé inlassablement à la protection d'une espèce menacée d'extinction doit adopter le développement industriel comme une valeur digne de respect? Est-ce qu'un pêcheur non-autochtone doit se joindre aux premières nations dans leur lutte pour l'autodétermination? Est-ce que les sociétés d'exploitation forestière doivent admettre qu'une hépatique rare est aussi importante qu'un peuplement forestier?

À l'issue d'une recherche fructueuse d'un consensus, chaque partie peut conserver ses valeurs et continuer de croire que les valeurs des adversaires sont moins intéressantes. Ce qui est

nécessaire, ce n'est pas la conversion des valeurs mais une tolérance des autres valeurs et le respect des personnes qui y croient. Il s'agit d'atteindre des résultats qui permettront aux parties de vivre ensemble malgré leurs différences, et non pas d'éliminer ces différences.

### ***Pourquoi le respect et la compréhension sont essentiels à l'élaboration d'un consensus?***

L'importance du respect mutuel et de la compréhension est manifeste dans le contexte des difficultés suivantes qui peuvent surgir dans la recherche d'une entente :

- Les négociateurs doivent trouver un moyen de répondre aux besoins de toutes les parties malgré ce qui peut paraître comme un jeu à somme nulle (quelqu'un doit perdre pour que quelqu'un d'autre puisse gagner).
- Dans bien des controverses sur l'environnement, de longs combats amers créent un climat extrêmement tendu dans lequel règne l'incompréhension; les parties doivent désamorcer les tensions interpersonnelles et au sein du groupe.
- Pour négocier efficacement, les parties doivent établir des relations interpersonnelles cordiales et une confiance mutuelle.
- Les parties ont besoin de nouveaux modes de pensée qui soient imaginatifs si elles veulent sortir des impasses.
- Les négociateurs doivent aboutir à une entente que l'ensemble du milieu qu'ils représentent puisse accepter, ratifier et appuyer.
- Une entente durable exige l'instauration et le maintien de relations positives entre les parties.

### ***Trouver des solutions qui ne soient pas à somme nulle***

La recherche de moyens de surmonter les positions commence par la reconnaissance qu'un avantage gagné par une partie ne signifie pas nécessairement une perte pour une autre partie. Dans le conflit sur le territoire de piégeage que nous avons présenté au début de ce chapitre, les autochtones étaient moins intéressés par les retombées économiques des territoires de piégeage que par leur importance pour le maintien d'un mode de vie. Pour eux, les territoires de piégeage rassemblaient les familles et renforçaient les valeurs et les coutumes culturelles. Pour le gouvernement, soucieux de mettre sur pied des activités économiques dans de petites communautés, les territoires de piégeage étaient considérés comme une source principale de revenus et d'emplois. Dans un contexte plus large, néanmoins, les territoires de piégeage offrent des avantages que les deux parties recherchent : contribuer à réduire le coût économique et social de la criminalité, de la fragmentation des familles et de la toxicomanie. Ces avantages intéressent indirectement le gouvernement, puisque la création d'emplois ruraux entraîne aussi une réduction des coûts économiques et sociaux. Si l'on prend le temps d'analyser les intérêts sous-jacents de chaque partie et de mieux comprendre la situation dans une perspective plus large, on peut faire en sorte que bien des négociations soient moins qu'un combat à somme nulle.

### ***Faire baisser la vapeur***

À moins de pouvoir réduire la tension et l'hostilité, il y a peu d'espoir d'aboutir en fin de compte à un consensus. La reconnaissance et le respect réciproques des valeurs des autres

parties permettent de réduire l'intensité du conflit. Si l'on se méprend sur les valeurs ou les circonstances des autres parties, on en arrive à formuler de fausses hypothèses qui déforment la compréhension des exigences et des attentes. En comprenant les différences, on peut améliorer la communication d'une manière qui révèle un terrain d'entente. L'expérience qui consiste à bien écouter et à être écouté, à avoir un adversaire de longue date qui reconnaisse les différences et les similitudes et à faire la même chose en retour, permet de mieux comprendre les autres participants en tant que personnes, et pas simplement comme adversaires ou comme négociateurs. Cette compréhension permet d'être plus en mesure de rechercher et de trouver un terrain d'entente.

### *Établir des relations interpersonnelles et la confiance dans la négociation*

Les parties finissent par atteindre un stade de la recherche de consensus où elles s'échangent des offres et analysent en toute honnêteté les choix et compromis difficiles. La réussite à cette étape dépend de relations interpersonnelles constructives. La compréhension et le respect des différences peuvent parfois conduire à l'amitié. Surtout, cela peut atténuer le climat d'inimitié qui peut empêcher les parties d'évaluer ouvertement et en toute confiance de nouvelles propositions.

La confiance peut être une force unificatrice puissante, qui allie les parties ayant des intérêts divers dans une recherche de solutions empreinte d'un esprit de collaboration. À l'inverse, la méfiance peut amener les parties à prendre des positions intransigeantes, ce qui entrave gravement la recherche de solutions bénéfiques pour les deux parties. Le respect

mutuel des valeurs et des circonstances différentes engendre la confiance, surtout si la légitimité de ces différences est reconnue ouvertement.

### *Ouvrir la voie à la résolution créatrice de problèmes*

Le respect mutuel des différences élimine des barrières importantes à la résolution des problèmes dans un esprit de collaboration. Il réduit les risques qu'un conflit devienne une lutte destructrice sur la légitimité ou la priorité de valeurs qui s'opposent. Les ressources sont moins susceptibles de servir à des attaques stériles sur la crédibilité d'un adversaire ou de promouvoir des positions initiales et intransigeantes.

Des solutions créatrices voient le jour dans un climat où le respect, la confiance et un désir de trouver des avantages réciproques prédominent. Le respect de valeurs et d'intérêts divers contribue à permettre aux parties de mettre leurs ressources en commun en vue de rechercher des moyens coopératifs et créatifs de résoudre des problèmes difficiles.

Lorsque la recherche d'un consensus s'est amorcée pour le port de Sandspit, l'écologie des bernaches cravants a suscité beaucoup de discordes. Les scientifiques et les gestionnaires de l'environnement, quoique spécialisés dans la biologie générale des populations de gibier d'eau, avaient peu de données sur la manière dont ces bernaches vivaient dans la région de Sandspit. La population locale qui était en faveur de la construction du port observait ces oiseaux depuis des années mais n'avait aucun moyen systématique de traduire ses observations en explications et en prévisions utiles pour une évaluation d'impact. Au fur et à mesure que le respect mutuel s'instaurait, les parties parve-

naient à mettre en commun ce qu'elles savaient et à acquérir une compréhension commune nettement meilleure de l'écologie des bernaches cravants à Sandspit.

### *Comprendre les difficultés des autres parties pour obtenir l'approbation du milieu représenté*

Dans la recherche d'un consensus, une ou plusieurs parties ont parfois des difficultés à faire approuver par leur milieu les solutions proposées. Ces problèmes sont parfois dus aux valeurs et aux conventions particulières de l'organisation ou de la culture d'une partie. Le respect des valeurs différentes et des structures organisationnelles peut aider les négociateurs à comprendre de manière réaliste les difficultés auxquelles se heurtent les autres parties pour maintenir la confiance de leur milieu.

### *Renforcer la durabilité de l'entente*

Le respect et la compréhension peuvent s'accroître encore une fois qu'une entente a été conclue. La mise en oeuvre d'une entente négociée révèle parfois des problèmes que les parties de la négociation n'avaient pas prévus. L'approbation du financement nécessaire pourrait être retardée de manière inopinée. Ou encore, des difficultés techniques, des changements politiques et tout événement imprévu menacent parfois l'existence même de l'entente. Est-ce que ces «surprises» vont ranimer d'anciennes hostilités ou est-ce que les parties vont se regrouper et travailler de manière constructive pour résoudre les nouveaux problèmes? La capacité de faire face à des difficultés imprévues dépend surtout de l'instauration du respect mutuel et de la confiance au cours de la recherche du consensus.

## ***En quoi les parties divergent-elles? Quels genres de différences faut-il comprendre et respecter?***

Le respect et la compréhension commencent par l'acceptation du fait que les différences sont réelles. Une notion courante et séduisante consiste à croire que les différences sont illusoire, que pratiquement tout le monde veut et apprécie la même chose et en a besoin, et que cette chose est souvent l'argent. Les vendeurs qui réussissent savent tout aussi bien que les gestionnaires qui se déploient sur les marchés internationaux que le fait d'apprécier et de respecter les différences personnelles et culturelles peut déterminer la réussite ou l'échec d'une transaction. Dans des situations telles que le conflit concernant le territoire de piégeage, si l'on simplifie les différences pour en faire un conflit entre l'argent et la culture, on annihilerait sans tarder toute chance de trouver un terrain d'entente.

Les parties peuvent diverger de plusieurs manières importantes. La première et la plus fondamentale consiste dans une divergence de valeurs et d'intérêts. Dans les conflits concernant le développement durable, les promoteurs accorderont parfois une très grande valeur à ce qu'ils définissent comme le «progrès», une amélioration économique mesurable. Un groupe de protection de l'environnement verra plutôt l'intégrité des écosystèmes naturels comme la valeur la plus fondamentale. Pendant la médiation de Sandspit, les écologistes ont appris que la valeur que la population locale qui était partisane de ce projet accordait à la construction d'un port s'expliquait par son potentiel de stimuler l'économie locale en crise. En même temps, les représentants de Sandspit en sont venus à mesurer pourquoi plusieurs espèces sauvages revêtaient une telle importance

pour les groupes et organismes de protection de l'environnement. Le fait de clarifier ces valeurs et intérêts différents a rendu toutes les parties plus tolérantes envers leurs différences.

Les parties peuvent également avoir des convictions différentes — leur propre ensemble d'explications et de prévisions — sur les faits et les problèmes. En fait, les parties sont souvent en désaccord sur la définition des faits et problèmes principaux. Dans des situations complexes, ces différences ne sont pas toujours évidentes. Toujours dans le cas de Sandspit, les écologistes croyaient que le lieu proposé pour le port constituait un habitat unique pour une espèce de gibier d'eau, tandis que d'autres qui siégeaient à la table croyaient que cette espèce pourrait vivre et vivrait dans un éventail beaucoup plus large d'environnements. En temps et lieu, les parties ont réussi à examiner les faits ensemble et à convenir que la vérité se situe quelque part entre ces deux points de vue. Mais cette collaboration n'est devenue possible que lorsque chaque partie a compris la perspective de l'autre et ce sur quoi cette perspective s'appuyait.

Les parties peuvent s'opposer sur les circonstances qui forgent leurs perspectives et compétences. Elles ont différents milieux à représenter, différentes exigences de production de rapports, différentes ressources auxquelles elles peuvent faire appel et différents talents à employer. Il faut tenir compte de toutes ces différences, les respecter et les adapter pour veiller à ce que les ententes consensuelles tiennent compte équitablement de tous les intérêts.

Dans nombre de conflits environnementaux au Canada, les parties diffèrent également sur le plan culturel. L'apport des parties provenant de divers milieux culturels dépasse les différences habituelles de valeurs, d'intérêts, de convictions

et de circonstances. Même le problème le plus ordinaire peut susciter un conflit culturel basé sur des événements historiques douloureux. Un geste d'amitié dans un contexte culturel peut être considéré comme une insulte dans un autre. Ce qui est important pour une partie peut être dérisoire pour quelqu'un d'autre. Les malentendus interculturels avivent les tensions et réduisent la possibilité d'une entente.

Si l'on est conscient de la mesure dans laquelle les parties peuvent avoir des valeurs, des intérêts, des convictions et une culture différentes, on multiplie les chances de créer de bonnes relations de travail. Une telle prise de conscience, ainsi que la tolérance et le respect des différences, rendent la création d'un consensus possible.

### ***Pourquoi est-il souvent si difficile d'instaurer le respect et la compréhension des différences?***

Pourquoi est-il souvent si difficile d'instaurer le respect et la compréhension? Quels sont les obstacles à l'instauration du respect et de la compréhension?

L'hypothèse selon laquelle tout le monde est identique freine souvent le respect. Le fait de ne pas voir ou de ne pas reconnaître les différences est parfois interprété comme un manque de respect. Un autre obstacle vient d'une perception exagérée des différences entre les parties. Dans la recherche d'un consensus amorcée pendant de longs conflits amers, on reproche souvent aux écologistes de cajoler les arbres, on qualifie les bûcherons de rustres, tandis que les responsables de la réglementation sont considérés comme des pinailleurs qui empêchent le développement nécessaire, ou comme des compères hypocrites de l'industrie. Les jugements hâtifs à l'emporte-pièce des autres parties pro-

lifèrent quand il est impossible d'établir des contacts personnels constructifs. Ils empêchent les parties de voir au-delà des stéréotypes et de découvrir des gens qui partagent les mêmes intérêts et les mêmes valeurs.

Le manque de compréhension peut se produire avant les négociations si les parties énoncent des positions extrêmes ou lancent des ultimatum : « Sous aucun prétexte nous ne modifierons notre plan pour ce projet » ou « le projet va droit au désastre environnemental, et il est totalement inacceptable sous quelque forme que ce soit ». Lorsque les parties présentent leurs valeurs et leurs intérêts comme des positions inébranlables, d'autres parties se retranchent dans leur propre position et abandonnent tout effort de compréhension et de respect.

L'instauration du respect et de la compréhension des différences est parfois menacée lorsque les parties font face à de fortes pressions extérieures pour aboutir rapidement à un règlement. La tâche, parfois très ardue, d'instaurer le respect et de trouver ce qui importe vraiment aux adversaires peut paraître un luxe inabordable lorsque la résolution est urgente. Toutefois, les ententes conclues à la hâte peuvent facilement s'effilochoir sous la pression du monde réel. Ces ententes peuvent régler les différends momentanément mais les résolvent rarement de manière définitive.

### ***Que faut-il pour engendrer le respect et la compréhension des différences?***

Le respect n'exige pas que l'on adopte les valeurs d'une autre partie, pas plus qu'il n'exige une conversion religieuse ou culturelle. Au niveau le plus général, il suffit de reconnaître les différences et d'accepter le droit des autres parties d'être différentes. Trois genres d'engagement pris dès le début de la recherche

d'un consensus peuvent promouvoir de manière substantielle le respect mutuel :

#### ***Un engagement à faire preuve constamment***

***de respect*** : Le respect et la compréhension dépendent d'un civisme constant. Si l'on fait preuve d'un respect réel dans toutes les négociations, cela démontre un désir de comprendre et d'accepter les différences. Les erreurs et les malentendus se produiront mais peuvent devenir des occasions d'apprendre si l'on s'excuse promptement et si l'on réfléchit avec l'autre partie pour savoir comment mieux faire.

#### ***Un engagement à échanger des connaissances et de l'information***

: L'échange d'informations et des perceptions entre les parties sur les valeurs et les circonstances propres à chacun invite les parties à faire preuve d'ouverture entre elles. Ceci est particulièrement important dans des contextes interculturels, où il y a tant à apprendre sur les styles de communication, les coutumes et la perception du monde propre à chacune des parties.

***Un engagement à investir du temps*** : Il est indispensable de prendre le temps de comprendre les différences tout au long de la recherche d'un consensus. Aujourd'hui, l'obsession de trouver des solutions rapides et de fixer des échéanciers serrés permet difficilement d'atteindre le degré nécessaire de respect et de compréhension. Un respect véritable ne peut pas s'établir de manière mécanique ou rapide. Il s'instaure entre les parties avec le temps et avec des efforts. En outre, la compréhension et le respect des différences sont des objectifs qui ne cessent d'évoluer : ils exigent un entretien constant des connaissances et un recyclage continu.

Si l'on a à l'esprit ces besoins généraux de civisme, d'échange d'informations et de patience, quelles sont les stratégies précises qui permettent de susciter le respect et la compréhension entre les parties dans la recherche d'un consensus?

### *Ateliers visant à éliminer les obstacles entre les groupes*

Des ateliers interculturels sont fréquemment organisés au Canada pour initier les non-autochtones aux valeurs et aux circonstances culturelles des autochtones. Souvent animés par un autochtone, ces ateliers fournissent des informations et des analyses importantes. Ces ateliers ne doivent pas nécessairement se borner à des contextes interculturels. Des formules semblables peuvent servir à établir la compréhension entre les groupes en conflit et issus de la même culture. Les parties issues de mêmes milieux culturels sont parfois très différentes dans leurs perspectives de base. Par exemple, les dirigeants du monde des affaires et des groupes de protection de l'environnement partagent parfois la même langue et la même culture, mais leurs circonstances économiques, politiques et sociales les mènent parfois à adopter des valeurs profondément différentes. Des ateliers d'échange d'informations visant à dissiper les malentendus qui empêchent le consensus sont les plus efficaces, si toutes les parties y assistent, avant l'amorce des négociations.

Les ateliers d'acquisition de compétences peuvent contribuer à éliminer des obstacles culturels et d'autres obstacles qui divisent les groupes. Il est parfois particulièrement important d'améliorer les capacités d'écoute active<sup>10</sup> des participants pour éliminer des stéréotypes négatifs. Surtout dans la société occidentale, les gens passent beaucoup de temps à parler et peu

de temps à écouter. Ceci limite la capacité d'entendre ce que les autres parties disent et d'évaluer ce à quoi elles se heurtent dans le milieu qu'elles représentent.

Le rassemblement de toutes les parties avant l'amorce des négociations pour un atelier intensif de formation de trois jours sur les négociations basées sur les intérêts présente plusieurs avantages. Cet atelier donne à toutes les parties l'occasion de participer à une expérience d'apprentissage commune. Les parties de la négociation apprennent à se connaître dans le rôle d'étudiants, et les interactions personnelles ne sont pas alourdies par des différences substantielles. Pendant l'atelier, les relations personnelles remplacent les relations de négociation, ce qui est favorable à la compréhension et au respect, voire à l'amitié dès le départ. Un atelier de ce type aide également toutes les parties à découvrir le potentiel de l'option de recherche d'un consensus pour les négociations qui se déroulent dans un climat d'opposition. L'atelier présente un autre avantage tout aussi important, c'est qu'il incite les parties à envisager comment concevoir leur propre processus de négociation, c'est-à-dire un processus qui respecte les besoins et les valeurs de chacun.

### *Envisager les problèmes en se mettant à la place de l'autre partie*

Plus la tension entourant un conflit est grande, plus les parties ont tendance à croire que leur point de vue est le seul qui soit correct. Dans ce genre de conflit, les parties ont besoin de comprendre que les circonstances des autres parties sont particulièrement sérieuses. Quand on envisage un conflit dans la perspective des autres parties — en se renseignant sur les pressions, les préoccupations et les difficultés auxquelles elles se heurtent —, cela contribue à ouvrir les esprits à la résolu-

tion créative de problèmes. Cette démarche présente également l'avantage tout aussi important de susciter un effort réciproque de la part des autres parties.

On peut recourir à plusieurs techniques pour aider chaque partie à voir le monde, au moins temporairement, dans la même perspective que les autres. On peut par exemple recourir à des exercices en bonne et due forme de jeu de rôle, d'inversion de rôle et d'«écoute active». Cet exercice peut également servir à faire participer les parties à une simulation conçue tout particulièrement pour caricaturer les caractéristiques principales du conflit réel; cet exercice renforce l'appréciation des difficultés auxquelles les adversaires se heurtent.

Une autre technique consiste à amener les parties à rédiger et à analyser ensemble des fiches de travail qui présentent leur conception des problèmes, des valeurs et des convictions de leurs adversaires<sup>11</sup>. Cet exercice, qui peut s'avérer délicat, peut bénéficier de l'aide d'une tierce partie neutre (voir la partie sur les médiateurs compétents).

### *Rédaction d'une déclaration écrite reconnaissant les différences et le respect de ces dernières*

Dans certains processus, il est parfois utile de s'entendre sur certains principes concernant le respect des divers intérêts et points de vue et d'écrire ces principes. Au cours de ses travaux, le Groupe de travail chargé de la diversification de la faune de Saskatchewan a élaboré une série d'ententes sur ce point et sur des questions connexes (voir annexe 1). Ces principes illustrent le programme commun que ce comité a établi et les principes qui reflètent la prise de conscience et le respect de la diversité.

### *Formation de groupes de travail pour favoriser une plus grande ouverture*

La recherche de consensus complexes donne souvent lieu à la formation de sous-comités ou groupes de travail chargés d'accomplir des tâches telles que passer en revue de l'information technique, élaborer une stratégie médiatique, ou trouver des options pour des éléments précis d'une entente. Dans les négociations concernant les revendications territoriales du Yukon, un groupe de travail chargé de la faune a réussi à résoudre bien des différends en préparant des propositions pour le traité final sur la gestion de la faune. Au sein de ce groupe, la compréhension et le respect mutuels sont venus à bout des différences qui opposaient au départ la conception traditionnelle et non traditionnelle des questions relatives à la faune.

Dans le cas du port de Sandspit, un désaccord sur l'écologie de la bernache cravant a donné lieu à la création d'un groupe de travail qui fut chargé de faire une évaluation commune de ce que l'on savait de l'écologie du gibier d'eau local. Cette formule ponctuelle a permis aux deux parties de prendre du recul, de se calmer et de réfléchir ensemble pourquoi cette question suscitait autant d'opposition entre elles. Cet exercice a permis aux parties de reformuler les problèmes de manière plus constructive et d'éviter les récriminations personnelles. Cette expérience positive a eu des effets durables : plusieurs mois après la fin de la recherche du consensus, le représentant du gouvernement savourait toujours les débats ouverts avec le milieu sur des questions délicates. Ces débats auraient été inconcevables avant l'expérience du groupe de travail.

Les groupes de travail peuvent contribuer grandement à la conclusion d'une entente. Ils peuvent également susciter des relations de tra-

vail personnelles positives, ce qui est loin d'être négligeable. Un esprit d'équipe est particulièrement susceptible de s'instaurer si l'on charge de petits groupes d'explorer et d'élaborer des options qui sont bénéfiques pour toutes les parties. Le respect et la compréhension qui s'établissent au sein du groupe de travail peuvent facilement gagner les autres membres participant au processus.

### *Contacts informels favorables à une meilleure compréhension*

Surmonter les préjugés et les stéréotypes demande du temps, et exige que l'on ait l'occasion de se fréquenter non pas tout simplement comme négociateurs mais aussi comme personnes. Les contacts informels en dehors du contexte plus officiel de la table principale des négociations contribuent grandement à la compréhension, au respect et à de bonnes relations de travail en général.

La résolution des problèmes dans le cas des revendications territoriales du Yukon a été en grande partie due à des contacts informels. Les parties se sont rencontrées à un grand nombre d'occasions informelles autour de la table d'une cuisine ou pour prendre un café, lors de promenades en ville ou à la campagne, dans les restaurants, ou dans des camps de pêche ou de chasse. Que ces conversations aient fini ou non par porter sur la substance des revendications territoriales, ces moments faisaient partie intégrante du processus de négociation.

L'importance d'échanges informels est souvent négligée quand on établit un échéancier de négociations. Il faut prévoir beaucoup de temps pour l'interaction informelle, et certaines activités non officielles devraient être tout particulièrement prévues. Par exemple, les ateliers et les groupes de travail donnent aux parties l'occasion d'interactions informelles. D'autres activ-

ités qui sont favorables à l'interaction informelle comprennent ce qui suit :

- visites sur le terrain du conflit ou à des endroits où des problèmes semblables à ceux qui font l'objet des discussions ont été résolus;
- organisation de dîners ou de déjeuners en invitant des conférenciers qui s'exprimeront sur des sujets clés;
- retraite «de travail» pour étudier les problèmes, en prévoyant beaucoup de temps pour les rencontres;
- dîner pour célébrer les anniversaires ou d'autres événements (ex. : excursions de pêche, parties de poker, barbecues, tournois de golf, etc.)

### *Recours à des médiateurs compétents pour contribuer à résoudre des problèmes difficiles*

Des médiateurs compétents sont particulièrement précieux dans les négociations dans lesquelles sont impliquées des parties provenant de milieux culturels très différents ou ayant des valeurs très différentes. Tout en contribuant à gérer le processus de bien d'autres manières, ces tierces parties neutres peuvent jouer un rôle de liaison vital lorsque les différences initiales entravent une communication efficace.

Les hypothèses que l'on formule sans les dévoiler sur les valeurs, les intérêts et les convictions des autres parties peuvent devenir très destructives. Les médiateurs, par la voie de sessions privées avec chaque partie, peuvent détecter des convictions exagérées et inexactes. Ils peuvent également sonder ce qui préoccupe secrètement chaque partie sur les autres parties et sur les négociations. En utilisant ces perceptions, une tierce partie neutre peut réussir à atténuer les opinions extrêmes que les parties peuvent entretenir réciproquement.

### ***L'influence modératrice du médiateur***

L'influence modératrice d'un médiateur peut également entrer en jeu dans des réunions directes parmi les parties. Lorsque le ton monte, un médiateur peut souvent intervenir en reformulant habilement un dialogue agressif ou en recourant aux directives établies par les parties pour orienter le processus dans les moments difficiles. Ceci peut désamorcer la confrontation et, ce qui est aussi important dans le cadre de ce chapitre, servir de modèle pour des échanges difficiles mais respectueux. Les parties commencent à voir dans quelle mesure une communication «sympathique» peut être efficace, et à développer des aptitudes plus constructives elles-mêmes.

La réinterprétation du dialogue peut aider chaque partie à voir qu'un malentendu s'est peut-être produit davantage par manque de connaissances que par manque de respect. Une entreprise ou le gouvernement proposeront peut-être innocemment une rencontre à une date importante sur le plan culturel, mais cette suggestion risque d'être interprétée tout simplement comme une autre insulte à la culture d'un groupe. Autant de décisions relatives au processus doivent se prendre presque quotidiennement dans les négociations que les parties qui ne comprennent pas bien les valeurs, les circonstances et la culture des autres parties risquent par inadvertance de diminuer la bonne volonté dans le cadre des négociations. Des personnes neutres et compétentes ont le temps et l'expérience voulus pour rassurer les parties offensées sur le fait que les erreurs n'étaient pas intentionnelles. Elles peuvent également conseiller privément les parties sur la manière d'éviter de répéter ces erreurs.

Des médiateurs compétents qui jouent le rôle d'animateurs peuvent contribuer à empêcher des

difficultés relatives au processus ou aux procédures risquant d'entraver les progrès sur des points importants. Le recours à des médiateurs compétents dans des séances plénières ou dans de petits groupes de travail contribue à éviter le manque de respect ou de compréhension qui risque de perturber inutilement le processus.

### **Conclusion**

Dans le présent chapitre, il est dit que les négociations sont plus efficaces si les parties prennent le temps d'évaluer la culture, les valeurs et les circonstances des autres parties. Les ententes conclues de la sorte sont plus susceptibles de survivre aux difficultés de la ratification et de la mise en oeuvre. En outre, les parties ne sacrifient aucun de leurs intérêts ou de leurs valeurs quand il s'agit d'instaurer le respect et la compréhension mutuels.

La recherche d'un consensus ne vise pas à formuler une entente en éliminant les différences de valeurs parmi les parties. Au contraire, en encourageant le respect et la compréhension des différences, elle permet à ces différences d'être un élément positif plutôt qu'un handicap pour l'entente. Même si l'on ne parvient à aucune entente, un processus basé sur le respect mutuel et la compréhension laisse des relations de travail grandement améliorées entre les parties qui, ultérieurement, mèneront peut-être à une entente.

Lorsque la diversité n'est pas respectée, les ressources intellectuelles de toutes les parties sont gaspillées dans des conflits amers et destructifs qui menacent le bien-être collectif d'un milieu. Par contre, si elle est respectée, la diversité entre les parties peut contribuer à trouver des solutions créatrices nécessaires si l'on veut établir et maintenir des relations et des milieux sains.



## Chapitre VIII

# L'imputabilité dans la recherche d'un consensus

### **Principe VIII : 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.»

— *Forger des consensus pour un avenir viable : principes directeurs*

**L**a recherche d'un consensus pour la prise de décisions publiques donne aux intervenants une mainmise plus directe sur la qualité et les détails des décisions que ne le font les processus décisionnels traditionnels.

Néanmoins, la plupart des gens qui seront touchés par le résultat ne participeront pas véritablement aux négociations. Ils doivent compter sur leurs représentants pour les tenir au courant de l'évolution du dossier et pour les y faire participer. L'imputabilité devient ainsi un facteur déterminant de la réussite de la recherche d'un consensus.

Être imputable signifie répondre à quelqu'un des décisions et des mesures que l'on a prises. Ceci veut pas dire que l'on ne peut dire oui ou non aux conditions d'une entente sans tenir compte de la mesure selon laquelle cette entente pourrait être acceptable pour les autres. Il s'agit de devoir expliquer les mesures ou les propositions et de les faire approuver.

Ce chapitre commence par l'examen des différentes avenues «d'imputabilité» que comportent les processus consensuels. Il étudie ensuite le rôle du négociateur en tant que représentant, en analysant pourquoi il est tellement important que les personnes qui siègent à la table établissent et maintiennent une relation fiable avec le milieu qu'elles représentent. Il décrit ce dont les représentants doivent rendre compte (c.-à-d. leurs obligations à titre de porte-parole d'un milieu), et explique comment l'imputabilité varie parmi les organisations et les groupes. Ce chapitre se conclut par une étude des stratégies et techniques qui contribuent à instaurer l'imputabilité dans la recherche de consensus.

### ***Qui est imputable et à qui?***

La première avenue d'imputabilité est celle qui unit les représentants et le milieu qu'ils défendent. Mais il y a d'autres obligations qui

entrent en ligne de compte. Celles-ci peuvent se comprendre en termes du réseau de relations et de responsabilités illustré ci-dessous.

### ***Que sous-entend chacune de ces lignes d'imputabilité?***

#### ***Les négociateurs envers le milieu qu'ils représentent***

Tel que déjà signalé, la responsabilité première des négociateurs est envers leur propre milieu. Sans le respect et la confiance gagnés auprès de ceux qu'il représente, le négociateur n'a aucun pouvoir ni aucune capacité d'élaborer une entente avec d'autres groupes. Un autre élément moins souvent mentionné est la nature réciproque de cette relation. Le milieu représenté doit également assumer la responsabilité de veiller à ce que les représentants comprennent leur mandat et ses limites. Le milieu représenté devrait également s'efforcer d'«être là» pour les négociateurs lorsqu'ils ont besoin de commentaires sur des aspects clés d'une entente en cours d'élaboration : il n'est pas inusité que les représentants, en particulier ceux qui se situent au niveau intermédiaire de grands organismes, aient de la difficulté à capter l'attention des grands décideurs. Ces derniers doivent aider les négociateurs à être imputables en réservant le temps nécessaire pour des réunions d'information et pour leur donner des directives; ils doivent être engagés envers le processus et l'appuyer.

#### ***Les négociateurs envers d'autres négociateurs***

Les négociateurs doivent se rendre mutuellement des comptes. Lorsqu'ils ne le font pas, et si les initiatives ou les garanties négociées ne sont pas respectées, l'impasse et la rupture du processus s'ensuivent inévitablement. Le chapitre IV soulignait l'importance de règles

de base élaborées librement et faisant l'objet de l'engagement de tous les négociateurs. Ces engagements peuvent préciser comment les négociateurs doivent agir de manière responsable entre eux. La violation répétée des règles de base mine la confiance indispensable à la conclusion d'une entente.

### *Les négociateurs envers les autorités et les intervenants qui ne siègent pas à la table*

Les négociateurs doivent parfois aussi maintenir au moins une ligne informelle d'imputabilité envers les groupes importants qui ne siègent pas à la table. Dans certains contextes, la simple existence de la recherche d'un consensus dépend parfois ceux qui prennent les décisions finales. Dans le cas du port de Sandspit, le ministre de l'Environnement du gouvernement fédéral avait sanctionné le recours à la médiation, prévoyant l'adoption officielle d'une nouvelle législation de l'évaluation environnementale fédérale. En Ontario, plusieurs recherches de consensus portant sur des projets de lieux d'enfouissement ont été entreprises sous la gouverne de commissions de réglementation environnementale. Il est clair que, dans ces cas-là, les négociateurs doivent rendre des comptes à ces derniers décideurs, au moins en respectant leurs règles et leurs échéanciers. Même s'il n'y a aucun décideur de dernier recours, les parties négociant les questions qui ont de vastes effets sociaux devraient s'efforcer de tenir les intervenants qui ne siègent pas à la table bien au courant.

### *Les négociateurs envers le public*

Il arrive aussi que le négociateur doive répondre de ses actes auprès de groupes d'intérêt plus larges et mal définis qui sont difficiles à

représenter ou avec qui il est difficile de communiquer (ex. : générations futures ou grand public qui, quoique nombreux individuellement, n'ont qu'un petit enjeu dans les décisions en cours de négociation). Ce genre de défi sera analysé au cours de ce chapitre.

### *Les négociateurs envers le processus*

Le principe de l'imputabilité comprend également l'imputabilité moins tangible du négociateur envers la recherche du consensus. Les négociateurs doivent respecter les principes essentiels de l'élaboration d'un consensus et se comporter d'une manière qui assure l'intégrité du processus. De même, les avocats s'engagent à agir d'une manière qui sauvegarde les traditions et les valeurs du processus judiciaire. L'acceptation par le public de la recherche d'un consensus sera compromise si les négociateurs déforment les règles et les définitions au gré de leurs caprices, comme par exemple lorsque les négociateurs exercent des pressions auprès des minorités qui s'opposent à un consensus sur le point de se réaliser, ou lorsque les parties de la majorité décident par mécontentement d'accepter moins que l'unanimité comme un «consensus virtuel». En pareil cas, le processus perd de sa crédibilité et, comme un participant découragé l'a formulé, devient un peu plus qu'une «intimidation élégante».

### ***Comment un représentant peut-il avoir une marge de négociation tout en demeurant imputable au milieu qu'il représente?***

À la table, surtout quand il s'agit de problèmes de développement durable, les débats sont complexes et souvent très techniques. Il importe, si l'on veut résoudre un problème, de procéder sans interruptions fréquentes, ce qui

rompt le rythme. Mais jusqu'où les négociateurs peuvent-ils aller en poursuivant de nouvelles directions sans consulter le milieu qu'ils représentent? Si l'on pousse une nouvelle résolution trop loin sans quelque forme de consultation que ce soit, on risque l'isolement de ceux que l'on représente et le rejet ultime du consensus qui en résultera.

Il arrive que les négociateurs soient relativement libres de poursuivre une transaction avec d'autres parties. Ils ont le pouvoir d'élaborer des propositions et des contre-propositions jusqu'au point d'une entente préliminaire. Ce n'est qu'à ce stade qu'ils doivent rechercher la ratification auprès du milieu qu'ils représentent. Ceci se compare au système courant de représentations élues qui s'applique à tous les paliers du gouvernement du Canada. Un tel système de fiduciaire contraste avec la représentation par des délégués<sup>12</sup>. Dans la version la plus extrême de ce dernier, le négociateur ne fait pas grand chose de plus que de transmettre les messages entre le milieu représenté et la table de négociation. Dans la plupart des recherches d'un consensus, les représentants n'ont ni les pleins pouvoirs d'un fiduciaire ni le rôle de messagers d'un délégué. Chaque représentant doit faire face à un imbroglio de forces apparemment contradictoires lorsqu'il s'agit de maintenir l'imputabilité à la table et chez soi.

### ***Comment l'imputabilité requise des représentants d'un milieu varie-t-elle d'un cas à l'autre?***

Le degré d'imputabilité des représentants varie selon les intervenants. Cette variation se reflète dans la structure du groupe et dans les communications internes. Dans certains organismes, en général ceux qui recourent au mode décisionnel descendant, le négociateur a

parfois le pouvoir d'élaborer une entente, en ne rendant compte de ses actes que rarement par la voie d'une chaîne hiérarchique bien définie.

Souvent, les représentants des compagnies dont l'expérience en négociations est basée sur la négociation collective entre la direction et les syndicats croient que cette structure devrait s'appliquer à l'élaboration d'un consensus pour le développement durable. Mais que se passe-t-il si une ou plusieurs organisations qui siègent à la table prennent leurs décisions uniquement par consensus interne, en tenant compte des points de vue de chaque membre à titre égal avant de prendre quelque position collective que ce soit?

Pour un grand nombre de premières nations, cette structure, plutôt qu'une hiérarchie, saisit l'essence de l'organisation interne. D'autres groupes auront peut-être des structures décisionnelles très différentes. Par exemple, il est rare que les ministères du gouvernement fédéral ou provincial soient représentés par les paliers les plus élevés (c.-à-d. ministre ou sous-ministre). Les négociateurs sont parfois des fonctionnaires de rang intermédiaire qui doivent se plier à des procédures complexes et ardues pour obtenir l'approbation officielle des diverses étapes des négociations.

Les organisations non gouvernementales (ONG) varient beaucoup quant à leur structure interne. Un grand nombre d'entre elles essaient d'agir par consensus mais manquent de la longue expérience des autochtones en procédures consensuelles. Dans la pratique, le système de représentation est au mieux nébuleux. Certains membres croient peut-être que le représentant a le pouvoir d'élaborer une entente, tandis que d'autres exigent davantage d'un système d'imputabilité faisant appel à un délégué. Une telle incertitude risque de compli-

quer beaucoup plus l'imputabilité pour le représentant d'une ONG que pour certains autres négociateurs.

Ce genre de table comporte un risque élevé de malentendu et de ressentiment parce qu'elle exige que les parties rendent autrement compte de leurs actes. Pour la société structurée de manière hiérarchique, l'approbation de nouvelles idées contribuant à la résolution d'un problème, si nécessaire, ne demande peut-être qu'un simple coup de téléphone. Le représentant du gouvernement aura peut-être besoin de beaucoup plus de temps pour recueillir les approbations jusqu'en haut de l'échelle organisationnelle. Le représentant des premières nations insistera souvent pour vérifier de nouvelles orientations importantes auprès de toute la communauté par la voie de procédures consensuelles traditionnelles. Et le porte-parole d'une ONG devra peut-être tâtonner pour trouver l'appui organisationnel au milieu d'un désordre de perspectives internes divergentes.

Ces diverses exigences peuvent être frustrantes mais sont gérables, à condition que l'on fasse un effort honnête et sincère dès le début du processus pour clarifier la culture organisationnelle de chaque représentant. La reconnaissance des défis particuliers que chaque représentant doit relever pour répondre de ses actes devient partie de l'effort plus grand d'instaurer de bons rapports et le respect entre les parties (voir chapitre VII).

### ***Quelles sont les stratégies et les techniques qui contribuent à l'imputabilité?***

#### ***Les négociateurs envers le milieu qu'ils représentent***

Comment un négociateur rend-il compte de ses actes au milieu qu'il représente? Il y a fon-

damentalement deux tâches connexes à accomplir si l'on veut maintenir l'imputabilité : la première consiste à tenir le milieu représenté bien au courant de ce qui se passe à la table. La deuxième consiste à obtenir leur approbation d'un engagement. Il faut s'acquitter de ces deux tâches tout au long de la recherche du consensus : il est rare qu'un représentant puisse attendre qu'un règlement soit pratiquement définitif avant d'informer et de consulter le milieu qu'il représente.

Les divers groupes qui participent à des discussions sur le développement durable auront diverses exigences d'imputabilité. Pour les organisations dotées de structures hiérarchiques et de canaux de communication bien établis, le représentant chargé de la négociation n'aura peut-être simplement qu'à faire circuler des notes de service à l'occasion pour tenir ses collègues au courant de l'évolution du dossier ou leur en faire rapport oralement au cours de réunions régulières. Dans le milieu des premières nations, on trouvera sans doute des moyens de communication et de prise de décisions consensuelles qui ont fait leurs preuves mais qui sont très différents : il faudra peut-être convoquer des réunions spéciales à des moments critiques des négociations, à la fois pour informer le milieu et pour mesurer l'appui que ce dernier accorde.

Dans d'autres groupes, surtout dans les ONG qui ne se sont formées que lorsque le problème faisant l'objet des négociations a surgi, le représentant devra peut-être rendre compte de ses activités plus souvent. Pendant la médiation concernant la construction du port de Sandspit, la coalition environnementale, formée dès l'amorce du processus, avait besoin à la fois de rapports écrits et verbaux après chaque séance de négociation pour s'assurer de la fiabilité de

son représentant. Les représentants du milieu de Sandspit comptaient sur des réunions communautaires moins fréquentes mais régulières, surtout au moment où les négociations prenaient un nouveau virage — par exemple, lorsque la relocalisation du site est devenue une forte probabilité, une réunion spéciale a été organisée pour informer les nouveaux voisins des lieux éventuels principaux.

Les mécanismes de maintien des communications indispensables à l'imputabilité varient d'un groupe à l'autre. Au début des négociations, les représentants doivent essayer de clarifier auprès des autres représentants exactement le temps et les ressources dont ils auront besoin pour informer le milieu qu'ils représentent. Ceci contribuera à apaiser les soupçons sur les attermoissements intentionnels et sur le jeu qui se jouera par la suite.

Quels que soient les besoins d'information des groupes, certains instruments sont généralement utiles pour améliorer les communications entre les représentants et le milieu qu'ils défendent pendant la recherche d'un consensus. Le groupe chargé des négociations peut consigner et faire circuler des notes de réunion. Il arrive souvent que les processus consensuels soient basés sur des notes précises de réunions qui résument la nature et l'orientation générale des débats sans préciser qui a dit quoi. Cette formule peut donner une idée de ce qui se passe sans porter atteinte à la liberté des débats pour les négociateurs. Les notes de réunions peuvent être envoyées directement à tous les membres de petites ONG, mises à la disposition du public dans les bibliothèques ou dans d'autres lieux publics, régulièrement publiées dans la presse locale sous la forme d'annonces payantes ou de chroniques, et distribuées sous forme de notes de service aux organismes gouvernementaux ou

aux sociétés.

Un médiateur peut aussi jouer un rôle important pour aider les négociateurs à maintenir l'imputabilité auprès du milieu qu'ils représentent. Au cours du processus du port de Sandspit, le médiateur s'est joint à divers représentants dans des réunions avec le milieu, qui prenaient la forme de réunions avec le petit groupe d'écologistes, de réunions à l'échelle communautaire du village de Sandspit, et des salles du conseil de plusieurs organismes gouvernementaux. Ceci signifiait que le représentant n'était pas seul et qu'il ne prenait pas la tête des opérations pour expliquer la position de négociation des adversaires.

Tel que signalé, l'imputabilité exige que l'on jauge l'appui du milieu pour un consensus naissant. Certains des instruments utilisés pour diffuser l'information peuvent également contribuer à tester l'acceptabilité d'une entente ou de certains de ses éléments particuliers. Bien avant d'envisager un règlement final, les représentants voudront généralement sonder l'opinion du milieu qu'ils représentent sur des ententes provisoires. Ceci peut se faire par la voie de débats informels directs et en recourant à des techniques bien établies pour sonder les préférences du public. Celles-ci peuvent aller de sondages d'opinions détaillés à des référendums consultatifs.

Vers la fin de la médiation du port de Sandspit, des opérations portes ouvertes conçues de manière professionnelle ont eu lieu pour permettre que l'on discute beaucoup, individuellement ou par petits groupes, des détails du règlement proposé et d'un «sondage à la sortie». Ceci a permis aux représentants locaux et à d'autres personnes qui siégeaient à la table de mieux saisir comment la population locale entrevoyait les alternatives qui ont finalement

été intégrées au plan de consensus. Une deuxième série d'opérations portes ouvertes a donné une dernière occasion de mesurer la réaction du public et a permis à l'équipe de négociation d'expliquer publiquement pourquoi une décision avait été prise. Cet élément d'imputabilité souvent négligé comporte des réponses explicites à des objections de personnes qui continuent à rejeter la conclusion négociée.

### *Les négociateurs envers d'autres négociateurs*

Les négociateurs ont d'abord des comptes à rendre au milieu qu'ils représentent; mais ils ont aussi des comptes à se rendre entre eux. Ces responsabilités peuvent être conflictuelles, et les négociateurs sont parfois tentés de pêcher en eau trouble. Jusqu'où un représentant devrait-il aller pour inciter le milieu qu'il défend à accepter un règlement qui, selon lui, est le meilleur possible? Dans quelle mesure devrait-il ou elle se servir de la réticence du milieu qu'il ou elle représente pour approuver une entente comme moyen de gagner plus de concessions des autres parties?

Il est facile pour les négociateurs de finir par manipuler plutôt que de traiter en toute droiture avec le milieu qu'ils représentent et avec d'autres négociateurs. La meilleure solution consiste peut-être à ce que les négociateurs fassent une distinction claire entre les engagements fermes et les possibilités exigeant un examen et une consultation plus poussés auprès du milieu. Il y a plusieurs moyens d'y parvenir. Il est parfois utile de définir des étapes où il peut y avoir «invention sans engagement». Des idées novatrices peuvent surgir librement sans que quiconque ne doive consulter de nouveau le milieu qu'il représente, et des idées qui semblent valables peuvent être présentées de nouveau au milieu si nécessaire. Ceci peut également être utile si les négociateurs peuvent s'assurer

mutuellement et assurer au milieu qu'ils représentent que toutes les ententes sur des points particuliers demeurent provisoires jusqu'à ce que soit présenté un ensemble global, entièrement acceptable par toutes les parties.

### *Les négociateurs envers les autorités et les intervenants qui ne siègent pas à la table*

Le chapitre II mentionnait que, outre les intervenants qui sont représentés dans les négociations, il y en a sans doute d'autres qui sont directement touchés ou qui ont un rôle essentiel à jouer dans la mise en oeuvre. La clé de l'imputabilité auprès de ces groupes est l'information : les tenir au courant de l'évolution des négociations. Les instruments de communication avec le milieu représenté sont parfois également utiles ici : par exemple, des notes de réunions régulières ou des sessions spéciales pour expliquer ce qui se passe à la table. Dans le cas du port de Sandspit, le médiateur avait reçu l'ordre de veiller à ce que l'information soit acheminée au Council of the Haida Nation, qui avait décidé de ne pas participer directement. Des comptes rendus de réunions et des notes de service ont été fournis tout au long des négociations. Vers la fin de ce processus, une session spéciale mixte a été organisée avec les représentants du Conseil et toute l'équipe de négociation. Ceci a donné l'occasion de s'assurer que le consensus naissant était acceptable pour la direction des Haïdas.

La même formule peut servir à informer les organismes les plus importants qui sont chargés de la réglementation d'une entente provisoire et de mesurer les attitudes que cette entente suscite. Dans le cas de Sandspit, les représentants fédéraux de l'environnement qui étaient chargés du dragage et de l'élimination du déblai de dragage ont été invités à une assemblée ordinaire pour échanger de l'information sur leurs exi-

gences et sur les aspects techniques du règlement provisoire. Ce type d'interaction est essentiel si l'on veut atteindre un certain degré d'imputabilité auprès des intervenants et des pouvoirs clés qui ne siègent pas à la table des négociations.

### *Les négociateurs envers le public*

Le recours croissant au processus consensuel a suscité des questions quant à la mesure selon laquelle il faudrait protéger l'intérêt public au sens large. Que veut dire intérêt public? Cela peut simplement vouloir dire la somme d'un grand nombre d'intérêts individuels dans la société, auquel cas il est protégé simplement en assurant le bon mélange et la bonne diversité de participants à la table de concertation. Cela peut aussi vouloir dire que les politiciens élus sont les meilleurs arbitres de cet intérêt plus large. Selon cette conception, leur présence à la table résoudrait le problème de l'imputabilité. Si cela n'est pas possible, leurs représentants dûment nommés peuvent les remplacer et par conséquent défendre l'intérêt public.

Il n'existe aucune solution simple à la difficulté de protéger l'intérêt du public. Mais il y a plusieurs garanties contre la crainte pessimiste que les processus consensuels ne soient rien de plus qu'une poignée d'intérêts particuliers qui complotent des ententes en leur faveur. L'une des garanties les plus importantes consiste à maintenir autant que possible un processus visible et ouvert. Ceci n'est pas toujours facile : les négociateurs ont souvent besoin (ou ressentent le besoin) d'une certaine confidentialité, surtout pendant des négociations délicates, lorsque des idées provisoires sur des compromis doivent être mises à l'épreuve.

Si les débats se déroulent à huis clos, il est primordial de fournir explication honnête et de

diffuser l'information rapidement. Sur ce plan, il peut être très utile de rencontrer les médias pour indiquer quand et comment l'information sera disponible. Certains groupes de négociation incluent des protocoles de ce genre dans les règles de base de leur processus. En collaborant étroitement avec les médias, les participants au processus consensuel peuvent contribuer à dissiper l'impression que des intérêts particuliers sont favorisés derrière les portes fermées.

Établir un lien entre les processus consensuels et des institutions juridiques et politiques plus familières est un autre moyen important de renforcer la confiance du public et l'imputabilité. Un exemple intéressant vient du Québec. Un organisme quasi judiciaire, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), s'est taillé un rôle de médiation puissant basé sur son pouvoir de faire enquête sur les effets environnementaux des entreprises du gouvernement provincial. Plutôt que de simplement tenir des audiences, le BAPE rassemble les parties pour chercher un terrain d'entente. La médiation est devenue une institution au sein des processus d'évaluation environnementale ailleurs dans l'ensemble du Canada. Concilier des processus consensuels ponctuels avec des besoins existants et reconnus d'évaluation environnementale est une manière très valable de protéger, et d'être considéré comme protégeant, les intérêts plus larges du public.

### *Les négociateurs envers le processus*

Tel que mentionné précédemment, les négociateurs doivent rendre compte de leurs actions envers le processus proprement dit beaucoup de la même manière que les avocats doivent rendre compte de leurs actions envers le processus juridique. Cette imputabilité s'accomplit quand on observe pleinement les autres formes d'imputabilité ici présentées. Si les per-

sonnes qui siègent à la table maintiennent de bonnes relations de travail avec le milieu qu'elles représentent, entre elles, et avec celles qui ne siègent pas à la table, elles favoriseront la confiance du public et le respect pour les processus consensuels.

### ***L'imputabilité et le médiateur***

Les médiateurs servent de plus en plus à aider les groupes à résoudre des différends sur le développement durable. La question suivante se pose naturellement : comment peuvent-ils être considérés comme fiables? En outre, comment les médiateurs aident-ils les personnes qui siègent à la table à bien représenter leur milieu?

Le médiateur doit surtout rendre des comptes aux négociateurs mais, et cela se défend, a aussi parfois des responsabilités envers les organismes externes chargés de la réglementation, les politiciens, voire peut-être l'intérêt du public et les groupes mal représentés. Des compromis entreront peut-être en ligne de compte lorsque la question suivante surgira : Est-ce que le médiateur est là pour aider les parties à aboutir à un règlement juste, ou simplement à un règlement?

Les professionnels du règlement des différends ont des opinions divergentes sur la nature de l'imputabilité du médiateur. Certains d'entre eux pensent que le médiateur ne doit répondre de ses actes qu'aux parties qui siègent à la table : si les parties parviennent à une entente, la tâche du médiateur est accomplie. D'autres croient, par ailleurs, que le médiateur devrait être conscient des intérêts non représentés (y compris l'intérêt du public), et qu'il devrait veiller à ce que les parties les plus faibles aient accès à la table de négociation et qu'elles y soient efficaces.

Les médiateurs devraient probablement opter

pour un rôle assez réservé, du fait qu'ils doivent en fin de compte s'en rapporter à la volonté des parties qui siègent à la table. En outre, pour assumer la responsabilité de la protection des défavorisés et des personnes qui n'ont pas voix au chapitre, ils doivent aller au-delà de leur compétence professionnelle. Néanmoins, les médiateurs devraient être capables de signaler les cas où, selon eux, les ententes consensuelles naissantes ne tiennent pas compte des intérêts qui se situent au-delà de la table des négociations. C'est précisément parce que les médiateurs sont au service du processus qu'ils sont obligés de parler lorsque le fait de faire fi d'intérêts qui ne sont pas représentés à la table pourrait compromettre toute entente éventuelle.

Un médiateur peut également aider les négociateurs dans leurs propres problèmes d'imputabilité, en aidant les représentants lors de séances d'information du milieu, en coordonnant la diffusion d'informations publiques, et en assurant le lien entre les parties clés qui ne siègent pas à la table. Il arrive souvent qu'un médiateur soit porteur de messages délicats, qu'il joue le rôle de l'agent de la réalité en informant à la fois le milieu et les grands décideurs. Lorsque les négociations d'Alberta-Pacific ont été presque rompues à cause de la volonté d'un organisme gouvernemental de réviser ce que les autres parties considéraient comme une entente finale, le médiateur a collaboré avec les hauts fonctionnaires pour les aider à reconsidérer l'insistance de leur organisme à imposer les révisions. Comme il pouvait aller au sommet sans avoir à passer par les «canaux officiels», le médiateur a réussi à aider les parties à trouver une solution rapide et raisonnable à un problème qui menaçait l'ensemble du processus.

En termes généraux, le rôle le plus important d'un médiateur consiste peut-être à maintenir

les questions d'imputabilité devant les négociateurs. Les conflits de développement durable sont parfois très complexes. Noyés dans les détails, les représentants perdent parfois de vue les opinions et les besoins du milieu qu'ils défendent. Les médiateurs peuvent continuer à sonder les représentants pour savoir dans quelle mesure leur milieu comprend et appuie l'orientation que prennent les négociations. Ceci rappellera à chaque négociateur d'informer régulièrement son milieu et d'obtenir les directives d'une orientation ou l'approbation de ce milieu.

## **Conclusion**

Ce chapitre souligne dans quelle mesure faire ce qu'il faut dépend du contexte, surtout des contextes culturels et organisationnels différents des diverses parties. Ces différences et leurs implications pour l'imputabilité de chaque représentant doivent être bien comprises aussitôt que possible dans le processus.

Un négociateur a la responsabilité précise de faire prendre conscience aux autres participants des problèmes difficiles auxquels il ou elle devra faire face. Certaines règles de base précisent la

responsabilité qu'a chaque négociateur de signaler les problèmes délicats, afin que les autres négociateurs connaissent parfaitement les positions internes et les exigences d'une partie. Lorsque les négociateurs montent ces difficultés en épingle, les autres parties ont une fausse impression des progrès réalisés. Des négociateurs efficaces s'expriment un peu comme suit : «Je devrais être capable d'accepter cela personnellement, mais je n'obtiendrai jamais l'appui de mon organisme. Ils vont soulever les questions et les objections suivantes...» Ainsi, les problèmes essentiels sont formulés, mais l'opposition ne paraît pas personnelle.

La position d'un négociateur dans un processus consensuel auquel participent diverses organisations est en soi difficile et constitue un défi personnel. En préparant soigneusement le dossier et avec une vigilance de tous les instants, les négociateurs peuvent rendre compte de leurs actions en tant que représentants en assurant le lien entre leur milieu et la recherche d'un consensus.



## Chapitre IX

# Fixer des délais pour la recherche d'un consensus

### **PRINCIPE IX : 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.»

— *Forger des consensus pour un avenir viable : principes directeurs*

Un élément intéressant du consensus est l'occasion qu'il offre de régler des différends entre les parties de manière expéditive. Souvent, les adversaires se tournent vers les négociations directes pour régler des différends qui durent depuis plusieurs années, ou parce qu'ils envisagent mal la perspective de procès ou d'audiences administratives interminables.

Le présent chapitre étudie les défis que le temps et la rapidité d'exécution posent à tout groupe fonctionnant par consensus. Il commence par étudier pourquoi les groupes de concertation devraient avoir des délais imposés et quels événements ou considérations peuvent imposer un délai au processus. Il démontre comment les délais peuvent doter le processus d'une structure et d'une orientation, et explique pourquoi les groupes de concertation devraient faire preuve de souplesse et de réalisme quant aux délais. Ce chapitre se conclut par un résumé de plusieurs stratégies clés visant à aider les groupes à faire des délais un atout déterminant dans la réussite de la recherche d'un consensus.

### ***Pourquoi faudrait-il imposer des délais aux groupes de concertation?***

*Vous pouvez compter là-dessus, Monsieur, quand un homme sait qu'il sera pendu dans deux semaines, cela fait des miracles pour sa concentration.*

— Samuel Johnson

Si l'on fixe des délais et que l'on s'y tient, cela est bénéfique pour les groupes de concertation sur plusieurs plans importants. Tel que mentionné, les négociations face à face sont souvent le dernier recours pour des parties qui sont irritées par un combat long et coûteux. Elles ont besoin d'une forte motivation pour

amorcer et maintenir un processus de consensus exigeant (voir chapitre I). En fixant des délais dès le départ, les participants se rassurent mutuellement sur leur désir d'en finir.

Il arrive souvent que les intérêts des parties soient touchés de manière assez différente par l'écoulement du temps. Les adeptes du développement voudront peut-être désespérément amorcer le processus, tandis que d'autres seront peut-être favorables à un report. Dans ces cas-là comme dans d'autres, il est important d'avoir un échancier qui confirme l'intention unanime de toutes les parties de collaborer ensemble à une entente.

Quand il s'agit de questions de développement durable, les représentants à la table de négociation ne sont pas seuls à rechercher une conclusion rapide. Le bien-être et la tranquillité d'esprit de bien d'autres personnes, notamment le milieu des représentants et des décideurs, sont également en jeu. Ceux qui ne siègent pas à la table peuvent trouver difficile de comprendre pourquoi le processus est aussi long; après tout, ils ne sont pas dans le secret des complexités des problèmes pas plus qu'ils ne peuvent véritablement mesurer, comme peuvent le faire les représentants, à quel point il faut du temps pour établir la confiance et des relations de travail constructives. Des délais crédibles, clairs et bien annoncés au public rassurent le milieu représenté et le grand public sur le sérieux et la diligence des négociateurs.

Une autre raison de fixer des délais est l'ornière du «sujet favori». Toutes les parties conviendront que la résolution rapide est essentielle en principe, mais chacune d'elles voudra passer un temps indéfini à analyser certains problèmes particuliers, à y réfléchir et à délibérer sur ces sujets. Dans la médiation du port de Sandspit, les adeptes du projet ne se lassaient pas d'expliquer pourquoi le projet redresserait la

situation économique difficile de leur milieu. Les défenseurs de l'environnement avaient un intérêt limité pour ce sujet mais se seraient volontiers engagés dans un vaste débat sur le gibier d'eau. Sans un sens «négocié» de l'urgence, qui se traduit par des délais convenus, l'insistance de chaque partie sur ces sujets de priorité aurait pu étirer sensiblement le processus.

Lorsque le processus se conclut, l'existence d'un délai peut aider les représentants à expliquer les compromis proposés et les conditions imparfaites de règlement au milieu qu'ils représentent. Les groupes représentés dans les négociations se demanderont toujours si leurs porte-parole auraient pu faire mieux. Quand on sait que les représentants ont conclu une entente acceptable dans un délai raisonnable mais ferme, le milieu représenté comprendra mieux pourquoi une entente proposée n'est pas, comme l'équipe de médiation de Sandspit concluait dans son rapport final, «nécessairement optimale selon aucune des parties mais, selon l'ensemble de l'équipe de médiation, elle représente le consensus atteint, en tenant compte des valeurs et intérêts divers et souvent conflictuels qui sont exprimés à la table».

Les délais peuvent également servir de balise tout au long du processus. Si l'on part d'un délai général réaliste, les groupes de concertation peuvent travailler à rebours pour élaborer un plan crédible de réalisations pour le processus entier. Ces balises contribuent à donner au groupe de concertation un sens du travail accompli pendant ces longs mois ou semaines de discussions pendant lesquels les perspectives d'un règlement final peuvent sembler lointaines.

### ***D'où viennent les délais?***

Les délais peuvent découler de plusieurs considérations. Premièrement, il y a des délais sur lesquels les êtres humains n'ont aucun con-

trôle. Par exemple, au cours des dernières années, les organismes de pêche ont compté de plus en plus sur les négociations d'intervenants pour planifier les récoltes annuelles de stocks de poissons. Un grand nombre d'espèces sont migratoires, et leur mouvement définit le calendrier que les pêcheurs doivent suivre pour assurer une pêche fructueuse. De même, les négociations entre divers secteurs de pêche — pêche sportive, commerciale et autochtone — sont extrêmement tributaires de la nature. Les plans de pêche élaborés après le passage d'un banc de saumons ne sont pas adéquats.

D'autres facteurs définissant le temps dont on dispose pour trouver un consensus sont parfois d'origine humaine. Une commission de réglementation ou une commission d'étude est parfois requise par la loi pour prendre une décision dans une période déterminée. Si un processus consensuel est du ressort de cette commission, il n'y aura peut-être aucun moyen de prolonger le délai. Si le groupe de négociation le sait dès le départ et qu'il s'est organisé en conséquence, un délai inflexible peut être un atout. À Peterborough, en Ontario, une commission de réglementation qui étudiait une demande d'agrandissement d'un lieu d'enfouissement a transféré son échéancier à un groupe multilatéral créé pour négocier des conditions de permis. En comprenant bien combien de temps était alloué, l'équipe de négociation a réussi à s'organiser et à s'entendre sur toutes les questions avant l'expiration du délai.

Parfois, la perspective d'une élection incitera fortement les parties à aboutir à une entente. Pour des projets à fort retentissement politique, la perspective d'avoir à traiter avec un nouveau représentant élu, un conseil, un ministre ou un gouvernement sera une forte motivation. Dans le cas du port de Sandspit, l'équipe de négocia-

tion était très consciente d'une élection fédérale imminente qui pourrait entraîner l'arrivée de nouveaux visages au conseil des ministres qui ne connaissent pas l'engagement original pris par le gouvernement fédéral dans le projet<sup>13</sup>. Cette perspective a contribué à conclure les discussions. En Ontario, dans le règlement du dossier de la pollution par le mercure, ce fut l'imminence d'une élection au sein de la bande qui a joué un rôle déterminant dans la rapidité avec laquelle le processus a été ratifié et dans le vote définitif de la collectivité de White Dog.

D'autres délais extérieurs peuvent être imposés de manière arbitraire. Par exemple, un décideur de dernier recours peut fixer une date d'achèvement pour faire en sorte que le groupe de concertation continue à travailler d'arrache-pied. Lorsqu'un décideur décide d'agir ainsi, il ou elle doit être pleinement conscient des défis généraux de tout processus de concertation ainsi que des défis propres au cas dont il est question. Un délai arbitraire établi sans mesurer les difficultés réelles d'instaurer la confiance, d'échanger de l'information, de négocier et d'obtenir l'appui du milieu, et ainsi de suite, est voué à l'échec et mine par conséquent l'appui du public pour l'élaboration d'un consensus.

Les parties qui envisagent de recourir au consensus devraient réfléchir sérieusement à ce que cela comporte véritablement, de préférence en sollicitant l'avis de gestionnaires de processus ou d'autres personnes qui ont déjà élaboré des processus de ce genre. Les parties ne devraient pas hésiter à informer les décideurs de dernier recours si des délais imposés semblent déraisonnables.

Certains groupes de concertation n'auront parfois aucun délai imposé de l'extérieur. Leurs délais sont imposés par des débats ouverts, dès le départ et, si nécessaire, répétés, sur les délais

au sein de l'équipe de concertation. Comme les décideurs externes, l'équipe voudra peut-être fixer un délai arbitraire à partir de pressentiments fondés qu'ont les gens ayant de l'expérience dans l'élaboration d'un consensus. Les parties peuvent s'entendre pour tenter de finir pour cette date. Si elles n'y parviennent pas, elles profiteront de cette occasion pour évaluer de manière critique les progrès réalisés.

Une autre formule consiste à fixer un délai acceptable pour les participants les plus désireux d'aboutir en partant du principe que cela sera peut-être difficile. L'équipe de concertation peut s'engager à consentir des efforts de bonne foi pour respecter le délai mais aussi convenir qu'à cette date, elle évaluera les progrès réalisés. On pourra également convenir que les parties qui ont l'impression que le dossier n'est pas encore assez avancé à ce stade puissent réenvisager leur participation au processus. Cette formule peut rassurer les parties les plus anxieuses tout en encourageant les autres à éviter des retards.

### ***Combien de temps dure la recherche d'un consensus?***

La durée de la recherche d'un consensus varie énormément, selon le nombre de parties engagées, l'éventail et la complexité des problèmes examinés, et une pléthore d'événements extérieurs qui peuvent modifier la dynamique du processus, voire les problèmes discutés. Ceci rend très difficile, dès le départ, d'évaluer le temps nécessaire.

La recherche d'un consensus sur des questions de développement durable demande généralement de nombreux mois. Dans la médiation concernant le port de Sandspit, il a fallu quatre mois pour définir tous les intérêts clés et pour que les parties obtiennent les permissions nécessaires pour siéger à la table. Il fallu un

autre mois pour choisir un médiateur. Cinq mois se sont donc écoulés avant que les discussions ne puissent même s'amorcer.

Lors de la première réunion en avril 1992, les partisans de la construction du port ont manifesté leur inquiétude quant au délai proposé de trois mois pour l'achèvement des discussions. Se souvenant de leur expérience avec les négociations interminables de gestion de la main-d'oeuvre et soucieux de procéder à la lumière des délais déjà expérimentés, ils ont exercé des pressions pour que l'on adopte un échéancier encore plus serré. D'autres parties reconnaissent la complexité des problèmes et, en fin de compte, ont garanti une entente dans un délai de trois mois, après quoi les progrès réalisés seraient étudiés.

Ce délai a expiré sans la moindre entente à l'horizon. Mais toutes les parties étaient mieux informées et mesuraient mieux les défis que comportait le processus en étudiant systématiquement les nombreux problèmes dont il était question et en s'entendant sur ces problèmes. Pour améliorer l'efficacité du processus, on a formé des groupes de travail chargés d'étudier des sujets précis allant de l'écologie de la faune aux implications socio-économiques d'autres lieux possibles pour le port. On a ensuite défini d'autres besoins d'information technique de base. Six mois s'étaient écoulés depuis la première réunion.

Par la suite, alors que l'équipe de médiation commençait à envisager des lieux pour la construction du port qui n'avaient jamais été étudiés, de nouvelles parties se sont manifestées dont les intérêts pouvaient être touchés par la construction à cet endroit. L'équipe de médiation s'est étoffée et s'est efforcée encore davantage de fournir de l'information au public. En envisageant d'autres lieux possibles, on soulevait de nouveaux problèmes techniques. Ce n'est

qu'après huit mois d'efforts intensifs qu'une entente préliminaire de principe a été déposée. Ensuite, tous les représentants ont dû étudier l'entente avec le milieu qu'ils défendaient. D'autres problèmes qu'il a fallu régler ont été soulevés. En raison de la complexité des problèmes écologiques et des problèmes d'ingénierie, l'équipe de médiation a décidé d'organiser une opération portes ouvertes en bonne et due forme. Ensuite, elle s'est réunie pour étudier la réaction du public et, une fois de plus, perfectionner le plan.

Ensuite, une opposition restreinte mais éloquente a commencé à s'organiser contre le lieu de construction du port qui avait été recommandé et qui avait fait l'objet d'études poussées. Une autre série d'opérations portes ouvertes ont eu lieu pour dissiper les malentendus et sonder l'opinion du milieu. Une fois ces étapes franchies, on signa un rapport final. La date de cette signature était le 11 juin 1993, soit 14 mois après la première réunion.

Pendant la recherche d'un consensus, le «délai final» avait expiré plusieurs fois et, après un examen sérieux des problèmes et de ce qui avait été accompli, avait été prolongé. Le cas de Sandspit illustre deux points généraux et importants sur la durée escomptée de la recherche d'un consensus : premièrement, il est très difficile de prévoir tous les facteurs influençant la perspective temporelle pendant le processus. Deuxièmement, face à cette incertitude, il est important d'avoir des délais réels assortis d'une entente selon laquelle, si le temps manque, les parties analyseront ensemble les progrès réalisés et l'importance du délai. En discutant ouvertement des difficultés, le groupe de concertation réduit les craintes d'atermoiements et mesure mieux les complexités du défi qui est posé à toutes les parties.

### **Comment les délais peuvent-ils contribuer à structurer la recherche d'un consensus?**

Fixer des délais signifie beaucoup plus que simplement s'entendre sur une date finale à laquelle un consensus doit être atteint : lorsque les groupes prennent les délais au sérieux, ils commencent à saisir la complexité de la réalisation d'un consensus. Si une échéance a été fixée, aussi approximative qu'elle soit, les questions suivent sur les tâches qui doivent être accomplies, comment elles sont reliées entre elles, qui va s'en charger et quand. Lorsque quelqu'un demande davantage d'informations sur une question controversée, cela suscite des questions pour savoir si cette information est disponible à l'intérieur de l'échéancier prévu, comment on peut l'obtenir de la manière la plus efficace qui soit, et s'il faudrait fixer un échéancier moins serré. Et ainsi de suite. Il s'agit de s'assurer que, lorsqu'un groupe de concertation fonctionne dans le cadre d'un échéancier convenu entre les parties, il planifie ses travaux de manière plus détaillée que s'il n'y avait aucun délai. Ce groupe acquiert un sens plus global des étapes et des tâches qui sont essentielles à l'élaboration d'un consensus et des ressources collectives du groupe. Ce qui était un rassemblement de négociateurs dans l'adversité devient davantage une équipe de planification d'un projet.

### **Pourquoi les délais doivent-ils être réalistes et souples?**

Les délais doivent être réalistes dans le sens où ils doivent être réalisables en tenant compte des travaux que doit accomplir le groupe de concertation. Un délai est parfois tellement serré qu'il devient impossible de respecter les

autres principes directeurs tout aussi importants qui sont présentés dans ce chapitre. Par exemple, le principe de la conception par les participants (voir chapitre IV) énonce que les parties doivent établir leurs propres règles de base qui soient acceptables par tous. Ceci demande du temps. Or, souvent, lorsque les représentants se rencontrent pour la première fois, ils commencent à négocier sans entrer dans les détails des questions de procédure. Il s'ensuit presque inévitablement de la confusion et des retards quand le processus occasionne des tiraillements entre les parties.

De même, si l'on se précipite dans les négociations, on risque de miner l'imputabilité envers ceux qui ne siègent pas à la table (voir chapitre VIII). Ceci portera vraisemblablement atteinte à toute proposition de règlement comme cela s'est produit dans la recherche d'un consensus sur les responsabilités relatives aux lieux contaminés. En 1992, le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) a créé un groupe cadre, fonctionnant par consensus, pour élaborer des propositions sur ce sujet complexe et pour les présenter à la prochaine assemblée plénière du CCME. Peu avant cette réunion, plusieurs membres du groupe cadre se sont heurtés à l'opposition des organismes qu'ils représentaient. Un délai ferme avait empêché le dialogue nécessaire pour expliquer les propositions préliminaires aux organisations représentées et pour tenir compte de leurs préoccupations.

Les délais imposés à la recherche d'un consensus doivent laisser une certaine souplesse pour tenir compte des changements inattendus (voir chapitre V). Même dans les projets d'ingénierie, les planificateurs laissent toujours une marge de manoeuvre pour les événements imprévus qui prolongent le délai requis pour l'achèvement. Le besoin d'une planification

d'urgence est d'autant plus grand dans la recherche d'un consensus, où la compréhension humaine, l'apprentissage et les réactions de nouvelles situations sont tellement déterminants. La recherche d'un consensus sous-entend un vaste éventail de tâches, dont chacune peut être source de surprises, parfois à cause des événements qui se produisent en cours de route, parfois à cause de facteurs extérieurs qui échappent au contrôle des parties.

Les délais doivent également être souples pour tenir compte des diverses manières dont les parties font face aux délais et à la capacité de chacune de respecter un échéancier fixe pour s'assurer l'appui du milieu représenté. Ces différences sont particulièrement manifestes dans les nombreux conflits relatifs à l'environnement au Canada où les autochtones jouent un rôle prédominant. L'exigence de respecter des délais fermes peut devenir tout à fait inappropriée et stérile, lorsque les facteurs culturels entrent en jeu.

Par exemple, dans la recherche d'un consensus sur la gestion des ressources en Colombie-Britannique, les représentants du gouvernement ont exercé des pressions pour que l'on respecte un délai fixe et assez serré. Un représentant autochtone s'y est opposé avec une question lourde de sens : Comment, demandait-il, le gouvernement croyait-il qu'il allait résoudre un problème en un mois ou deux alors qu'il avait fallu plus d'un siècle pour le créer? Un grand nombre de généralités sur le temps et sa gestion, que les non-autochtones considèrent comme allant de soi, échappent complètement à la culture autochtone. Le fait de limiter la recherche d'un consensus à des délais stricts et serrés peut sembler aussi absurde que s'attendre à ce que des animaux sauvages apparaissent à une heure donnée pour les chasseurs.

Les représentants des premières nations, ainsi que les ceux des organisations non gouvernementales ont parfois plus de difficultés que les autres participants à prévoir le temps requis pour discuter des propositions consensuelles avec le milieu qu'ils représentent. Dans une société organisée de manière hiérarchique, un porte-parole sait généralement quand la haute direction aura fini d'étudier un document préliminaire de consensus. Dans les organismes gouvernementaux, surtout lorsque l'approbation ministérielle est nécessaire, la planification du temps est moins facile à prévoir. Pour les autochtones, dont les décisions se prennent souvent au cours des discussions avec la communauté qui n'accepte aucune limite de temps, il sera sans doute difficile d'obtenir un engagement ferme à un délai de ratification. Tous les groupes doivent comprendre les «cultures politiques» des groupes avec lesquels ils négocient.

Ceci ne veut pas dire que les délais sont impossibles à établir dans des contextes inter-culturels. Mais, comme avec tous les éléments de la conception d'un processus, il est indispensable d'étudier les problèmes dès le départ, de mener des discussions respectueuses et nuancées, de se montrer ouvert aux autres solutions possibles et d'être inébranlablement engagé à satisfaire toutes les parties.

### ***Doser la souplesse et les avantages des délais***

Ce chapitre a souligné deux idées apparemment contradictoires sur les délais : d'une part, des délais fermes présentent des avantages clairs quand il s'agit de fournir des mesures d'incitation, de maintenir la crédibilité et l'enthousiasme, et d'aider les parties à partager et à allouer leurs ressources pour que les tâches s'accomplissent en temps et lieu.

D'autre part, les délais doivent être adaptables pour permettre que le processus respecte d'autres principes directeurs, qu'il tienne compte des imprévus, et qu'il soit ouvert aux différences culturelles et connexes entre les parties. Comment les groupes de concertation peuvent-ils établir des délais qui soient à la fois fermes et flexibles? Trois stratégies peuvent aider les groupes de concertation dans ce sens.

### *1. Prendre les délais au sérieux mais s'en servir aussi comme des occasions d'évaluer et d'apprendre*

Le respect des délais n'est pas un choix radical. Les groupes peuvent convenir de bonne foi de s'efforcer d'achever certaines tâches particulières ou d'atteindre un consensus général selon un échéancier fixé. Mais ils devraient également reconnaître explicitement, dès le début des négociations, que des événements imprévisibles peuvent se produire. Un délai non respecté devrait être considéré comme une occasion offerte aux groupes de diagnostiquer leurs difficultés, de cerner les sources de retard, et de déterminer s'ils pourraient changer et améliorer leur méthode. Il est important de clarifier si un délai a été manqué parce qu'une partie n'a pas respecté ses engagements (et, si tel est le cas, pourquoi) ou si la cause échappait au contrôle des membres. Les parties peuvent conclure qu'elles consacrent trop de temps à des activités qui ne sont pas essentielles. Au cours des tout premiers mois du processus concernant la construction du port de Sandspit, le groupe de médiation a fréquemment recherché de nouvelles informations techniques. Mais au fur et à mesure que le temps s'écoulait, et que les délais étaient dépassés, les membres du groupe

sont devenus plus sélectifs pour décider de l'information qui était vraiment nécessaire. En étudiant les raisons du non-respect des délais antérieurs, le groupe a pu imposer une discipline plus stricte à son processus.

### *2. Recours à des balises intermédiaires*

Tandis que les négociations ont pour but d'atteindre un consensus final, les tâches intermédiaires peuvent être prévues comme des balises d'élaboration d'un consensus. Les activités suivantes sont communes à la plupart des processus de consensus et peuvent servir cet objectif:

- entente sur les règles de base écrites;
- inventaire, compilation et distribution à toutes les parties d'un ensemble complet d'informations techniques pertinentes et de documents de base;
- rapports des sous-comités des groupes de travail à l'équipe complète de concertation;
- achèvement d'un premier document de travail préliminaire sur une entente globale;
- achèvement des consultations auprès du milieu représenté.

Chacune de ces balises ou d'autres balises bien choisies offrent aux groupes deux possibilités importantes : premièrement, en établissant un délai, toutes les parties en viennent à mieux comprendre ensemble les étapes clés de la recherche du consensus; deuxièmement, lorsqu'on aura atteint un délai, le groupe aura une réaction intéressante sur sa capacité collective d'accomplir des tâches importantes.

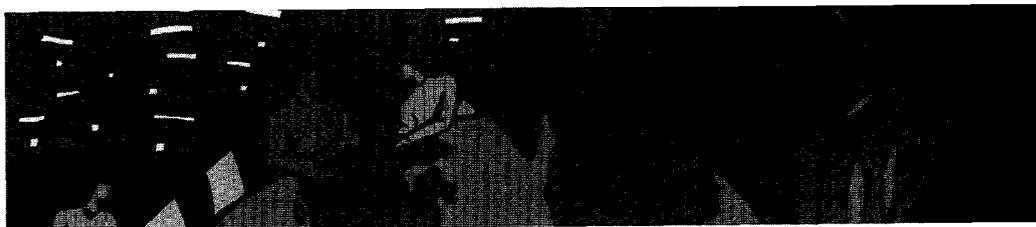
### *3. Il importe de parler de délais dès le départ*

Les groupes de concertation doivent prendre le temps de parler du temps, dès le début du processus. Les délais manqués peuvent ren-

forcer la méfiance et aboutir à des accusations d'atermoiements et de mauvaise foi. Ou bien, ils peuvent être l'occasion pour chacun de mieux saisir les difficultés inhérentes à la résolution coopérative de problèmes d'environnement. Les délais auront des effets positifs ou négatifs selon le dialogue. Si l'on tient compte de cet aspect et si l'on discute régulièrement des progrès réalisés et des problèmes, on multiplie les chances d'atteindre un consensus fructueux et rapide.

## **Conclusion**

Dans la recherche d'un consensus, les représentants sont facilement dépassés lorsqu'ils s'efforcent de résoudre une pléthore de problèmes tout en tenant le milieu qu'ils défendent au courant des progrès. Au début du processus, pourtant, ils doivent accorder une attention particulière aux délais, faute de quoi ils risquent de compromettre de bonnes relations de travail avec le milieu qu'ils représentent et de mettre en péril le processus proprement dit. En fixant des délais raisonnables, en mesurant les progrès et en ne révisant les échéanciers que si nécessaire, les représentants peuvent contribuer à maintenir la confiance mutuelle, l'élan et l'appui du public tout au long du processus.



# Chapitre X

## Mise en oeuvre des ententes consensuelles

### **PRINCIPE X : 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.»

— *Forger des consensus pour un avenir viable : principes directeurs*

Pour passer à la prise de décisions multi-latérales basées sur le consensus, il faut être prêt à accorder beaucoup plus d'attention à la mise en oeuvre, c'est-à-dire à traduire tout le bavardage en action. Ce chapitre porte sur le défi de la mise en oeuvre. Il commence par souligner l'importance de planifier la mise en oeuvre tout au long de la recherche d'un consensus. Il pose ensuite la question suivante : Si la planification de la mise en oeuvre est si cruciale, pourquoi a-t-on tendance à la négliger? Comment les parties qui consacrent tant de temps et de ressources organisationnelles aux négociations font-elles le besoin d'élaborer des moyens de faire de la mise en oeuvre une réalité? Enfin, ce chapitre analyse ce qu'un plan de mise en oeuvre doit contenir pour contribuer à la survie de l'entente après la négociation, dans un monde imprévisible, et il souligne également certaines stratégies permettant d'appuyer ce dernier principe qui est peut-être l'un des plus importants de l'élaboration d'un consensus.

### ***Pourquoi est-il si important de se concentrer sur la mise en oeuvre dans la recherche d'un consensus?***

Les assemblées législatives et les tribunaux ont les ressources nécessaires et clairement définies (budgets, personnel et pouvoir de coercition) pour assurer le respect et la mise en oeuvre des lois ou des décisions. Par opposition, la majorité des recherches de consensus qui servent à régler des questions de développement durable se déroulent dans des circonstances beaucoup moins structurées et plus incertaines. La nécessité de se concentrer sur les détails de la mise en oeuvre et de les planifier est par conséquent beaucoup plus grande que dans les forums décisionnels traditionnels.

Si l'on se concentre sur la mise en oeuvre tout au long de la recherche d'un consensus, on améliore la qualité et l'efficacité des débats. Les groupes chargés de résoudre les problèmes peuvent trouver des solutions imaginatives mais peu pratiques. En prêtant attention à la manière de mettre en oeuvre des suggestions particulières et en se demandant si elles pourraient être mises en oeuvre, un groupe peut épargner bien du temps et des ressources à rechercher des solutions peu pratiques.

En réussissant à mesurer comment une solution possible peut être mise en oeuvre, on peut susciter l'espoir, voire l'enthousiasme pour la participation aux négociations. À l'inverse, si l'on n'élabore pas véritablement la mise en oeuvre, on peut miner la confiance mutuelle et la foi dans les négociations, et les solutions «irréalistes» forceront les négociateurs à revenir sur de vieux problèmes et à refaire le travail qu'ils croyaient déjà accompli. Les remarques suivantes formulées par deux participants de longue date aux revendications territoriales du Yukon démontrent comment une réflexion sur la mise en oeuvre peut être source d'enthousiasme pour la tâche difficile de la négociation:

*Lorsque la conversation en est venue à la manière dont tout cela pourrait se faire, vous savez, ce qu'il fallait pour que tout marche bien, nous avons commencé à imaginer à quoi cela ressemblerait. Et pour la première fois, la toute première fois, j'ai commencé à y croire. Vous savez, croire qu'une entente pourrait bel et bien se produire un jour. Ce fut un jour important pour mon engagement dans ce processus.*

— Représentant des premières nations

*Les revendications territoriales n'étaient que des discussions depuis plus d'une dizaine d'années : beaucoup de gens qui négociaient,*

*rien qui ne se passait. Je n'étais pas en faveur de cela parce que je savais que cela ne dépasserait jamais le stade des conversations. J'ai changé d'opinion juste après qu'ils me firent participer et que la conversation passa à la manière dont nous pourrions véritablement mettre en oeuvre l'entente. Je m'occuperais des parties dont la mise en oeuvre incomberait à mon ministère. Cela me rendait responsable de veiller à ce que l'entente puisse être opérationnelle; j'ai alors senti que la réussite de la négociation dépendait en partie de moi. —*

Fonctionnaire, gouvernement du Yukon

### **Pourquoi les négociateurs évitent-ils souvent de s'occuper de la mise en oeuvre?**

Malgré les avantages que procure une attention sérieuse aux questions de mise en oeuvre, les parties reportent souvent l'étude de la manière dont une entente sera mise en oeuvre, ou y consacrent trop peu de temps.

Les questions de mise en oeuvre sont souvent laissées pour compte au milieu des terribles pressions qui s'exercent sur les négociateurs pour qu'ils aboutissent à une entente. Une atmosphère de crise encourage les dirigeants à se concentrer sur la recherche d'une entente rapide sur les questions les plus urgentes; la tâche moins pressante de déterminer comment une entente sera mise en oeuvre est reportée jusqu'à une date assez vague dans l'avenir. Les ententes conclues de la sorte sont généralement source de plus de problèmes qu'elles n'en résolvent. Souvent, la rupture d'une entente conçue à la hâte diminue la capacité des parties de conclure une entente ultérieure durable.

De même, les défis de la mise en oeuvre sont souvent banalisés : un grand nombre de négoc-

ateurs croient qu'une fois le «vrai» travail de conclure une entente est accompli, les questions purement techniques et logistiques seront faciles à résoudre. Il arrive trop souvent que les négociateurs se basent sur des hypothèses irréalistes sur le financement, les approbations réglementaires et la collaboration des gens et des organismes qui n'ont pas participé à la conclusion d'une entente.

Les négociateurs ont tendance à croire que leur responsabilité se borne à aboutir à une entente. Comme les coureurs dans une course de relais, les négociateurs passent trop souvent l'entente, telle un flambeau, à d'autres qu'ils chargent de la mettre en oeuvre. Cette tendance peut miner le potentiel que détient toute entente de résoudre des différends ou d'être une solution viable et durable.

Les négociateurs évitent peut-être aussi les questions de mise en oeuvre pour créer une atmosphère où tout semble possible. Les gens qui demandent «mais, que se passe-t-il si...?» ou «oui, mais comment allons nous...?» sont qualifiés de négatifs et comme réprimant une résolution imaginative et essentielle des problèmes. En incitant le groupe à être positif, on peut donner lieu à une réflexion collective où les solutions erronées deviennent l'assise douteuse d'une entente, et où le mécanisme qui anime l'entente est enterré tout au fond des programmes de négociation.

Enfin, il se peut que l'on n'accorde pas assez d'attention à la mise en oeuvre lorsque les négociateurs n'ont pas de contact avec les personnes dont on aura besoin pour approuver ou mettre en oeuvre l'entente. On fait souvent fi du personnel d'exécution ou du personnel sur le terrain dont la compréhension, l'obéissance et la capacité seront déterminantes dans la réussite de la mise en oeuvre de l'entente. Il arrive aussi qu'à des étapes cruciales, on oublie les hauts

fonctionnaires et les leaders politiques dont le consentement sera peut-être nécessaire en fin de compte.

### ***De quoi faut-il tenir compte dans la planification de la mise en oeuvre?***

Le tableau 10-1 présente les questions clés auxquelles il faut répondre tout au long de la planification de la mise en oeuvre.

#### ***La solution est-elle fondée sur le plan juridique et technique?***

La recherche d'un consensus ayant trait aux problèmes de développement et d'environnement porte souvent sur des questions complexes qui, dans d'autres forums, sont confiées presque exclusivement à des experts. En étant pleinement inclusif, ce processus fait nécessairement appel à des représentants qui ne sont pas tous équipés de la même manière pour effectuer des études techniques et traiter des problèmes juridiques. Au fur et à mesure que les initiatives qui s'imposent font l'objet d'un consensus, les parties devront mettre à l'essai la faisabilité technique et les dimensions juridiques de chaque partie de l'entente. Les limitations juridiques doivent être définies, mais il faut veiller à ne pas entraver la résolution créatrice d'un problème nécessaire pour surmonter des impasses qui semblent insurmontables. Des experts techniques peuvent évaluer la faisabilité de nouvelles idées. Si elles sont remises en question, un grand nombre d'experts peuvent ouvrir de nouvelles avenues à des solutions. Dans tous les cas où l'on fait appel à des experts, ils devraient être accessibles à toutes les parties et, dans la mesure du possible, être considérés et utilisés comme des ressources neutres.

#### ***Est-ce que les personnes dont l'appui sera nécessaire accepteront l'entente?***

Si les négociateurs ont maintenu un contact actif avec leur milieu (voir chapitre VIII), ils auront une meilleure idée de l'acceptabilité, et par conséquent de la «capacité de mise en oeuvre» des ententes proposées. En général, une certaine signature ou ratification sera requise de plusieurs membres du milieu et d'organismes externes chargés de la réglementation. Les plans de mise en oeuvre devraient préciser comment cela se fera. De même, pendant la planification de la mise en oeuvre, on peut élaborer des moyens de procéder à une mise en oeuvre préliminaire d'une partie de l'entente pour mettre sa viabilité à l'essai et évaluer son acceptabilité pour toutes les parties et les membres importants du milieu (la mise en oeuvre préliminaire sera analysée plus loin).

#### ***Comment procédera-t-on à une ratification officielle?***

Les exigences de ratification varieront d'une partie à l'autre. Chaque négociateur devrait énoncer comment les ententes seront ratifiées auprès du milieu qu'il représente. Un petit organisme n'aura peut-être qu'un ou deux paliers décisionnels, tandis qu'un grand organisme tel qu'une société ou un organe gouvernemental en aura beaucoup.

Dans les organismes gouvernementaux et les sociétés, l'autorité a tendance à être descendante. Ceci simplifie beaucoup la tâche de donner et de recevoir des directives. Dans les syndicats et dans un grand nombre d'organisations non gouvernementales, l'autorité a tendance à être ascendante. Les premières nations qui, par tradition, fonctionnent par consensus, devront peut-être tenir de longues réunions, officielles

## Encadré 10-1

### Éléments clés des plans de mise en oeuvre pour la recherche de consensus

#### Que faut-il demander?

Est-ce que la solution est fondée sur le plan juridique et technique?

Est-ce que ceux dont l'appui est nécessaire (c.-à-d. électeurs, politiciens, autres intervenants concernés) accepteront l'entente?

Comment la ratification officielle se fera-t-elle?

Comment la mise en oeuvre sera-t-elle financée?

Qui sera responsable de faire quoi?

Quand certaines parties de l'entente seront-elles mises en oeuvre?

Est-ce que les engagements conclus seront suivis d'actions?

Comment les parties respecteront-elles mutuellement leurs engagements?

Comment les promesses se traduiront-elles en actions?

Et les difficultés imprévues?

ou non, dans leur communauté avant que l'on ne puisse garantir la ratification. Dans certains groupes, tels que dans les organismes de conservation ou de protection de l'environnement, la ratification se complique encore par le besoin de maintenir un consensus opérationnel, exercice particulièrement long et difficile. Les organes

#### Que faut-il faire?

Faire une évaluation technique et juridique de l'entente préliminaire (c.-à-d. par une étude d'experts, un jeu de rôle, une simulation de résolution de problèmes)

Sonder les électeurs et d'autres parties clés, procéder à une mise en oeuvre préalable de certains aspects de l'entente

Clarifier les procédures de ratification de chaque partie

Définir les sources de financement

Définir les rôles et les responsabilités

Définir les échéanciers et les priorités

Établir un système d'encadrement

Élaborer des mesures d'application

Négocier un plan d'actions

Élaborer des plans d'urgence

élus tels que les assemblées législatives ou les conseils municipaux fonctionnent de manière descendante mais ont généralement besoin d'un vote pour conclure la ratification. Ceci peut aboutir à un lobbying intense et à des retards dans l'obtention d'une décision. Toutes les parties doivent être conscientes des processus de

ratification des autres et les respecter. Quand on sait quelles sont les étapes de ratification nécessaires dès le début du processus, on évite des attentes irréalistes et des soupçons sur les retards manifestes de la ratification. Un plan de mise en oeuvre doit être sensible aux diverses pressions, au temps et aux ressources dont chaque partie a besoin pour ratifier une entente.

### *Comment la mise en oeuvre sera-t-elle financée?*

Toutes les solutions coûtent quelque chose. Un plan de mise en oeuvre doit tenir compte non seulement des frais du projet d'origine, mais aussi des coûts supplémentaires imposés par l'entente — par exemple, les frais de la surveillance des effets environnementaux — et de qui paiera. Lorsqu'un processus consensuel crée une nouvelle politique, de nouvelles questions de financement se posent. Si l'entente comprend, par exemple, un examen public plus approfondi des plans de coupe annuelle, quels seront les frais qui seront assumés par le gouvernement, par l'industrie ou par les groupes non gouvernementaux? Les malentendus sur la source du financement sont réputés comme étant très perturbateurs.

### *Qui sera responsable de faire quoi?*

Le rôle de chaque partie dans la mise en oeuvre d'une entente devrait être précisé. Les ressources dont chaque groupe a besoin pour remplir ses obligations devraient également être précisées. Il est indispensable de s'assurer de la capacité de chaque partie de fournir les ressources nécessaires pour qu'elles puissent respecter leurs engagements en temps et lieu. La confusion sur la rapidité d'exécution, le financement et la nature des engagements peut rapidement rompre les liens qui lient les parties à une entente.

### *Quand certains éléments de l'entente seront-ils mis en oeuvre?*

Le chapitre IX soulignait l'importance d'avoir des délais bien établis pendant la recherche d'un consensus pour maintenir l'élan imprimé et la confiance réciproque des parties. Il en va de même pour la mise en oeuvre. En particulier pour les ententes qui contiennent un grand nombre d'engagements interdépendants, il est indispensable que les parties sachent quand et comment divers éléments de l'entente seraient mis en oeuvre. Des difficultés majeures surgiront si chaque partie s'attend à ce que les éléments de l'entente qui leur importent le plus soient considérés comme une priorité. Il faut aboutir à un consensus dans des délais réalistes, avec des engagements réalistes sur le plan des ressources et des obligations tout autant réalistes. Un plan de mise en oeuvre devrait rarement permettre à une partie de recevoir tous les avantages qui lui reviennent d'une entente avant que les autres parties commencent à bénéficier des leurs.

### *Est-ce que les ententes conclues seront suivies d'actions?*

Les ententes consensuelles complexes ne sont ni auto-exécutoires ni mises en oeuvre par elles-mêmes. Un plan de mise en oeuvre doit comporter un moyen de veiller à ce que les engagements soient exécutés selon l'esprit et la lettre des ententes consensuelles. Un encadrement permet aux parties d'être averties assez tôt des problèmes de mise en oeuvre et des ajustements nécessaires pour que l'on puisse concrétiser l'entente de manière efficace et économique. Un bon système de surveillance pourra rassurer les parties que les objectifs de l'entente sont concrétisés et signaler les points qui exigent des mesures correctrices ou de nouvelles négociations.

*Comment les parties respecteront-elles leurs engagements mutuels?*

La confiance et les bonnes relations de travail s'établissent pendant les négociations. Mais, souvent, il faut en faire davantage pendant la mise en oeuvre pour convaincre le milieu et le grand public que toutes les parties respecteront leurs engagements. Les enjeux sont souvent trop grands pour que ceux qui sont les plus touchés par l'entente considèrent le respect des engagements comme acquis. Les intérêts de chaque partie sont servis lorsque toutes les parties confirment leur bonne volonté en se liant d'une manière ou d'une autre à l'entente. Que ces moyens soient juridiquement fondés (c.-à-d. contrats officiels), financés (c.-à-d. cautionnement d'exécution), ou autrement, le plan de mise en oeuvre devrait stipuler comment les obligations de chaque signataire seront mises en vigueur.

*Comment les promesses se traduiront-elles en actions?*

Les ententes peuvent préciser l'éventail des mesures que les parties acceptent globalement. Mais une liste de ce type ne constitue pas un plan suffisamment détaillé de mise en oeuvre. Tous les engagements d'une entente doivent se traduire par un plan d'actions cohérent. Même si les parties n'ont pas besoin d'énoncer clairement chaque étape requise pour exécuter une entente, elles devraient au moins convenir d'un processus qui établira ce qu'il faut faire à des moments précis. Dans l'ensemble, le plan d'action devrait fournir toutes les réponses aux questions abordées ci-dessus.

*Quelles sont les stratégies et les techniques qui amélioreront les chances de succès de la mise en oeuvre?*

Les groupes de concertation devraient étudier soigneusement toutes les questions qui pourraient surgir dans la mise en oeuvre de leur entente. Ils devraient également envisager quelles sont les mesures de protection nécessaires pour que leur entente soit durable.

*Inclure les responsables de la mise en oeuvre*

Les personnes responsables de la mise en oeuvre d'une entente doivent être très motivées à consacrer l'énergie nécessaire pour instituer les changements exigés par l'entente. Une attitude intolérante ou apathique face au rôle de quelqu'un qui est chargé de la mise en oeuvre peut miner les perspectives de réussite ou de rapidité de cette mise en oeuvre. Si l'on intègre les responsables de la mise en oeuvre tout au long de la recherche d'un consensus, on améliore à la fois les perspectives d'aboutir à une entente et de la mettre en oeuvre de manière réussie. Les avantages comprennent ce qui suit:

- «Comité permanent de l'heure juste» : chaque volet de l'entente est soumis à un examen au départ lorsque les responsables de la mise en oeuvre participent aux négociations. Ceci réduit la longueur du processus, du fait que les négociateurs sont moins susceptibles de passer leur temps à rechercher des solutions irréalistes.
- Maintien de la bonne volonté : la présence des responsables de la mise en oeuvre signifie que de fausses hypothèses sont décelées plus tôt que plus tard, ce qui réduit le besoin de revenir sur des questions déjà réglées, situation qui pourrait entraîner la déception et des accusations de négociation de mauvaise foi.

- Un éventail plus large d'options pratiques : des méthodes novatrices et pourtant réalistes de fusion des intérêts sont présentées par ceux qui ont de l'expérience pratique et qui prennent la responsabilité de rendre l'entente opérationnelle.
- Moins de retard : les groupes de travail composés de responsables de la mise en oeuvre dotés de l'expérience pratique pertinente réduisent les retards en contribuant à cerner et à éviter les problèmes qui peuvent surgir pendant la mise en oeuvre.
- Instaurer la confiance dans l'entente : lorsque ceux qui sont responsables de la mise en oeuvre contribuent à formuler l'entente, l'engagement à respecter l'entente et la confiance dans cette dernière s'en trouvent accrus.

Dans les revendications territoriales du Yukon, les principaux problèmes étaient dans la mesure du possible tirés de la table principale de négociation et confiés à des groupes de travail surtout composés de responsables de l'exécution appropriée et d'experts représentant toutes les parties. Les propositions des groupes de travail formaient l'assise de plus de 30 ententes séparées qui composaient le traité général de revendications territoriales. En faisant participer les personnes chargées de la mise en oeuvre de l'entente aux négociations, on a pu élaborer des solutions pratiques et opérationnelles, ce qui a donné aux responsables de l'exécution confiance dans l'entente et qui leur ont donné le sentiment qu'ils en étaient partie intégrante. Les responsables de l'exécution qui ont le sens de la participation active à l'entente sont ainsi plus engagés à la faire fonctionner. En traitant directement entre eux, ils peuvent acquérir la confiance et

bien évaluer diverses perspectives et valeurs. Ceci se traduit par une relation de travail précieuse qui permet de faire face aux événements imprévus et aux difficultés que l'on rencontre pendant la mise en oeuvre.

### *Instaurer le sens de l'engagement dans la mise en oeuvre*

Contrairement aux processus de controverse dans lesquels soit la loi, soit un pouvoir supérieur, lie les parties à un processus, la recherche d'un consensus dépend essentiellement de l'engagement volontaire des parties. Tous les aspects d'un processus consensuel devraient être conçus en vue d'instaurer et de renforcer cet engagement. Une fois une entente conclue, la relation entre les parties entre dans une nouvelle phase qui continuera à dépendre de l'engagement mutuel en vue du succès.

Chaque partie devrait envisager comment elle peut faire preuve de respect pour les valeurs et les circonstances différentes d'autres groupes, et comment manifester de la reconnaissance pour la participation et l'apport de ces groupes. Plusieurs moyens essentiels d'y parvenir consistent à apposer une signature finale, à organiser des cérémonies de ratification finales et des premières étapes symboliques.

**Signature :** Les ententes établies par la voie d'un consensus exigent la signature de chaque partie. Une cérémonie de célébration de cette signature, assortie de discours, de photos de groupes et d'échange de cadeaux, souligne les réalisations de la recherche du consensus. À la conclusion du processus de construction du port de Sandspit, une cérémonie a eu lieu chez le médiateur. Pour cette occasion, le porte-parole de l'environnement avait préparé

soigneusement des hommages empreints d'humour et de franchise à tous les participants, y compris à d'anciens adversaires.

**Cérémonies de ratification finale :** Tout au long de l'itinéraire de la ratification, chaque étape peut être soulignée par une cérémonie. Lorsque chaque partie ratifie, d'autres devraient présenter leurs félicitations, en privé et en public. La cérémonie de ratification finale, qui rendrait hommage officiellement et publiquement à quiconque y a participé de manière significative, y compris aux personnes chargées de la mise en oeuvre, contribue à reconnaître publiquement et privément l'entente et son importance. Dans ce sens, la ratification n'est pas seulement une étape juridique importante. Elle marque aussi un moment symbolique qui lie toutes les parties à l'entente. Souvent, la part que joue les émotions signifie autant ou plus que des engagements purement juridiques; si les problèmes surgissent plus tard, ces engagements susciteront la bonne volonté indispensable à la collaboration.

**Premières étapes symboliques :** Si possible, toutes les parties devraient faire quelque chose pour marquer le début de la mise en oeuvre. Une manifestation concrète de l'entente signifie une entente qui peut être reconnue publiquement. Dans le cas des revendications territoriales du Yukon, ces premières étapes, auxquelles participaient toutes les parties, comprenaient la création de commissions de gestion locale et l'amorce de plans de récolte. Ceci a fourni une expression immédiate et tangible de la réalité et des avantages de l'entente.

### *Création de mesures de protection*

Les réalités connues dont on se sert pour élaborer des ententes changent de manière imprévisible, ce qui perturbe l'équilibre des ententes et des engagements faisant partie de l'entente globale. Par conséquent, il faut établir un processus permettant de réagir à des événements imprévus qui touchent une ou plusieurs parties, leur permettant difficilement de respecter leurs engagements. Ce «filet de sécurité» pour l'entente prend généralement la forme d'un plan d'urgence qui définit des mesures à prendre lorsque des surprises désagréables se produisent.

Les mesures de protection ou les plans d'urgence peuvent comprendre les techniques suivantes : surveillance, médiation, arbitrage et processus de renégociation. Pour faire face aux changements imprévus qui transforment les obligations équitables en obligations inéquitables, qui déçoivent les attentes, qui sont source de méfiance ou qui engendrent de nouveaux conflits occasionnant autant de divisions qu'à l'origine, un plan de mise en oeuvre devrait comprendre un processus permettant de réétudier les dispositions de l'entente.

Les parties concernées par l'initiative «2005» du nord-est de la Colombie-Britannique (décrite en annexe 1) se sont employées à concevoir une série de principes pour un processus qui permettrait de résoudre les problèmes futurs de manière efficace.

En mettant en jeu un tel mécanisme, on préserve les relations de collaboration qui se sont déjà établies entre les parties. Un plan de mise en oeuvre qui permet aux parties de continuer à négocier et de réviser ou de résoudre des problèmes imprévus comporte plusieurs avantages majeurs:

- *Besoin moins grand de dispositions détaillées :*  
Des ententes détaillées à l'extrême prennent

un temps infini à se conclure. Elles exigent également une attention scrupuleuse aux détails qui peuvent engendrer des conflits inutiles sur des questions relativement mineures pendant la mise en oeuvre. Ces conflits mineurs peuvent entraîner une détérioration progressive de la bonne volonté et des bonnes relations de travail. L'existence d'un plan d'urgence qui permet de faire face aux imprévus supprime l'obsession du détail.

- *Confiance plus grande dans l'entente* : En précisant les événements qui feront l'objet de révisions et en élaborant des directives générales de révision, on renforcera beaucoup la confiance dans l'entente. Quand on sait qu'il existe des processus de révision, cela dissipe les craintes que l'on peut avoir en imaginant tout ce qui pourrait aller mal.
- *Moins de temps perdu en imaginant les scénarios les plus pessimistes* : Les processus de renégociation de certaines parties de l'entente modifiées par des événements échappant au contrôle des parties réduisent le besoin d'avoir des plans d'urgence trop complexes. Si l'on passe trop de temps à la planification d'urgence, on risque de créer un climat de méfiance parmi les négociateurs et, plus encore, dans le milieu qu'ils représentent.

### **Autres instruments et techniques permettant d'améliorer la mise en oeuvre**

Plusieurs méthodes peuvent servir à vérifier à l'avance la faisabilité générale d'une entente en voie de se conclure. Une expertise spécialisée est toujours utile. Dans le cas du port de Sandspit, un élément de l'entente prévu était

la création d'un nouvel habitat pour remplacer une partie qui serait perdue dans la construction du port. Est-ce que cela était faisable et avait des chances de réussir? Les négociateurs du ministère des Pêches et Océans avaient beau bien connaître le sujet, ils faisaient aussi partie des négociations. En engageant un spécialiste sur la restauration de l'habitat qui n'avait aucun intérêt en jeu dans le cas de Sandspit, les parties ont pu surmonter des obstacles importants au consensus.

Les parties peuvent également recourir à des méthodes plus directes pour évaluer la faisabilité d'ententes naissantes. Le jeu de rôle et le recours à la résolution de problèmes simulés peuvent donner aux parties un sens très direct et immédiat des difficultés qui pourraient surgir. La mise en oeuvre préalable d'éléments soigneusement choisis d'une entente permet aux parties de mettre ces éléments au banc d'essai. Les mesures de mise en oeuvre préalables peuvent comporter la formation, de nouvelles ententes d'échange d'information ou une infrastructure réelle. Les mesures concrètes donnent aux négociateurs l'occasion d'apprendre tout en démontrant les progrès tangibles à ceux qui ne siègent pas à la table. Dans les revendications territoriales du Yukon, une commission mixte de la faune a été créée avant l'entente finale. Ces travaux préliminaires ont dissipé les craintes qu'avaient certaines parties qui se demandaient si une commission mixte de gestion pourrait prendre des décisions compétentes sur des problèmes complexes de ressources fauniques. Cette expérience a engendré la confiance réciproque et a établi la confiance dans les capacités des gestionnaires locaux de la faune et dans la viabilité de l'entente finale.

Un grand nombre d'autres questions essentielles entourant la mise en oeuvre peuvent être

traitées dans un plan d'action soigneusement élaboré : les diverses procédures de ratification dont a besoin chaque partie peuvent être énoncées pour éviter la confusion et le ressentiment. De même, on peut définir de manière détaillée les rôles et les responsabilités de mise en oeuvre, ainsi que les conséquences pour les parties qui manqueraient de respecter leurs engagements de l'entente.

Il est particulièrement important de surveiller le progrès de la mise en oeuvre. Il est beaucoup trop facile pour les parties qui ont atteint un consensus de passer à d'autres problèmes et défis. Il est indispensable d'inclure un système de surveillance qui précise les objectifs futurs, les normes de performance et les ressources disponibles pour la surveillance. Des mesures appropriées de règlement des différends relatives à la mise en oeuvre devraient être étroitement liées à un plan sensé de surveillance.

## **Conclusion**

La conclusion d'une entente est la première mesure de la réussite d'une négociation, mais ce n'est pas la fin du processus pas plus que la mesure la plus importante ou la plus durable de son succès. En fin de compte, c'est la mise en oeuvre qui l'est. Une entente «finale» est au mieux une balise dans un long processus de travail continu. Dans la plupart des cas, les négociations ne se terminent pas, mais ne font que se canaliser dans des processus plus constructifs, modelés par l'expérience de l'aboutissement et de la mise en oeuvre d'une entente finale. Il faudrait, dès le début de toute recherche d'un consensus, prêter attention à ce qui attend les parties une fois un règlement conclu. Ceci permettrait aux parties d'élaborer un plan de mise en oeuvre complet qui garantirait un contexte favorable à leur entente.



## Conclusion : Poursuivre le processus...

*Un voyage de mille kilomètres doit commencer par un seul pas*

— Lao Tzu

Ce livre a été écrit pour commenter des idées élaborées par les tables rondes canadiennes sur l'environnement et l'économie, et publiées dans *Forger un consensus pour un avenir viable : principes directeurs*. Cette brochure, qui a connu une vaste diffusion, se basait elle-même sur des idées qui avaient d'abord été proposées dans *Notre avenir à tous*, le rapport de la Commission Brundtland qui a fait date. Le rapport de Brundtland prétendait que les problèmes environnementaux d'échelles locale à mondiale ne pouvaient se résoudre sans la collaboration de toutes les collectivités (qu'elles soient définies par la géographie ou par des perspectives et des intérêts communs). La brochure des tables rondes canadiennes présentait des principes de réalisation d'un consensus sur les questions de développement durable. Le présent ouvrage constitue une autre étape marquante sur la route d'un avenir plus viable.

Ce chapitre récapitule les éléments les plus importants et les plus encourageants de la recherche d'un consensus. Il s'inspire ensuite des premiers chapitres pour présenter une série de thèmes et d'idées de portée générale, ainsi que de recommandations qui, avec les principes directeurs, aideront les parties à négocier les questions de développement durable de manière plus constructive. Enfin, l'analyse portera sur les moyens de promouvoir et d'élargir l'utilisation des processus consensuels.

### *Les avantages du consensus*

Le développement durable porte essentiellement sur la jouissance des fruits de la terre aujourd'hui d'une manière telle que ses avantages seront disponibles demain et bien au-delà dans l'avenir. Si nous ne nous préoccupions pas des générations qui ne sont pas encore nées et des innombrables autres espèces qui peuplent ce monde, un grand nombre de décisions prises aujourd'hui seraient plus simples. Nous accorderions peu d'attention aux conséquences plus lointaines et subtiles des projets de

développement en cours, et nous jouirions comme la cigale proverbiale d'Ésope de tout plaisir de l'instant. D'aucuns croient que, avec un peu d'exagération, c'est ainsi que les sociétés modernes agricoles et industrielles ont pris leurs décisions, au moins jusqu'à récemment. Un grand nombre de gens reconnaissent maintenant que la prise de décisions sur ce qui semble être «le mieux» dans l'immédiat et faisable techniquement consiste à faire fi des conséquences pour les autres personnes, les autres espèces et l'avenir.

L'importance que l'on attache à ces préoccupations varie beaucoup parmi les nombreux groupes qui se servent ou se soucient de l'environnement. De même, malgré plusieurs décennies d'une évaluation d'impacts de plus en plus perfectionnée, les conséquences du développement demeurent difficiles à prévoir de manière exacte. Parmi divers points de vue et valeurs, et des complexités écologiques inimaginables, il est pour ainsi dire certain que de sérieux désaccords abonderont.

Le danger est que l'on aboutisse à l'impasse et à l'inaction face à l'incertitude et au conflit de valeurs. En conséquence, l'environnement est exposé à des menaces constantes dont l'ampleur ne peut pas faire l'objet d'un consensus, tandis que des débouchés économiques importants sont entravés par les doutes et la discorde. En général, les forces en faveur du développement et de l'environnement sont assez puissantes pour nuire aux plans de l'autre, et pourtant elles semblent toutes deux trouver le statu quo inacceptable. Le coût social et écologique élevé de ces impasses fait qu'il devient indispensable de trouver des moyens de sortir des impasses et d'aller de l'avant face à l'incertitude. La recherche d'un consensus peut répondre à ce besoin. Qu'offre-t-elle précisément dans la recherche d'un avenir viable?

### *Un engagement significatif dans les décisions qui touchent nos vies*

La participation à la prise de décisions est importante pour plusieurs raisons : elle est basée sur un engagement clairement défini et sur la détermination de toutes les parties (chapitre I); elle est ouverte à tous les intérêts importants (chapitre II) qui participent parce qu'ils le veulent (chapitre III); le processus est conçu par les participants (chapitre IV) et peut être adapté selon les circonstances (chapitre V).

L'un des principes essentiels du consensus est que tout le monde a de l'importance. Ceci est vrai par définition. Tant qu'une personne ou une partie ne veut pas accepter une décision, il ne peut y avoir de consensus. En d'autres termes, les opinions et les valeurs de chacun ont la même importance. Comme le soulignait le chapitre VI, l'engagement à assurer l'égalité va plus loin. Il signifie que les parties doivent participer sur un pied d'égalité, en ayant un accès égal aux ressources nécessaires pour négocier de manière efficace. Faute de quoi le résultat n'est guère plus qu'une coercition sous le couvert de la consultation.

### *Une occasion de négocier et de conclure une entente sur ce que nous savons et sur ce que nous ne savons pas*

Les débats et les conflits sur le développement durable sont de par leur nature complexes. Ils comportent des questions sur les sujets suivants : comment la nature fonctionne; comment il faut tenir compte des avantages; comment les impacts, proches ou lointains, peuvent se répercuter d'un environnement à l'autre, ainsi que dans le temps et l'espace; quelle peut être l'importance des changements environnementaux et pour qui; comment les impacts négatifs peuvent être atténués ou

équitablement compensés. Cette complexité est souvent ce qui a permis aux parties d'avoir des opinions très divergentes sur ce que les «faits» sont véritablement. En recherchant un consensus, ces adversaires ont l'occasion de mener un débat et d'aboutir à une entente sur ce que l'on sait et sur ce que l'on ne sait pas; ils peuvent souvent négocier une stratégie ciblée et limitée de collecte de données qui peut jeter un nouvel éclairage sur les problèmes; ils peuvent concevoir des moyens adaptés de faire face aux incertitudes qui sont impossibles à résoudre.

Essentiellement, quoique la recherche d'un consensus fasse appel à des gens dont la formation peut aller de simples observateurs d'occasion à des experts réputés sur l'environnement (et l'économie), ces processus recréent une condition préalable fondamentale d'une science fondée : un débat direct et ouvert sur les faits qui touchent quiconque a un intérêt en jeu.

#### *Passer de la confrontation à la conciliation*

La plupart des autres forums décisionnels comptent d'une manière ou d'une autre sur l'arbitrage. Ceci est le plus manifeste dans les tribunaux mais aussi lorsque les administrateurs édictent des règlements. La meilleure approche générale pour les intervenants consiste à énoncer leur cause dans les termes les plus extrêmes en espérant convaincre un décideur. Le consensus, par contre, exige que les parties recherchent un terrain d'entente malgré leurs différences. La nature même du consensus sous-entend que l'on ne peut aboutir à une décision que lorsque toutes les parties sont satisfaites. Les décisions tranchées ne sont pas une option. Soumises à ces pressions, les parties peuvent présenter à la table ce qu'aucun juge ou administrateur n'a jamais

pu présenter : une connaissance intime de ce dont ils ont personnellement le plus besoin et de ce qui a le plus d'importance pour eux.

#### *Une occasion de (re)construire des relations basées sur la confiance, le respect et la compréhension*

On ne peut assurer une saine gestion de l'environnement par des décisions ou négociations ponctuelles. Il s'agit d'un défi constant qui exige que divers groupes collaborent malgré leurs divergences d'opinions et de valeurs. Cette saine gestion repose sur des relations qui soient constructives et constantes. Là encore, le consensus présente un avantage clair par rapport aux autres moyens de prise de décision environnementale sur ce plan. Pendant la recherche d'un consensus, on essaie surtout de gagner une compréhension plus sympathique des autres parties (chapitre VII), parce que sans cette sympathie, il n'y a peut-être aucun moyen de concevoir des solutions qui répondent aux besoins fondamentaux de chacun sans porter atteinte à leurs valeurs fondamentales. La satisfaction que procure le fait d'avoir inventé ensemble une solution acceptable pour toutes les parties contribue également à l'établissement d'une relation constante et saine, comme le fait généralement le contact que comporte habituellement une mise en oeuvre et un encadrement réussis (chapitre X). Après la recherche d'un consensus, les parties s'aperçoivent souvent qu'un simple appel téléphonique peut résoudre des difficultés qui, auparavant, auraient abouti à une confrontation ouverte.

#### *Insister sur des mesures réalisables plutôt que sur des conseils retentissants*

La recherche d'un consensus rompt avec une

tradition de longue date de consultations et de planifications consultatives. Au fil des ans, les Canadiens sont devenus progressivement insatisfaits de la manière dont les consultations et les enquêtes complexes et coûteuses sont menées, dont des rapports impressionnants sont produits, pour qu'ensuite rien ne semble se passer. Ou bien, il se passe véritablement quelque chose mais pas ce que l'enquête avait recommandé.

Il n'en va pas de même avec la recherche d'un consensus. Ce processus vise délibérément à concevoir des mesures faisables et à identifier clairement comment les ententes peuvent être concrétisées (chapitre X). La souplesse des processus consensuels (chapitre V) permet aux parties de perfectionner au besoin les solutions pour les mettre en oeuvre. En faisant participer quiconque a intérêt à ce que l'entente fonctionne, surtout ceux qui seront nécessaires pour la mise en oeuvre (chapitres II et X), il est possible de formuler des plans pratiques et détaillés.

### *Renouveler et valoriser l'imputabilité*

Les décisions prises par consensus sont très différentes de celles qui se prennent dans les assemblées législatives, dans les bureaucraties ou dans les instances judiciaires quant à l'imputabilité envers les personnes les plus touchées. Les politiciens doivent traiter un très vaste éventail de problèmes, qui font souvent l'objet de compromis entre eux dans la négociation législative. La bureaucratie est tenue de rendre des comptes en premier lieu au conseil des ministres et, par ce seul intermédiaire, à de vastes publics composés d'un grand nombre d'intérêts conflictuels. Les juges et les panels quasi-judiciaires se situent à l'autre extrême, tenus qu'ils sont de demeurer indépendants non seulement de la politique mais aussi de

nombreuses particularités propres à chaque cas. Ils doivent surtout répondre de leurs actes en fonction des grands principes et précédents juridiques.

Par contre, les négociateurs chargés des problèmes de politique publique ont pour dessein souverain de protéger et de promouvoir les intérêts propres à chaque cas de ceux qui les ont envoyés négocier (chapitre VIII). Ils doivent évidemment s'acquitter de cette tâche en veillant à ce qui fonctionnera pour les autres parties. Mais, autrement, les intérêts du milieu qu'ils représentent dictent à eux seuls leurs actions et leur acceptation de solutions et de débouchés particuliers. Ceci rend l'imputabilité beaucoup plus orientée, directe et ouverte que ce n'est le cas pour les décideurs dans des contextes de résolution de différends traditionnels.

### *Récapitulation des thèmes de portée générale*

Le présent ouvrage portait essentiellement sur les principes directeurs définis par les tables rondes canadiennes. Pourtant, au fur et à mesure que le débat se déroulait, plusieurs autres idées importantes ont fait surface. En considérant ces thèmes de portée générale, on aidera davantage ceux qui désirent recourir au processus consensuel pour des problèmes de développement durable. Quels sont ces thèmes?

#### *Tout au long du processus : amorcer le processus tôt et aller au-delà d'une entente*

Il est dangereux que les parties engagées dans la recherche d'un consensus se concentrent trop exclusivement sur la conclusion d'une entente. On a déjà qualifié cette attitude de «myopie de l'entente». Ce livre a insisté à plusieurs reprises sur tout ce qu'il fallait faire

bien avant — et bien après — le moment magique où l'on signe une entente consensuelle. Les parties doivent consacrer le temps nécessaire, dès le départ, définir un objectif commun et convenir de procédures claires de discussion. Les groupes de consensus s'apercevront peut-être qu'ils doivent délibérément ralentir le processus afin de pouvoir élaborer une relation basée sur la confiance et la compréhension. De même, les parties doivent regarder bien au-delà de l'entente, et là encore prendre le temps nécessaire pour instaurer la confiance et la certitude nécessaires dans leurs rôles et leurs responsabilités. Ceci, comme nous l'avons fréquemment souligné, en particulier dans le chapitre X, doit se produire tout au long du processus et pas seulement dans les dernières étapes de rédaction.

*Traiter les problèmes qui se présentent au cours du processus comme des questions négociables*

Il arrive souvent que les parties soient portées à croire que la négociation n'a trait qu'à des questions substantielles. Mais l'imagination, l'ouverture aux idées des autres et le désir de parler de problèmes à fond sont tout aussi importants quand on veut définir et gérer le processus. Ceci était manifeste dans le chapitre IV, qui concluait que la conception par l'équipe de concertation peut donner à toutes les parties des réactions initiales positives sur les chances de parvenir à une entente. De même, comme on l'a constaté dans le chapitre V, une évaluation constante en collaboration et, si nécessaire, une renégociation des règles de base de procédure sont essentielles si l'on veut maintenir la souplesse requise par la recherche d'un consensus, étant donné tous les imprévus qui peuvent survenir. Il en va de

même une fois que l'on a conclu une entente : les parties doivent être désireuses et capables de continuer à discuter tout au long de la mise en oeuvre, voire de revenir à la table pour éliminer de sérieux problèmes imprévus (chapitre X).

*Ne pas perdre de vue le monde environnant*

Ce livre a signalé à plusieurs reprises les pièges dans lesquels les représentants chargés de la négociation peuvent facilement tomber, surtout dans la recherche d'un consensus qui se prolonge. C'est le danger de perdre de vue leur propre milieu et les réalités qui sont demeurées les mêmes loin de la table. Les négociateurs qui agissent ainsi ne font de faveur à personne. Sans le consentement et l'appui éclairé du milieu qu'ils représentent et une compréhension réaliste de ce qui est possible et de ce qui ne l'est pas «là-bas», ils risquent de produire des ententes qui ne pourront pas s'appliquer. Il est indispensable qu'une équipe de concertation demeure consciente de l'évolution constante du monde éloigné de la table de négociation. En particulier, tel que mentionné dans le chapitre VIII, leur préoccupation première doit toujours demeurer les intérêts de ceux dont ils sont les porte-parole, et ils doivent aller de l'avant quand il s'agit d'informer le milieu qu'ils représentent et de les sonder.

*Quand NE PAS être souple : définition des consensus*

L'une des vertus les plus connues de la recherche d'un consensus est la souplesse. Contrairement aux tribunaux et à bien des contextes administratifs, les parties sont relativement libres de concevoir des règles et des options qui leur semblent appropriées. Mais,

comme on l'a signalé à plusieurs reprises dans cet ouvrage, ceci ne veut pas dire que tout peut faire l'affaire. L'adhésion à une définition stricte du consensus est capitale. On est parfois tenté d'établir un processus consensuel, ainsi que lorsqu'il s'agit de conclure les travaux, de violer les règles de consensus soit en intimidant la minorité ou les parties les plus faibles qui doivent encore donner leur consentement, soit en assouplissant simplement l'exigence fondamentale sur laquelle tout le monde est d'accord. Si l'on permet que ceci se produise, on détruit la crédibilité et la valeur de la recherche du consensus. Tel que mentionné dans le chapitre III, c'est l'importance d'un désaccord possible ou du départ de quelques parties qui motive chacune d'elles à essayer sans relâche de trouver des solutions qui soient acceptables pour tous. Si une certaine coalition d'intérêts croit qu'elle peut, à son gré, redéfinir le consensus et exclure ceux qui ont des opinions différentes, elle aura peu de raisons de s'efforcer sérieusement d'atteindre un résultat qui soit acceptable par toutes les parties.

### *Rôle du médiateur*

Plusieurs des exemples mentionnés dans ce livre comportaient un médiateur neutre. La présence de ce médiateur n'est pas strictement obligatoire. Des groupes d'intervenants peuvent parfois aboutir à un consensus seuls. Mais quand la complexité des conflits et le nombre des parties concernées augmentent, il devient plus difficile de parvenir à une entente sans quelqu'un dont l'intérêt principal et exclusif consiste à voir qu'un processus bénéfique et efficace se déroule. Plusieurs chapitres ont souligné les nombreuses fonctions distinctes qu'un médiateur peut remplir : mener

des débats informels au départ pour déterminer si les parties veulent un processus et si ce dernier est possible (chapitre I); collaborer avec les adversaires du début pour définir d'autres intervenants clés dont la participation est importante (chapitre II); offrir une expérience générale des règles de base de procédure et veiller à ce que les parties ne négligent pas la nécessité et la possibilité de concevoir le processus elles-mêmes (chapitre IV); travailler, avec le consentement de toutes les parties, en vue de s'assurer que toutes les parties aient des ressources relativement équivalentes pour représenter leurs intérêts dans le processus, et accroître ainsi les chances que le processus soit efficace (chapitre VI). Les médiateurs sont dans une position unique de servir de banc d'essai pour les idées à promouvoir dans les séances plénières du groupe. En veillant aux détails de la logistique des réunions et en veillant à ce que les progrès soient consignés par écrit, un médiateur peut contribuer à alléger un problème relativement simple qui pourrait autrement aboutir à la rupture du processus. Essentiellement, en veillant aux détails et en ne défendant qu'un seul intérêt — l'intégrité du processus —, un médiateur délivre les négociateurs de promouvoir leurs intérêts de manière plus déterminée et efficace.

### *Le rôle difficile mais essentiel du gouvernement*

La recherche d'un consensus voit le jour dans un système compliqué et établi de participation et de responsabilités du gouvernement. Presque chaque problème de viabilité environnementale est entouré d'une myriade de règlements et de politiques. Ce sont les représentants élus qui ont le dernier mot sur les controverses de développement durable et qui

continueront à l'avoir, et ce sont souvent les fonctionnaires qui relèvent de leur autorité qui ont aussi le dernier mot.

Superficiellement, ceci crée une situation curieuse quant à la participation directe des organismes gouvernementaux à la recherche de consensus. Les porte-parole du gouvernement voudront peut-être se tenir à l'écart de ces processus, prétendant qu'ils ont besoin de maintenir un pouvoir final et exclusif pour régir librement une question. Cette position reçoit parfois l'appui d'organisations non gouvernementales qui prétendent que les organismes de réglementation n'ont pas à se délester du mandat qui leur incombe par la loi.

Cet ouvrage adopte une perspective différente. Sans la participation directe des organismes gouvernementaux clés, la plupart des processus de consensus manqueront d'informations critiques et d'expertises. En outre, une mise en oeuvre réussie de l'entente qui en résultera sera remise en question. Sans ces ressources et ces mesures d'incitation, la motivation d'autres parties à participer chancera. Le mouvement vers la recherche d'un consensus a reçu un appui ferme des gouvernements du Canada à tous les paliers parce qu'il représente une occasion pour les intervenants d'aboutir à une entente sur les questions publiques les plus difficiles de notre époque. En venant à la table, les représentants du gouvernement ne doivent pas compromettre ce que l'on attend d'eux juridiquement. Ils ont au contraire une occasion sans pareille d'éduquer les autres sur la nature et le bien fondé de la politique réglementaire et, en outre, d'exercer cette souplesse que leur mandat leur donne peut-être déjà<sup>14</sup>.

### ***Provoquer les choses***

Quand on accepte que la recherche d'un con-

sensus présente des avantages importants par rapport aux modes plus officiels et sans compromis de prise de décisions environnementales, que doit-il se produire pour que l'on augmente l'utilisation et l'efficacité? Malgré un intérêt très répandu pour les négociations consensuelles, leur application demeure l'exception plutôt que la règle.

Premièrement, il faut dissiper certaines conceptions erronées qui entourent la «théorie» et la pratique de l'élaboration d'un consensus.

*«Vous ne pouvez pas négocier lorsque les valeurs sont différentes, ce qui est généralement le cas dans les controverses sur l'environnement et le développement.»*

On affirme souvent que les négociations ne peuvent avoir lieu que sur des points de détail et lorsque les parties comprennent les choses de la même manière et ont les mêmes valeurs. Personne, dit-on, ne va sacrifier dans une négociation les choses auxquelles il attache le plus d'importance et de valeur. Donc, par exemple, lorsqu'une nouvelle voie de communication signifie un accroissement de la circulation et des dangers pour la sécurité humaine, quelqu'un dira inévitablement : «Nous ne pouvons pas négocier la vie de nos enfants.»

La réponse consiste à demander si les gens préfèrent que les décisions sur ces questions leur échappent complètement et qu'elles soient prises par des juges ou des bureaucrates. Les processus consensuels donnent aux intervenants l'occasion de transmettre des valeurs essentielles et de rechercher, avec leurs adversaires, des moyens de les protéger tout en continuant d'accomplir ce que leurs adversaires recherchent. On ne s'attend pas à ce que quiconque renonce à ce qu'il estime le plus. En fait, la règle du consensus

garantit qu'aucune décision ne sera prise tant qu'une ou plusieurs parties auront l'impression que leurs besoins et intérêts les plus fondamentaux ne sont pas respectés.

Curieusement, il arrive souvent que les gens ayant des valeurs très différentes soient bien placés pour formuler des ententes qui respectent les intérêts de chacun précisément à cause de leurs différences. Une partie se souciera peut-être du sort d'une espèce rare, tandis qu'une autre voudra peut-être établir une subdivision. Elles n'ont pas besoin de consacrer beaucoup d'énergie à se quereller pour savoir pourquoi elles se soucient de ces choses ou qu'elles les désirent. Au contraire, par des discussions de bonne foi, elles peuvent examiner des options pour savoir dans quelle mesure elles respectent les deux échelles de valeurs. En confiant une décision finale sur ces questions à un juge ou à un organisme de réglementation, on risque qu'une partie perde tout ou qu'elle passe à côté d'une solution novatrice que seules les parties, en vertu de leurs connaissances intimes de ce qui leur importe, auraient pu trouver.

*«Les parties ont des "pouvoirs" différents et vous ne pouvez négocier dans ces conditions.»*

Les négociations sont peu susceptibles de réussir si une partie a le pouvoir d'obtenir ce qu'elle veut unilatéralement. Il faut évaluer si tel est le cas avant d'entreprendre la recherche d'un consensus. Ainsi, le chapitre premier de cet ouvrage analyse le besoin de déterminer que chaque partie a un objectif qui sera le mieux atteint par la voie des négociations plutôt que par une autre avenue.

La recherche d'un consensus peut en fait contribuer à redresser certaines des inégalités dans les ressources qui font qu'une partie est beaucoup plus faible que les autres. Ceci a été abordé

dans le chapitre VI, quand il était question que la décision prise par des intérêts apparemment plus puissants de négocier avec d'autres marque une reconnaissance d'une influence réciproque et dote même le groupe le plus faible de certains pouvoirs.

*«Les processus consensuels s'éternisent... il y a une occasion de tergiverser.»*

Les décisions de groupe ont souvent mauvaise presse, surtout lorsque le consensus est la règle. On entend souvent les commentaires suivants : «Nous devrions simplement voter et laisser la majorité décider» ou «c'est moi qui décide, et moi seul.» Ces opinions s'expliquent par l'irritation face à l'inefficacité de la prise de décisions par consensus. La source du problème est souvent l'ignorance des préparatifs nécessaires pour prendre des décisions en collaboration et de manière constructive. Si un groupe d'adversaires se contente de se réunir sans y apporter le soin nécessaire et sans faire la planification qui s'impose, il aboutira souvent à la désillusion et à des généralisations sur l'inefficacité de tous les processus consensuels.

Le consensus demande du temps, quoique, comparativement à, par exemple, un jugement complet d'une cause comportant des appels, ce ne soit pas si long. Mais si les parties suivent les principes directeurs, surtout quand elles prennent le temps d'établir leurs propres règles de base (chapitre IV), elles peuvent accomplir beaucoup plus qu'une entente ponctuelle. Le temps et l'énergie qu'elles consacreront seront plus rentables, amélioreront les relations de travail, et augmenteront les chances de réussite de la mise en oeuvre et de résolution des problèmes de manière constructive lorsque les mêmes parties s'opposeront sur d'autres prob-

lèmes. En établissant soigneusement des délais souples mais significatifs, tels que mentionnés dans le chapitre IX, les groupes de concertation augmentent les chances d'une résolution durable et rapide des problèmes.

*«Le consensus est un compromis et cela signifie que les solutions sont inférieures à ce que l'on escomptait, et ne sont rien d'autre que le plus petit dénominateur commun.»*

On a tendance à confondre le consensus avec un compromis et les solutions les moins mauvaises. Le récit de l'Ancien testament dans lequel Salomon propose de résoudre un conflit de garde en coupant un enfant en deux sert parfois à illustrer les faiblesses d'un compromis. Mais le message du récit d'origine était tout à fait différent : Salomon avait recouru à un stratagème pour masquer les sentiments et les intérêts véritables des parties d'une manière analogue à ce que font à l'occasion les médiateurs modernes. En fait, dans les décisions consensuelles sur les problèmes environnementaux, la résolution n'est presque jamais une simple question de couper la poire en deux. En général, un grand nombre de problèmes connexes entrent en jeu et le défi consiste à trouver des moyens imaginatifs d'améliorer le sort de tout le monde. Quand on envisage des options d'échange de bons procédés, les parties en viennent souvent à comprendre les intérêts de l'autre suffisamment pour concevoir une entente qui sera bénéfique pour tous.

*«Le consensus prive les parties de leur droit d'être entendues par les tribunaux ou par leurs élus; dans la même veine, le consensus usurpe les responsabilités requises par la loi des représentants qui ont des comptes à rendre au public ou les dégage de ces responsabilités.»*

Seul le plus ardent défenseur du consensus prétendrait que cette formule devrait remplacer toutes les institutions et procédures existantes de prise de décisions en matière d'environnement. Au cours des dernières décennies, des progrès importants se sont produits qui ont permis d'améliorer l'efficacité des forums traditionnels tels que les tribunaux, les assemblées législatives et les organismes administratifs quand il s'agit de questions de développement durable. Tout particulièrement, des réformes notables se sont produites qui ont rendu ces institutions plus ouvertes à la participation du public et plus sensibles aux données environnementales complexes. Les processus consensuels peuvent permettre d'atteindre ces objectifs et viennent compléter des approches établies de longue date. Si elles sont menées selon les principes directeurs ici décrits, en particulier le principe III — selon lequel les parties prennent part au processus de manière volontaire —, l'établissement d'un consensus est toujours soumis aux changements d'avis des parties et au fait qu'elles peuvent rechercher d'autres moyens de protéger et de promouvoir leurs intérêts fondamentaux.

*«Le consensus présuppose de la confiance, mais elle est rarement présente après un long combat amer.»*

La confusion tient ici aux conditions fixées dès le départ des négociations par rapport à celles qui sont fixées à la fin. Au début d'un processus, aucune personne sensée ne serait prête à faire confiance à des parties qui ont des intérêts conflictuels, surtout lorsqu'une controverse s'est éternisée et qu'elle s'est faite dans un climat d'opposition. À ce stade, on ne demande à personne de faire des concessions ni même de prendre des engagements basés sur la confiance.

Pendant la phase initiale, les parties devraient se concentrer sur l'analyse des avantages et des inconvénients des négociations sans nuire à leurs intérêts et sans les forcer de quelque manière que ce soit à continuer de se réunir. Ce n'est que lorsqu'elles auront consenti des efforts considérables pour discuter si elles veulent amorcer le débat et pour élaborer des règles de base pour le processus, que les parties devraient décider si elles iront de l'avant. Ce processus contribuera à engendrer la confiance de manière progressive. La surprise agréable de trouver un terrain d'entente avec de vieux adversaires et de les voir respecter leurs engagements est d'un secours inestimable. Avant que l'on aboutisse à une entente, certains de ses éléments seront peut-être basés sur la parole de chaque partie. Inévitablement, néanmoins, les ententes offrent un moyen plus officiel, voire juridique, d'en assurer le respect. À des degrés divers selon le cas, la confiance s'instaure pendant la recherche du consensus : elle n'est jamais simplement tenue pour acquise.

*«Un consensus sûr et valable, mais nous le faisons déjà.»*

Deux réactions différentes et presque opposées se rencontrent fréquemment lorsque l'on suggère de régler des conflits environnementaux par la voie du consensus. Ce peut être : «Cela ne marchera pas dans ce cas.» Les raisons fournies sont souvent une variante de malentendus déjà mentionnés. L'autre réaction est quelque chose qui revient à dire ceci : «Nous appliquons déjà le consensus, nous avons eu une audience publique la semaine dernière.»

La conception erronée en dernier lieu à laquelle les partisans du consensus doivent souvent faire face est la confusion avec d'autres formes de participation du public qui, si l'on y regarde de plus près, n'offrent pas les éléments

essentiels des négociations par consensus. Les approches de consultation générale ne sont pas la même chose que le consensus. Dans la recherche d'un consensus, les intervenants se parlent directement, et ne s'adressent pas à un juge ou à organisme de réglementation investi de pouvoirs; il ne s'agit pas que chaque intérêt s'en tienne lui-même à sa propre solution, mais il s'agit plutôt de concevoir une seule résolution reflétant tous les intérêts et de s'y engager. Ceux qui veulent que le consensus se répande doivent veiller à faire ces distinctions lorsque l'on envisage d'autres formules.

Les conceptions erronées qui entourent le consensus doivent être dissipées. Mais d'autres choses peuvent être faites pour promouvoir le recours à des processus consensuels qui assureront un avenir plus viable. On peut tirer beaucoup de leçons en effectuant d'autres lectures dans ce domaine en pleine expansion. Il existe aussi de plus en plus de cours de formation qui sont offerts au Canada et ailleurs pour aider les gens à acquérir des compétences de négociation. Mais, en fin de compte, rien ne remplace l'expérience que l'on acquiert en participant à la recherche de consensus dans la vie réelle. La question qui se pose est alors la suivante : Comment peut-on recourir plus souvent au consensus pour des problèmes de viabilité au Canada?

Premièrement, chacun de nous peut être ouvert aux occasions qui se présentent. Quand on lit n'importe quel journal régional, on trouve au moins un ou deux récits de groupes qui se battent sur des questions fondamentales relatives à la meilleure utilisation possible de la terre, de l'eau et des ressources vivantes. Aucune de ces questions ne se prêtera à des négociations multilatérales. Mais si un nombre croissant des personnes concernées savent qu'une alternative existe à la lutte dans les tribunaux, dans la

presse ou par les pressions des politiciens, il y a davantage de chances que l'on recoure au consensus. Quelque part, quelqu'un fera irruption dans les modes conventionnels de règlement des différends pour poser la question suivante : «Que se passerait-il si nous tentions simplement de régler cela nous-mêmes?» Les lecteurs doivent être éveillés à de telles possibilités et faire le grand pas en avant (qui en fait comporte peu de risques) de lancer un processus consensuel.

Ainsi, il s'avérera peut-être valable de faire appel à des professionnels qualifiés en règlement de différends, au moins dans les étapes préliminaires<sup>15</sup>. Quoique les médiateurs doivent être payés pour les services qu'ils rendent pendant une recherche complète d'un consensus, un grand nombre d'entre eux sont disposés à offrir des conseils bénévoles au départ, lorsque les groupes ne font que discuter s'ils devraient poursuivre leurs discussions.

Si l'on veut que le consensus se répande pour la résolution de problèmes de développement durable au Canada, il faudra un engagement plus général et plus systématique qui pourra se produire par la voie de défense d'intérêts individuels. Les gouvernements du pays établissent déjà des lois, des règlements et des institutions pour ouvrir la porte, et les esprits, à des négociations consensuelles. La Loi sur les évaluations environnementales récemment adoptée par le gouvernement fédéral habilite le gouvernement à recourir à la médiation comme alternative à des audiences complètes d'évaluation, à condition que les parties y consentent. En Colombie-Britannique, la Commission on Resources and Environment (CORE) a recouru de manière importante aux négociations multilatérales parmi les intervenants en vue d'élaborer des plans d'aménagement du territoire généraux

régionaux. La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie a animé plusieurs processus importants de dialogue stratégique, toujours axés sur la participation des porte-parole issus de tous les groupes d'intérêts clés. Au Québec, en 1993, les mandats officiels du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) ont été élargis pour reconnaître le rôle de médiation de cet organisme, fonction qu'il remplissait de manière non officielle depuis plusieurs années lorsqu'il convoquait des audiences publiques sur des questions environnementales. En Nouvelle-Écosse, une loi est entrée en vigueur pour qualifier la «résolution alternative de différends» comme une éventualité pour un vaste éventail de décisions environnementales. Toujours en Nouvelle-Écosse, un projet de loi de fusion municipale est en cours de préparation et comprend une exigence très particulière pour les processus multilatéraux en matière de gestion des déchets solides pour la région de Halifax. Ce sont là des étapes déterminantes si l'on veut garantir que l'occasion soit offerte, si les parties le souhaitent, de recourir à la recherche d'un consensus et d'en respecter les résultats.

Les Canadiens n'ont fait que commencer de puiser dans les vastes réserves de la créativité, dans le bon sens commun, et dans la bonne volonté fondamentale nécessaires pour bâtir un avenir viable. Dans l'ensemble du pays, on reconnaît de plus en plus que ce n'est pas en dépit de, mais à cause de la diversité des cultures et des perspectives de notre pays, que l'on peut trouver un terrain d'entente pour réaliser ce dessein. Les Canadiens, qu'il s'agisse des bûcherons de Colombie-Britannique, des pêcheurs des provinces Maritimes, des chefs d'entreprises de Calgary, de Montréal ou de Toronto, des premières nations dans leurs nom-

breux territoires, des écologistes qui travaillent au sein de petits groupes communautaires ou d'organismes internationalement reconnus, des porte-parole du gouvernement et des politiciens à tous les niveaux, et des millions d'autres sans affiliation claire, tous soient animés d'un sens très vif de l'engagement envers ce qui suit:

- impartialité et objectif de protéger les intérêts et les libertés de tous, même de ceux avec lesquels on est en désaccord;
- un milieu qui appuie les valeurs essentielles des Canadiens, allant du bien-être économique aux besoins spirituels;
- les jeunes Canadiens, leurs enfants et les générations à venir.

Ces engagements communs offrent un excellent tremplin pour trouver des solutions aux problèmes de viabilité qui sont beaucoup plus que de simples compromis, mais qui permettent à chacun au contraire d'en bénéficier. Pour harmoniser les mesures collectives de ces divers publics, il faudra trouver un consensus sur une multitude de problèmes et de politiques d'ordre local, régional et national. Les groupes et les particuliers doivent être à même de bien s'entendre et de comprendre les principes essentiels qui sous-tendent des consensus sensés et stables. Le présent ouvrage tente de donner aux Canadiens et à toute autre personne prenant les mêmes engagements envers un avenir viable un point de départ pour comprendre les principes de la recherche d'un consensus. Maintenant, il leur reste à traduire toutes ces déclarations en action.



# Annexe 1 :

## Exemples de recherches de consensus au Canada

### Programme de la forêt modèle de l'ouest de Terre-Neuve<sup>1</sup>

#### *Problèmes*

Les ressources forestières de l'ouest de Terre-Neuve sont essentielles à la région et à la province à une époque où l'autre pilier historique, la pêche aux poissons de fond, a frisé l'effondrement. Deux des trois usines de papier journal de Terre-Neuve comptent sur le bois provenant de cette région. La forêt est également un habitat important pour une grande variété de mammifères et d'oiseaux. Traditionnellement, la gestion des forêts est axée sur la production de bois d'oeuvre et, jusqu'à récemment, elle attachait peu d'importance à d'autres ressources.

La forêt modèle de l'ouest de Terre-Neuve (FMOTN), créée dans le cadre du Programme

des Partenaires pour le développement durable des forêts, couvre environ 700 000 hectares.

C'est un laboratoire vivant où les représentants de divers organismes font équipe pour mettre à l'essai et démontrer les principes et les pratiques de gestion durable des forêts.

#### *Parties en jeu*

Chaque forêt modèle est gérée par une équipe représentant les principaux intervenants dans l'avenir des forêts. Les partenariats de gestion rassemblent des intérêts qui sont souvent divergents pour résoudre des conflits, et élaborent les relations de travail permanentes qui sont indispensables au développement durable.

Le programme de la FMOTN est né avec sept partenaires auxquels d'autres sont venus s'ajouter. Les partenaires d'origine comprennent

<sup>1</sup> Sources concernant ce cas: Western Newfoundland Model Forest Inc. (WNMFI), Annual Report 1993-94 (Corner Brook, Nfld.: WNMFI, 1994), Service canadien des forêts, Réseau de forêts modèles: Revue de l'année, 1994-1995 (Ottawa: Ressources naturelles Canada, 1996); B. Bonnell, "Western Newfoundland Model Forest: A Collaborative Effort in Integrated Resource Management and Sustainable Development", *Entomological Society of Canada Bulletin* 27(1) (mars 1995):28-32; "Western Newfoundland Model Forest Ground Rules", photocopie (n.d.). De l'information sur ce programme est également disponible par la voie de fichiers «gopher» qui sont accessibles par la page d'accueil du Web: <<http://mf.ncr.forestry.ca>>.

deux grandes sociétés d'exploitation forestière, des organismes gouvernementaux, la Ville de Corner Brook, un groupe de protection de l'environnement et le collège communautaire local.

### **Processus**

En mars 1993, l'équipe a fait appel à un médiateur professionnel du programme de résolution des différends du Banff Centre pour un atelier de quatre jours sur l'établissement de règles de procédure de base. Ces règles comprennent les conditions d'élargissement du groupe, la planification des réunions et la création de groupes de travail. Elles comportent également une partie sur la manière de susciter un engagement significatif auprès du grand public et auprès des parties qui ne jouent pas un rôle direct.

Dès le départ, les partenaires ont adopté un consensus comme assise décisionnelle, convaincus qu'ils étaient que ce serait la meilleure manière d'éviter de ranimer des conflits de longue date entre les divers groupes d'intérêt. La recherche d'un consensus garantirait qu'aucune partie ne se sentirait exclue des décisions cruciales sur les ressources.

### **Résultats**

Le programme repose sur le concept opérationnel de la gestion intégrée des ressources. Ceci cadre avec le concept de partenariat qui a rassemblé les parties. Il s'agit de gérer la forêt en vue d'atteindre divers objectifs, dont la production de fibre ligneuse, l'habitat faunique, les loisirs et la préservation de la faune. Le défi consiste à concevoir des stratégies qui résolvent des conflits éventuels entre les divers

usages tout en maintenant et en mettant en valeur la diversité générale des espèces et la capacité de l'habitat.

Au cours de ses premières années de fonctionnement, le programme FMOTN a entrepris plusieurs activités sélectionnées par consensus. Les projets vont d'un séminaire et d'une démonstration des techniques d'abattage à l'aide de chevaux, à des projections mathématiques des populations de martre des pins, en passant par l'organisation d'une visite éducative en autobus. La prise de décision par consensus modifie non seulement les pratiques forestières mais aussi les relations entre d'anciens adversaires. Par exemple, au printemps de 1993, l'abattage du bois a provoqué l'envasement d'un cours d'eau dans la forêt modèle. Au lieu de laisser cet incident devenir un véritable problème, le programme FMOTN a lancé une initiative conjointe pour concevoir et offrir des programmes de formation pour les équipes d'abattage qui travaillaient dans des habitats particulièrement sensibles.

## **Prolongement de l'autoroute à Lévis, Québec<sup>2</sup>**

### **Problèmes**

En décembre 1992, la Ville de Lévis, qui se trouve en face de Québec, sur l'autre rive du Saint-Laurent, a proposé l'aménagement d'un nouvel itinéraire routier pour réduire l'encombrement sur ses principaux axes et pour créer une nouvelle zone potentielle d'expansion industrielle. Conformément aux exigences provinciales, la Ville a préparé une évaluation d'impact environnemental, qui a

<sup>2</sup> La description de ce cas est tirée du document du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), Prolongement de la côte du Passage à Lévis et réaménagement des accès à l'autoroute Jean-Lesage, Rapport No 74 (Québec: BAPE, 1994); BAPE, La Médiation en Environnement: Une Nouvelle Approche au BAPE (Québec: BAPE, 1994).

été soumise à un examen et à des commentaires du public en novembre 1993. Un conseiller municipal a ensuite soulevé plusieurs préoccupations sérieuses sur l'exactitude de l'évaluation d'impact et du projet de prolongement de l'autoroute. Ces préoccupations portaient essentiellement sur trois points: sécurité du public (l'autoroute comporterait un nouveau passage à niveau), l'augmentation du bruit de la circulation dans plusieurs rues et l'impact sur les ressources archéologiques et patrimoniales.

Ces préoccupations ont été exprimées au ministre de l'Environnement et de la Faune du Québec puis au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Le Bureau avait été au départ créé pour conseiller le ministre sur ce genre de problèmes et pour tenir des audiences à cette fin. Depuis le début des années 1980, cependant, le BAPE a de plus en plus recouru à la médiation pour tenter de résoudre les conflits environnementaux qui lui étaient soumis.

### ***Parties en jeu***

Dans ce cas, la médiation menée par le BAPE était un processus bilatéral qui concernait le conseiller municipal (le plaignant) qui avait exprimé les préoccupations, et la Ville de Lévis (le promoteur), représentée par le directeur général, le directeur des services techniques et le personnel technique.

### ***Processus***

Le BAPE a traité ce cas en trois étapes. Au cours de la première étape (collecte de l'information), le BAPE a rencontré séparément le promoteur du projet et le plaignant pour recueillir des éléments d'information généraux

sur le conflit et pour informer les parties du rôle et de la méthode du BAPE. Au cours de la deuxième étape (enquête), le BAPE a tenu des discussions plus détaillées avec les parties pour analyser leur position et pour vérifier que tous les problèmes avaient été bien cernés. Une visite fut également organisée sur le lieu du projet de prolongement de l'autoroute. À la fin de cette étape, le BAPE a sollicité et reçu l'approbation des parties pour passer à la troisième étape, soit la médiation d'une résolution.

La médiation consistait dans trois réunions qui se sont échelonnées sur deux semaines. Les faits ont été étudiés et des suggestions ont été faites sur la manière dont il faudrait traiter les préoccupations de chaque partie. Pendant ce temps, le BAPE a également sollicité l'avis d'experts pour savoir comment atténuer les problèmes. À la réunion finale de mars 1994, le BAPE a proposé une entente qui a été acceptée par les deux parties.

### ***Résultats***

L'entente finale comportait des engagements à prendre des mesures en vue de réduire l'impact du projet et à analyser davantage les impacts du bruit et les problèmes relatifs aux ressources patrimoniales et archéologiques. Le plan existant de passage à niveau s'est avéré conforme aux normes industrielles, dissipant ainsi tout malentendu sur cette question.

Le BAPE a recouru à sa formule de médiation en trois étapes dans un vaste éventail de contextes: autres projets de construction d'autoroutes, aménagement de lignes de transmission et de centrales électriques, problème de niveau d'eau dans les réservoirs et dragage des ports.

## Règlement concernant la pollution par le mercure à Grassy Narrows/Islington<sup>3</sup>

### Problèmes

En 1969, on a découvert que le poisson qui se trouvait dans le réseau de la rivière English Wabigoon, dans le nord-ouest de l'Ontario, était sérieusement contaminé par le mercure. Ces stocks étaient une source alimentaire pour deux communautés autochtones, soit les réserves d'Islington (White Dog) et de Grassy Narrows. On s'est aperçu que la contamination provenait d'une usine de pâtes à papier à Dryden. Les effets sur la santé étaient contestés depuis un grand nombre d'années, mais l'impact social et économique de l'incapacité que cela entraînait pour les bandes d'exploiter des ressources traditionnelles était indiscutable.

Au cours des années 1970, les conditions sociales et l'état de santé des communautés autochtones se sont détériorés. En 1976, lorsque le propriétaire d'origine de l'usine de pâtes à papier, Reed Paper Inc., a obtenu de la province des droits de coupe pour un grand peuplement forestier non coupé au nord-ouest de Dryden, la responsabilité de la société dans la pollution du réseau fluvial de l'English Wabigoon River a donné lieu à un conflit violent. Cette situation a entraîné la création de la Commission royale sur l'environnement nordique (de l'Ontario). La Commission, qui conclut qu'il fallait prendre des mesures pour traiter les impacts sur les bandes, a recommandé des débats tripartites entre des représentants du gouvernement fédéral, du gouvernement provincial et des bandes. À ce

moment-là, les bandes avaient déjà entamé des poursuites pour dommages contre les propriétaires de l'usine.

### Parties en jeu

Par la suite, les deux bandes et les gouvernements fédéral et provincial ont participé aux deux phases de négociation qui se sont déroulées de 1978 à 1984. Reed, qui ne prenait pas officiellement part à la médiation, a néanmoins assisté à la première réunion multilatérale en 1979. Au cours de la même année, Reed a vendu l'usine de Dryden à Great Lakes Forest Products, une filiale de Canadian Pacific Ltd. Great lakes, qui prévoit une revitalisation substantielle de l'usine et qui compte sur des assurances de financement de la part du gouvernement fédéral, a posé comme condition d'achat une indemnité découlant des poursuites en cours. Dans la négociation complexe de la conclusion de la vente, les parties aboutirent finalement à une entente selon laquelle les deux sociétés assumaient une responsabilité à parts égales de 15 millions de dollars, l'Ontario assumant la charge de toute somme dépassant ce chiffre. Aucune de ces deux sociétés n'a participé directement à la première ronde de négociations parce que, outre la pollution par le mercure, le premier processus de médiation comportait des questions ayant trait aux barrages hydroélectriques et aux fluctuations du niveau d'eau. Ontario Hydro a participé à certaines des discussions. E.B. Jolliffe, ancien membre de la Commission de la fonction publique et membre de l'Assemblée législative de l'Ontario, a servi de médiateur dans le processus de 1979 à 1981. Lorsque les négoci-

3 La description de ce cas s'inspire surtout des articles suivants: A. Campbell, "The Grassy Narrows and Islington Mediation Process", Canadian Environmental Mediation Newsletter 2(1) (1987):1-5; R. Blair, "The Grassy Narrows and Islington Mercury Pollution Settlement", Canadian Environmental Mediation Newsletter 2(1) (1987):5-9; S.G. Sigurdson, "Settling Environmental Disputes: Reflections of Two Cases", Canadian Environmental Mediation Newsletter 2(3) (1987):1-5. D'autres informations sont tirées de A.M. Shkilynky, *A Poison Stronger than Love* (New Haven: Yale University Press, 1985).

ations ont repris en 1983, aucun médiateur ne fut nommé mais les sociétés ont participé directement.

### **Processus**

Les premières négociations officielles (1979-1981) n'ont pas porté sur la question cruciale des plaintes de pollution par le mercure formulées par les bandes. L'absence de participation directe des deux sociétés qui avaient été successivement propriétaires de l'usine a peut-être contribué à cette stagnation. En 1983, les parties étaient déjà très motivées à trouver un consensus équitable sur des mesures correctrices. Les bandes voulaient des résultats tangibles et voulaient obtenir de l'aide pour leur collectivité. Great Lakes voulait pour sa part mettre fin à une avalanche de publicité négative incessante et à ce qui menaçait d'être une série de poursuites judiciaires individuelles incessantes. Tant le gouvernement fédéral que le gouvernement de l'Ontario voulaient mettre fin à cette situation intolérable et embarrassante. Les négociations ont repris en 1983. En 1984, les parties ont tenté de clarifier et de réduire les questions à résoudre. Les progrès se sont accélérés après la nomination du juge Emmett Hall, qui avait déjà joué le rôle de négociateur du gouvernement fédéral à la Cour suprême du Canada<sup>4</sup>. En juin 1985, les parties ont conclu une entente qui comprenait un fonds d'invalidité causée par le mercure (voir ci-dessous). L'entente prit une forme officielle dans un protocole d'entente qui fut ratifié par les gouvernements après une vaste consultation de la part

des bandes. Les projets de loi qui validaient le règlement concernant la pollution par le mercure ont été adoptés par le Parlement fédéral et l'assemblée législative ontarienne en 1986.

### **Résultats**

L'entente comprenait le versement de compensations directes. Les bandes ont reçu 16,7 millions de dollars, 11,25 millions de dollars qui provenaient des sociétés, tandis que le reste provenait des deux gouvernements. Les personnes qui souffraient de symptômes évidents d'empoisonnement par le mercure ont également reçu une indemnité. L'élément le plus novateur de cette entente fut peut-être le fonds d'invalidité causée par le mercure. Les négociateurs avaient eu beaucoup de difficultés à décider comment les réclamations ultérieures seraient traitées, du fait que les symptômes ne se manifesteraient peut-être que beaucoup plus tard dans la vie des membres de la bande, voire dans les générations à venir. Le fonds garantissait que les bandes seraient en mesure de répondre aux besoins d'indemnité et de santé à perpétuité et rendait inutile toute poursuite judiciaire individuelle.

## **Groupe de travail sur la diversification de la faune de Saskatchewan<sup>5</sup>**

### **Problèmes**

La Saskatchewan a toujours eu une faune abondante dont les populations rurales

4 Un auteur a conclu que le rôle joué par le juge Emmett Hall, le négociateur fédéral nommé en 1985, était «semblable à celui d'un médiateur... tentant de trouver un terrain entre les parties plutôt que de représenter les intérêts du gouvernement fédéral dans un sens étroit. Voir A. Campbell, op cit.

5 La description de ce cas est tirée en grande partie du rapport final du Groupe de travail: "Saskatchewan Wildlife Diversification: Task Force Recommendations", présenté au ministère de l'Environnement et de la gestion des ressources de la Saskatchewan en novembre 1995; d'autres informations provenaient de "Saskatchewan Wildlife Diversification Task Force Operating Rules", non publié, avril 1994, ainsi que d'une communication personnelle entre l'auteur N. Dale et K. Callele, directeur de l'attribution des ressources, ministère de l'Environnement et de la Gestion des ressources de la Saskatchewan.

dépendent pour leur subsistance. De même, la chasse, le piégeage et la pêche sportive contribuent depuis longtemps à l'économie monétaire. Ce secteur présente un fort potentiel de développement, mais la manière dont ce développement devrait se faire n'a jamais fait l'objet d'ententes poussées. Les parties sont divisées sur les indemnités à verser aux agriculteurs pour les dommages causés par la faune, sur la croissance rapide de la pourvoirie et de l'élevage de gibier par des membres de la population non résidante, et sur le désir des premières nations de participer davantage aux débouchés économiques basés sur la faune. Face aux graves problèmes socio-économiques auxquels se heurtent les communautés rurales, le gouvernement provincial a recherché des moyens de rassembler divers groupes d'intérêt pour résoudre ces problèmes et trouver de nouveaux moyens d'utiliser les ressources fauniques. En 1994, le Groupe de travail sur la diversification de la faune de la Saskatchewan a été formé pour tenter de trouver un consensus sur ces problèmes.

### **Parties en jeu**

Ce Groupe de travail comptait 24 organismes. La plupart étaient des associations qui représentaient des catégories particulières d'intervenants, tels que chasseurs, trappeurs, pourvoyeurs, agriculteurs, naturalistes, éleveurs de gibier, propriétaires terriens et organisateurs de voyage. La Métis Society of Saskatchewan s'y est également jointe, tout comme plusieurs ministères du gouvernement provincial. Les règles de fonctionnement du Groupe de travail faisaient une distinction entre les membres qui n'appartenaient pas au gouvernement en tant que membres de concertation dont la participation était considérée

comme indispensable au processus. Un médiateur indépendant a animé les débats et le processus.

### **Processus**

Ce processus a consisté dans 12 réunions officielles du Groupe de travail de mars 1994 à octobre 1995. Les décisions nécessitaient un consentement unanime. Les objectifs et principes suivants, élaborés par le Groupe de travail, ont permis de créer la structure nécessaire et d'imprimer l'élan voulu pour formuler les recommandations présentées dans ce rapport:

#### **Objectifs**

- examiner les options de stimulation de la croissance économique dans les régions rurales de la Saskatchewan tout en maintenant la viabilité des populations fauniques, ainsi que la salubrité des paysages et de l'habitat;
- reconnaître et respecter les nombreux intérêts et utilisations de la faune tout en travaillant dans le sens des intérêts de toute la population de la Saskatchewan.

#### **Principes**

- la gestion viable de toutes les ressources fauniques est une priorité essentielle;
- la faune est une ressource publique et les droits de propriété qui s'y rattachent reviennent à la Couronne, qui a la responsabilité ultime de sa gestion et de son utilisation;
- tous les habitants de la Saskatchewan bénéficient personnellement de la faune et d'un écosystème sain, et ont donc la responsabilité de son maintien et de sa protection;
- les habitants de la Saskatchewan doivent avoir accès à la faune de manière prioritaire;

- les habitants de la Saskatchewan doivent avoir des chances égales d'accès à la terre. Toute autre personne ne devrait pas pouvoir avoir accès à des terres qui ne sont pas données aux habitants de la Saskatchewan;
- les droits légaux des propriétaires et des occupants de terres et tout autre intérêt dans ces dernières doivent être respectés;
- les droits légaux des premières nations sont reconnus et respectés;
- les paysages et l'habitat sains sont des composantes cruciales de la biodiversité et de la gestion viable de la faune;
- les propriétaires fonciers privés et les occupants, en tant que gardiens de l'habitat faunique, sont des intervenants clés dans l'élaboration d'une politique faunique viable;
- toute initiative économique ayant trait à l'utilisation de la faune devrait être évaluée en fonction de critères de gestion viable des ressources et de principes commerciaux fondés.

Dès le début du processus, des règles de fonctionnement détaillées ont également fait l'objet de négociations. Entre autres, celles-ci exigeaient que les représentants communiquent efficacement avec les diverses personnes et les groupes membres de leurs associations.

Pendant l'été de 1995, le Groupe de travail a rédigé et publié un document d'étude qu'il a soumis à l'examen du public. Ce document a été annoncé et publié intégralement dans le *Western Producer*, publication mensuelle à grand tirage. Par la suite, le Groupe de travail a organisé une réunion finale et a abouti à un consensus sur un document intégrant des commentaires du public. Une série définitive de recommandations a été publiée en novembre 1995.

## **Résultats**

Le consensus final du Groupe de travail comportait une entente sur les principes directeurs qu'il fallait mettre en oeuvre par la voie de plusieurs recommandations détaillées. Ces recommandations comprenaient la création d'un conseil consultatif multilatéral permanent, la production de revenus par la voie de certificat d'utilisateur des ressources, de nouvelles dispositions permettant une plus grande faisabilité des élevages de gibier et des exploitations de chasse, ainsi qu'une initiative à plusieurs facettes visant à promouvoir le mouvement de l'écotourisme. Le Groupe de travail a aussi reconnu de manière explicite plusieurs domaines importants dans lesquels le consensus n'était pas possible à ce moment-là; toutefois, il a réussi à canaliser et à définir plus clairement les problèmes dans ces domaines.

Les organismes provinciaux sont en train de rédiger des documents stratégiques sur la pourvoirie et sur des concepts tels que le projet de certificat d'utilisateur des ressources pour les soumettre à la consultation du public en 1996.

## **Groupe de travail chargé de la gestion forestière d'Alberta-Pacific<sup>6</sup>**

### **Problèmes**

En 1988, sept projets de construction ou d'agrandissement importants des usines de pâtes à papier ont été annoncés en Alberta. Le dernier et le plus grand des nouveaux projets était celui de la construction d'une usine de pâtes à papier kraft blanchi dans la région

6 La description de ce cas est basée sur des débats qui ont eu lieu en mai 1994 avec les représentants suivants du Groupe de travail chargé de la gestion des forêts d'Alberta-Pacific: le chef Fred Black, Andy Boyd, Bob Cameron, Cheryl Croucher, Jeff Knetman, Mike Mercredi, Doug Sklar, Ken Stashko, et Brydon Ward, ainsi qu'avec les médiateurs Gerald Cormick et Joanne Goss.

d'Athabasca par Alberta-Pacific Forest Industries Inc. Ce projet devenait le centre d'un débat public acrimonieux. Ensuite, les effets directs de la pollution par l'usine ont fait l'objet d'études d'impact environnemental. Ces processus étaient imprégnés de controverses: on disait que la portée en était trop étroite, les groupes d'experts mal choisis, et l'on accusait le gouvernement de porter atteinte à l'indépendance de l'évaluation scientifique.

Malgré une controverse incessante, l'usine d'Alberta-Pacific a reçu l'approbation du gouvernement provincial en décembre 1990, et la construction a commencé le mois suivant. En 1991, le gouvernement de l'Alberta et Alberta-Pacific ont conclu une entente de gestion forestière sans avoir permis le moindre examen de la part du public, ce qui aviva encore les tensions. Le sujet de préoccupation le plus vif était maintenant la manière dont l'exploitation forestière était menée. La province a demandé un plan de participation du public à Alberta-Pacific pour mettre la touche finale à la planification générale de la gestion forestière. Les méthodes traditionnelles (audiences et opérations communautaires portes ouvertes) semblaient susceptibles d'entraîner d'autres confrontations. La société a demandé à un médiateur professionnel de l'aider à mettre sur pied un processus consensuel pour la planification de la gestion forestière. Le Groupe de travail chargé de la gestion forestière d'Alberta-Pacific a commencé à se réunir au début de 1992, avec pour objectif premier d'établir des règles de base pour l'exploitation du bois.

### **Parties en jeu**

On veilla très soigneusement à ce que toutes les parties ayant un intérêt dans ce dossier

aient l'occasion de participer. Dès le départ, près de 60 intervenants différents ont été identifiés. Pour rendre les négociations plus faciles à gérer, ces intervenants ont été regroupés en cinq «caucus»: compagnie (Alberta-Pacific et les détenteurs de quotas forestiers); autochtones (groupes indiens et métis, Athabasca Native Development Corp.); environnement/conservation (ex.: Friends of the Athabasca); utilisateurs des ressources (trappeurs, pourvoyeurs, titulaires de domaines récréatifs à bail, associations de pêche et de chasse); gouvernement (Alberta Forest Service, Alberta Fish and Wildlife Service).

### **Processus**

Au départ, le Groupe de travail visait surtout à reformuler les règles de fonctionnement de base pour l'exploitation du bois dans l'entente de gestion forestière conclue entre la province et la société. Plusieurs assemblées plénières du Groupe de travail ont eu lieu au début de l'année 1992 pour discuter des procédures qu'il adopterait. En mai 1992, une entente fut conclue sur une série écrite de procédures. De mai 1992 à avril 1993, le Groupe de travail a organisé une douzaine d'assemblées plénières et un grand nombre d'autres réunions des sous-comités. En 1993, le Groupe de travail avait convenu en principe de nouvelles règles de fonctionnement de base qui remplaçaient les règlements bilatéraux précédemment conclus par le gouvernement et l'industrie.

Pour contribuer à assurer l'égalité entre les caucus sur les questions techniques et scientifiques, le Groupe de travail a convenu de créer un fonds commun pour solliciter l'aide de spécialistes. Ce fonds, financé par la compagnie, était à la disposition de l'ensemble du Groupe

de travail ainsi que, par entente de tous les caucus, de l'un des groupes s'il jugeait qu'il avait besoin de conseils d'un expert indépendant. Dans la pratique, la plupart des avis des experts ont été fournis par les membres du Groupe de travail ou par le personnel des divers groupes participants.

### **Résultats**

Le Groupe de travail de gestion forestière d'Alberta-Pacific peut être considéré comme se démarquant de manière significative et positive de la planification forestière et de la participation du public traditionnelles en Alberta. Les règles de base qui en ont découlé offrent, à une étape bien antérieure et par conséquent susceptible d'avoir une influence plus forte, une occasion au public d'examiner les plans annuels d'exploitation forestière. Il est important de constater que cette disposition a été généralisée dans l'ensemble de la province, surtout à cause de l'innovation du Groupe de travail.

D'autres réalisations comprennent ce qui suit:

- acceptation par la société de suspendre l'exploitation forestière dans les vallées des grandes rivières en attendant les résultats des études de valeur et de sensibilité environnementales;
- appui unanime en faveur d'une étude sur l'utilisation traditionnelle des terres par les autochtones en vue d'examiner les problèmes particuliers relatifs aux communautés autochtones participantes;
- une exigence que le Groupe de travail soit constamment informé de l'exploitation, de la planification, ainsi que de la surveillance

de la faune et du poisson au fur et à mesure qu'Alberta-Pacific mènera ses activités;

- participation du public lorsque la société identifiera les lieux présentant une fragilité ou une complexité particulières au cours de la planification des billots coupés;
- définition des principaux problèmes relatifs aux poissons et à la faune qui nécessitent une étude plus poussée.

## **Processus de médiation dans le cadre du projet de construction d'un port pour petites embarcations à Sandspit<sup>7</sup>**

### **Problèmes**

L'entente signée en 1988 par les gouvernements fédéral et provincial, qui créa le parc national de Moresby-Sud, promettait la construction d'un port à Sandspit, en Colombie-Britannique. Ce port visait à stimuler et diversifier l'économie de Sandspit qui, auparavant, dépendait beaucoup de la récolte de bois dans la région de Moresby-Sud.

Les problèmes ont surgi lorsque le projet du port, initiative fédérale, a été soumis à un examen de l'évaluation environnementale. Le premier examen laissait entendre que le lieu que la collectivité préférait pour la construction du port pourrait porter atteinte à un habitat important pour le poisson et pour la bernache cravant hivernante.

Au cours de l'automne de 1991, les parties ont décidé de recourir à des négociations avec médiation pour trouver un consensus sur un plan acceptable de construction du port. La

<sup>7</sup> Ce cas était basé sur la participation directe de N. Dale en tant que participant. D'autres sources comprenaient: "Final Report: Sandspit Small Craft Harbour Mediation Process", non publié, présenté au ministre de l'Environnement du gouvernement fédéral en 1993; et J. Mathers, *Processus de médiation dans le cadre du projet de construction d'un port pour petites embarcations à Sandspit, en Colombie-Britannique: Un examen et une évaluation* (Ottawa: Agence canadienne d'évaluation environnementale, 1995).

nouvelle Loi sur les évaluations environnementales du gouvernement fédéral prévoyait la médiation comme alternative à un examen complet par un groupe d'experts.

### **Parties en jeu**

Au départ, il y avait plusieurs organismes de protection de l'environnement et de développement économique des gouvernements tant provincial que fédéral, des membres d'un comité économique consultatif représentant la population des îles de la Reine-Charlotte, et un représentant élu de Sandspit. Les services d'un médiateur professionnel furent retenus pour faciliter le processus. Peu après l'amorce de ce processus, un porte-parole représentant les intérêts environnementaux non gouvernementaux s'est joint au groupe de médiation, suivi d'un représentant d'une collectivité voisine qui s'inquiétait de l'impact économique du port de Sandspit sur son propre port. Le Council of the Haida Nation fut invité à participer, mais décida de se tenir au courant de l'évolution du dossier en demandant au médiateur et à l'équipe de négociation de lui transmettre régulièrement des notes de service et d'organiser périodiquement des réunions d'information.

### **Processus**

Dès le début du processus, les conditions et les règles de base ont été rédigées pour «déterminer un moyen, acceptable pour toutes les parties, de doter la communauté de Sandspit... d'un port pour petites embarcations, en vertu des dispositions de la partie II de l'entente sur Moresby-Sud conclue entre le Canada et la Colombie-Britannique et conformément aux principes de développement durable et au Processus fédéral d'évaluation et d'examen en

matière d'environnement». À cette fin, l'équipe de médiation a entrepris une série d'activités comprenant des réunions de l'ensemble de l'équipe, la création de groupes de travail chargés de tâches particulières, la tenue de réunions d'information du public non officielles, et la parution d'une série d'articles d'information dans la presse locale. L'équipe a également sollicité les conseils des experts sur des sujets allant de l'écologie du gibier d'eau, en passant par la lutte contre l'érosion, et l'évaluation des impacts socio-économiques d'autres lieux possibles pour la construction du port. L'équipe a de mieux en mieux compris les problèmes, ce qui lui a permis de définir deux solutions de remplacement au lieu proposé à l'origine. Ces options ont fait l'objet d'un débat dans le cadre d'opérations portes ouvertes au public avant que les parties n'aboutissent à une recommandation sur un consensus final.

### **Résultats**

En juin 1993, au bout de 14 mois, de 16 assemblées plénières, de nombreuses séances des groupes de travail et de conférences téléphoniques, ainsi que de plusieurs occasions de formulation de commentaires de la part du public, les 15 négociateurs ont signé le «Rapport final: processus de médiation dans le cadre du projet de construction d'un port pour petites embarcations à Sandspit». Ce document présentait un site et une certaine conception, définissait des mesures d'atténuation des problèmes environnementaux et de surveillance, et fixait des étapes visant à optimiser les avantages locaux et régionaux du port. Le plan recommandé a été envoyé au ministre responsable de l'entente de Moresby-Sud, et les travaux définitifs de conception du port se sont amorcés en 1995.

## Comité du bassin versant de la Skeena<sup>8</sup>

### *Problèmes*

Le bassin hydrographique de la Skeena est le deuxième producteur de saumon du Pacifique en Colombie-Britannique, après le Fraser. Le cycle de vie du saumon, sa dépendance envers les eaux douces pour la fraie, sa longue migration et son long séjour dans la mer en font la cible d'un vaste éventail d'utilisateurs. Les difficultés inhérentes à la gestion de ces pêches, qui présentent une grande diversité de stocks avec des populations saines et vulnérables, et un éventail complexe d'intérêts conflictuels avaient été source d'agitation, de colère et de récriminations. Les parties s'étaient entendues en 1994 sur un cadre triennal à l'intérieur duquel on avait élaboré et révisé des plans de pêche annuels, reliés les problèmes à plus long terme avec les ressources et, enfin, défini et analysé les implications de sa gestion sur la population du bassin versant.

### *Parties en jeu*

Le SWC est un partenariat fonctionnant par consensus et regroupant cinq secteurs qui sont représentés de manière égale:

- le ministère des Pêches et Océans (MPO);
- la province de Colombie-Britannique;
- les premières nations du bassin versant de la Skeena, représentées par la Skeena Fisheries Commission;
- l'industrie commerciale du saumon de la Skeena, représentée par le North Coast

Advisory Committee, Commercial Fishery Caucus;

- les pêcheurs sportifs de la Skeena, représentés par la Skeena Watershed Sport fishermen's Coalition, et le North Coast Co-Management Committee du Sport Fishing Advisory Board.

### *Processus*

Le SWC s'est formé en 1992, après bien des mois de réunions et de discussions, et un protocole d'entente a été signé par les parties dans le but de «favoriser les communications et la coopération entre les parties afin de conserver, protéger et restaurer les ressources de saumon du bassin versant de la Skeena par la voie d'un processus décisionnel par consensus».

Les premiers efforts de la collectivité se sont avérés peu concluants. En 1994, des pressions intersectorielles avaient continué à s'exercer au sein du secteur des pêches, tout particulièrement en réaction à l'inquiétude que suscitaient le saumon steelhead et coho et les solutions proposées par le MPO. Le recours à la médiation pour aider les parties a été évoqué dans le cadre d'une séance d'orientation et de formation sur les diverses formules possibles de consensus en janvier 1994. Les parties ont ensuite demandé de l'aide pour la médiation et, à l'issue d'une période de réunions et de débats intensifs, on a abouti à un consensus sur l'accord-cadre à la fin d'avril.

Chacun des cinq secteurs compte six représentants au maximum à la table de prise des décisions, mais ont toute latitude d'y ajouter d'autres participants de chaque secteur aux réu-

8 Ce dossier a été préparé à l'aide des sources suivantes: Skeena Watershed Committee, "Facing and Forming the Future", rapport non publié d'une réunion qui a eu lieu les 19 et 20 janvier 1996 à Prince Rupert, C.-B.; Skeena Watershed Committee, "Consensus", photocopie, 9 mai 1994; "Memorandum of Understanding for the Skeena Watershed Committee Respecting Fisheries Management in the Skeena River", signé le 15 février 1992; "Fisheries Management Protocol between the Department of Fisheries and Oceans (DFO)-North Coast Division and the Province of British Columbia", signé le 21 juin 1994.

nions et aux travaux du Comité. Un Comité d'orientation composé d'un représentant de chaque secteur et d'un «président» neutre (le terme adopté par les parties pour définir son rôle constant de médiateur et d'animateur) assure la bonne marche des travaux entre les séances plénières du Comité. Des tâches précises ont également été attribuées à plusieurs groupes de travail. Une série d'ateliers a eu lieu sur des thèmes particuliers (ex.: récolte sélective, mise en valeur et remise en état de l'habitat, application et respect de la réglementation). L'aide financière du Plan vert a permis de créer un vaste programme de recherche et d'apporter un appui général aux travaux du SWC.

### Résultats

La gestion des pêches de la Skeena a subi des transformations majeures par la voie du SWC: au cours des saisons 1994, 1995 et 1996, des plans de pêche et la gestion en pleine saison ont été établis dans le cadre du consensus. Ce consensus pansectoriel a été assorti d'un tout premier protocole d'entente conclu en juin 1994 entre le MPO et la province de Colombie-Britannique qui a fourni une assise permettant d'assurer une coordination plus efficace des procédures pendant la forte saison et d'améliorer les communications et la coordination entre les organismes.

Ce processus a été remis en question, et continuera de l'être, par des préoccupations et intérêts profondément ressentis, par des problèmes compliqués, par des forces complexes qui se déploient dans la nature, et par des changements qui se produisent dans la situation générale des pêches.

## Règlement des revendications territoriales du Yukon<sup>9</sup>

### Problèmes

Dans l'ensemble du Canada, on a fait des efforts pour résoudre les différends qui demeuraient entre les premières nations et d'autres juridictions. Au Yukon, les problèmes non résolus avaient trait à la propriété des terres, à l'attribution des compétences sur les ressources et la récolte, au partage des revenus, et aux réclamations d'indemnité financière.

Après qu'une décision de la Cour suprême en 1973 affirmait le principe du titre autochtone, le gouvernement fédéral a reconnu la nécessité de régler toutes les revendications territoriales en suspens. Le Conseil des Indiens du Yukon (CIY), organisme représentant toutes les premières nations du territoire faisant l'objet des revendications territoriales, a été l'un des premiers groupes à présenter ses études d'occupation et d'utilisation des terres comme base de négociation.

### Parties en jeu

Le règlement des revendications territoriales du Yukon intéressait un vaste éventail de parties et d'intervenants. Outre le gouvernement du Canada, le Yukon et 14 premières nations, pour ainsi dire chaque résidant et société du Yukon qui y est établi pouvait être touché par ce règlement. Les négociateurs des trois parties principales ont pris la responsabilité de tenir plus de 50 groupes d'intérêt au courant du processus, et d'assurer qu'ils avaient l'information nécessaire sur les éléments nouveaux de l'entente finale.

<sup>9</sup> Ce cas a été décrit à l'aide des sources suivantes: gouvernement du Canada, Conseil des Indiens du Yukon et le gouvernement du Yukon, "Umbrella Final Agreement between the Government of Canada, the Council for Yukon Indians and the Government of the Yukon" (Ottawa: ministère des Approvisionnement et Services, 1993); C. Knight, "Modern Treaty Settles Yukon Land Claims", Consensus (M.I.T.-Harvard Newsletter) (juillet 1994):1, 2, 4.

## **Processus**

Le processus dura au total plus de deux décennies, mais le recours concerté à des formules novatrices de recherche d'un consensus s'est véritablement amorcé en 1986. Trois éléments ont été décrits comme déterminants pour le succès du processus de règlement: formation en matière de négociation pour les représentants des trois principales parties, suivie de la formation des communautés; recours fréquents à des groupes de travail pour rassembler des spécialistes de divers sujets qui relevaient d'organismes gouvernementaux; vastes consultations avec tous les intérêts et tous les milieux représentés qui ne siégeaient pas à la table, consultations qui comportaient des réunions fréquentes dans les petites communautés de l'ensemble du Yukon<sup>10</sup>.

## **Résultats**

Le gouvernement fédéral, le gouvernement du Yukon et le Conseil des Indiens du Yukon ont signé l'entente finale en mai 1993. Cette entente prévoit une superficie totale de 41 439 km<sup>2</sup> de terres et de 242,2 millions de dollars en indemnité en argent, payable aux premières nations du Yukon sur 15 ans. Cette entente définit les droits d'exploitation de la faune, les droits d'exploitation du sous-sol, et la participation mixte aux organes de gestion des ressources et des terres; elle contient également des dispositions visant à promouvoir et à préserver la culture et le patrimoine des Indiens du Yukon. Cette entente constitue un cadre à l'intérieur duquel 14 premières nations peuvent conclure des ententes indi-

viduelles de revendications territoriales avec les gouvernements fédéral et territorial.

## **Table ronde sur le développement durable des forêts<sup>11</sup>**

### **Problèmes**

Les forêts du Canada sont devenues le cœur d'une controverse touchant de nombreuses parties. Les arbres étaient criblés de flèches, les chemins d'exploitation bloqués, et les injonctions obtenues contre les manifestants qui participaient aux conflits ont attiré l'attention du monde entier. La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) a été créée pour aider les intervenants de l'industrie, des groupes de protection de l'environnement, des syndicats, des universités et collègues, des premières nations et des organismes gouvernementaux à trouver un terrain d'entente sur des problèmes majeurs de politique environnementale faisant l'objet de controverses. En 1990, la TRNEE a formé une Table ronde des forêts pour s'occuper des problèmes forestiers.

### **Parties en jeu**

En raison de la pléthore de sociétés, d'organisations non gouvernementales, de régions dépendant de l'industrie du bois, de groupes syndicaux et de premières nations ayant un intérêt dans la gestion des forêts, la TRNEE s'est employée à faire participer les organismes existants qui représentent diverses catégories d'intervenants. En fin de compte, 24 organismes ont convenu de participer à la Table

10 C. Knight, op. cit.

11 L'information pour ce dossier est basée sur une communication personnelle en 1995 avec S. Thompson, ancien membre du secrétariat de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE), et S. Thompson et A. Webb (éd.), *Table ronde sur le développement durable des forêts. Rapport final* (Ottawa: TRNEE, 1994).

ronde des forêts. Plusieurs sociétés s'y sont jointes pour apporter une perspective d'exploitation aux débats.

Ce processus était animé par une équipe de trois membres: Hamish Kimmins, professeur d'université en foresterie, Steve Thompson, membre du secrétariat de la TRNEE, et John Houghton, membre de la TRNEE.

### **Processus**

Le processus de la Table ronde des forêts s'est amorcé en juin 1990. Lors de la première réunion, les participants ont adopté une série de règles de base et se sont entendus sur les objectifs suivants:

- le groupe élaborerait une vision commune des principes de développement durable dans les forêts canadiennes;
- chaque organisme d'intervenants élaborerait des plans d'action pour sa propre participation au développement durable;
- le groupe formulerait des recommandations aux gouvernements et à d'autres autorités concernant les politiques et les mesures de développement durable.

Le groupe a opté pour la formule du consensus, défini comme un résultat qui conviendrait à tout le monde même s'il n'était pas idéal du point de vue de chacun. La Table ronde sur le développement durable des forêts a tenu neuf réunions de deux jours de 1991 à 1993, et organisé plusieurs visites sur le terrain pour donner au groupe une expérience immédiate des principes discutés.

En 1993, la Table ronde sur le développement durable des forêts a publié un rapport provisoire présentant l'ébauche de principes de gestion viable des forêts. L'année suivante, les travaux portaient sur l'analyse de ces idées avec

des organisations membres et commençaient à concevoir des plans d'action aux fins de la mise en oeuvre. En 1994, les représentants des 24 organismes participants ont signé une déclaration intitulée «Forest Vision and Principles».

### **Résultats**

Le résultat le plus immédiat fut la déclaration «Forest Vision and Principles», qui énonçait 17 principes se divisant en quatre sujets principaux: protection de l'environnement, protection des êtres humains, aménagement du territoire et gestion des ressources. Le rapport final de la Table ronde sur le développement durable des forêts<sup>12</sup> énonce les engagements pris par chaque partie en ce qui concerne chaque principe, dont un grand nombre sont maintenant mis en oeuvre.

## **L'initiative «2005» du nord-est de la Colombie-Britannique**

### **Problèmes**

L'initiative «2005» est le nom courant qui a été donné à la recherche de moyens d'améliorer l'efficacité des structures et procédures décisionnelles sur le plan de l'exploration, de la production et de la livraison de pétrole et de gaz naturel dans le nord-est de la Colombie-Britannique. Cette initiative était née d'un sentiment croissant dans cette région du besoin d'établir une base plus explicite et plus efficace qui permettrait aux organismes, à l'industrie, aux premières nations, aux pouvoirs locaux, aux organismes d'intervenants, et aux détenteurs d'une tenure de traiter ensemble. Cette initiative avait pour objet premier l'élaboration d'un cadre accessible et global d'une

12 Thompson et Webb, op. cit.

planification opérationnelle des projets et d'un mécanisme de règlement des différends.

### **Parties en jeu**

Le document qui en résulta, le «Memorandum of Understanding Respecting Operational Land Use Planning for Oil and Gas Activity in Northeast British Columbia» (Protocole d'entente concernant l'aménagement opérationnel du territoire pour l'exploitation du pétrole et du gaz dans le nord-est de la Colombie-Britannique), entra en vigueur le 31 juillet 1996 et fut officiellement signé par le ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs, par le ministère de l'Emploi et des Investissements, par le ministère des Forêts, par West Coast Energy, par l'Association canadienne des producteurs pétroliers, et par le ministère des Pêches et des Océans.

Comme il importait de faire participer à l'élaboration du processus de règlement des différends les parties qui y recourraient vraisemblablement, on organisa un atelier où tous les utilisateurs éventuels du processus étaient représentés et l'on y envisagea les concepts, approches et options possibles. Le processus de règlement des différends adopté mise sur ces débats et sur l'orientation qui s'est dégagée de cet atelier.

### **Processus**

L'initiative 2005 a pris forme pendant environ 18 mois, au cours desquels plusieurs intérêts ont été représentés de diverses manières et à des moments différents selon que le besoin d'une série explicite d'ententes, ou de règles de base, pour gérer les relations et traiter les différends se faisait sentir plus clairement entre les divers intérêts et secteurs. Les services de gestion du processus, ainsi que la tenue de l'atelier sur le

règlement des différends, ont été assurés tout au long de cette période par une équipe indépendante d'animation et de médiation.

Les ententes conclues intègrent un élément important, à savoir que l'expérience dans l'utilisation du processus permettra de mieux saisir comment l'améliorer, et indiquera à ceux qui y ont recours comment ils pourraient être plus efficaces. Dans le but de permettre d'apprendre par la pratique, on prévoit un examen annuel et l'on demande à un groupe de travail représentant tous les secteurs de formuler des recommandations sur ce plan.

### **Résultats**

Le protocole d'entente établit un cadre pour l'élaboration d'une planification opérationnelle des projets avant la tenure et des projets après la tenure, pour la gestion de l'information, et il sert également de base pour le règlement de tout différend qui pourrait surgir, pour garantir que tous les intéressés aient l'occasion de participer afin que «chaque fois que possible, les décisions finales soient prises en fonction des recommandations faisant l'objet d'un consensus plutôt que d'être imposées unilatéralement».

Le protocole établit un mécanisme de règlement des conflits par lequel les principes adoptés par les parties pour régler les problèmes et les différends doivent être mis en oeuvre:

- La meilleure manière de régler les différends consiste à minimiser la probabilité qu'ils se produisent en assurant une planification et une communication efficaces.
- Si des problèmes surviennent, les parties devraient, par l'intermédiaire des personnes les plus directement touchées, chercher à les résoudre promptement en en discutant de manière directe et active.

- Si ces efforts n'aboutissent pas à une résolution rapide de ces problèmes, il faudra prendre une série de mesures définies pour y parvenir en définissant clairement les échéanciers et en prenant des dispositions qui auront un effet déclencheur.
- Ce processus de règlement des différends s'appliquera aux conflits prenant naissance au sein des organismes et entre ces derniers, ainsi qu'entre les organismes et les promoteurs.
- Ce processus vise à faciliter une prise de décisions rapide et efficace dans le cas de différends en offrant une base à partir de laquelle on pourra examiner les problèmes dans un climat constructif, tout en reconnaissant les intérêts, les droits et les mandats de chacun qui doivent être respectés, sans que les pouvoirs décisionnels statutaires ne puissent être entravés.
- L'objectif consiste à tenter de trouver un terrain d'entente globale sur tous les problèmes concernant les parties du conflit en se concentrant sur les intérêts et les préoccupations plutôt que sur les exigences et les positions de chacun.
- On s'attend à ce que la structure du comité serve à faciliter le règlement de ces problèmes et différends. Les parties voudront peut-être envisager de recourir à un certain mécanisme ou mode de règlement des différends (ex.: médiation, animation, groupes de travail techniques, établissement des faits, arbitrage non exécutoire) dans des circonstances où l'on croit que l'une ou l'autre de ces formules pourrait s'avérer utile.
- Tant que le règlement d'un différend est en cours, il ne faudrait prendre aucune mesure extérieure au processus qui pourrait porter atteinte aux points en litige sans le concours des autres parties.
- Si elles ne parviennent pas à une entente dans les délais fixés, les parties exerceront leur mandat et leurs fonctions selon leurs obligations.



## Annexe 2 :

# Les tâches d'un médiateur chargé d'un différend public complexe<sup>13</sup>

**I**l est essentiel de bien comprendre les tâches dont s'acquittent les médiateurs chargés de différends publics si l'on veut apprécier les compétences qu'ils doivent acquérir. Ce sommaire présente les activités que mènent les médiateurs. Dans certains cas, un médiateur participera aux trois phases d'une négociation. Dans d'autres conflits, un médiateur n'interviendra que dans une ou deux des phases exposées ci-après.

### *Avant de convoquer les parties*

Les médiateurs chargés de différends publics passeront parfois des semaines, voire des mois à intervenir dans un conflit avant que les parties ne soient réunies pour discuter de leur conflit. Une préparation soignée est un facteur déterminant de la réussite d'une négociation.

### *Analyse du conflit*

Les médiateurs évaluent généralement un conflit pour déterminer la nature des problèmes

et pour décider s'il se prête à la médiation, quels intérêts doivent être représentés et si les parties sont disposées à discuter ensemble de leurs difficultés. Ils mènent des entrevues avec les représentants des parties intéressées et d'autres personnes bien informées, et ils lisent de la documentation de base.

### *Conception d'un processus*

On demande souvent aux médiateurs de recommander un processus qui permettra aux parties d'aboutir à une entente. Un processus est une séquence d'activités qui varie selon les exigences de chaque conflit. Par exemple, une série de réunions mixtes animées sera peut-être la formule requise pour la négociation d'une politique, tandis que des rencontres privées avec chaque partie suivies d'une réunion mixte seront peut-être préférables dans le règlement d'une mesure d'application gouvernementale.

Un médiateur travaille avec les parties, à l'aide de l'information recueillie au cours d'une évalu-

<sup>13</sup> Ce sommaire a été élaboré par le Environmental/Public Disputes Sector de la Society of Professionals in Dispute Resolution.

ation pour établir une définition commune du problème, pour clarifier les objectifs du processus, pour recommander un modèle général de processus, pour exposer les tâches précises des négociateurs, et pour définir les parties intéressées, les négociateurs éventuels, et d'autres rôles qui seraient utiles.

### *Préparation à l'exercice de ses fonctions*

Un médiateur doit collaborer avec les parties pour définir comment le projet va être géré, quel financement sera nécessaire et comment il sera obtenu, pour inviter les négociateurs et obtenir leur engagement à participer, pour préparer une description du processus de recherche d'un consensus, pour recueillir l'information de base sur les sujets de discussion, et pour rédiger et diffuser une ébauche des règles de fonctionnement de base.

### *Une fois les parties convoquées*

Une fois les parties convoquées, un médiateur supervise les activités à la table et en dehors. Parallèlement aux séances de négociation, un médiateur peut également collaborer avec des groupes de travail, communiquer avec chacun des négociateurs, aider les groupes du milieu à aboutir à une entente, et fournir de l'information à d'autres organismes intéressés.

### *Conception et animation des séances de négociation*

Une fonction première du négociateur consiste à concevoir et à mener des séances de négociation. Ceci consiste entre autres à collaborer avec les parties pour déterminer quels sujets se prêtent à la discussion, à élaborer un ordre du jour, et à décider d'une formule de réunion. Les séances peuvent porter sur les règles de base que les parties adopteront, sur

la définition des problèmes et des intérêts, sur l'étude de l'information et des données relatives au problème, sur la recherche de solutions possibles, et sur la rédaction d'ébauches d'ententes. Pour certaines de ces tâches, les débats de groupe nécessiteront une animation; toutefois, la médiation entre les intérêts fait souvent partie intégrante de ce processus.

### *Promotion et observation systématique de la communication à la table et ailleurs*

Les conflits publics touchent le grand public autant que les négociateurs. Pour conclure une entente et la mettre en oeuvre, un médiateur doit favoriser une communication fructueuse entre les négociateurs et promouvoir des débats réguliers et poussés entre les négociateurs et les groupes qu'ils représentent. Les membres de chaque groupe d'intérêts doivent comprendre et accepter l'évolution des débats à la table. Lorsque les membres d'un groupe ont de la difficulté à accepter un point de la stratégie, il faut recourir à l'aide d'un médiateur.

Un médiateur collabore également avec les parties pour déterminer quelle proportion et quel type de communication convient au grand public et aux médias. Le médiateur peut également superviser ces communications.

### *Coordination des activités ou des différents intervenants*

Le rassemblement de 10 ou 30 parties exige une planification et une coordination logistiques soignées. Ce sont souvent les médiateurs qui fixent le moment et le lieu des séances de négociation et qui en avisent tous les participants. Outre la logistique générale, le médiateur collabore également avec les gens qui jouent le rôle d'experts-conseils, d'observer

vateurs, et se charge également de parrainer et de convoquer les divers organes afin de les tenir au courant et de clarifier leur rôle. Les conflits publics plus complexes exigent souvent la présence de plus d'un médiateur et font souvent appel aux compétences d'animateurs de groupes et de secrétaires pendant les séances de négociation ou pour les travaux des groupes de travail. Le médiateur en chef coordonne les activités de l'équipe de médiation.

#### *Supervision des demandes formulées et approuvées par les négociateurs*

Les médiateurs interviennent au gré des négociateurs. Lorsque les médiateurs définissent les tâches, un médiateur est chargé de mettre en oeuvre ou de superviser leur exécution. Les négociateurs peuvent demander des clarifications sur l'information, ou demander que l'on fournisse les personnes ressources appropriées, que l'on collecte de l'information, que l'on mène des recherches, et que l'on forme des groupes de travail et qu'on les dote des membres nécessaires.

#### *Recherche des problèmes*

Dans le cas de parties multiples et de questions complexes, un médiateur doit s'attendre à devoir rechercher les problèmes à la table et ailleurs. Pour trouver des moyens d'aboutir à une entente sur des questions sujettes à controverse ou sur une impasse dans une ébauche d'entente, il faut parfois obtenir des renseignements supplémentaires, définir une personne-ressource acceptable pour toutes les parties, ou former un groupe de travail qui tentera de débloquer l'impasse en dehors des séances de négociation courantes. Les échanges hostiles entre deux parties ou plus exigent parfois des conversations personnelles avec chacun des

négociateurs et peuvent donner lieu à des réunions supplémentaires avec certains ou tous les négociateurs. Pour tous les problèmes prévisibles, il y en a autant sinon plus qui sont impossibles à prévoir. Un médiateur doit être préparé à traiter ces problèmes au fur et à mesure qu'ils surgissent.

#### *Mise en oeuvre des ententes*

La conclusion d'une entente peut être aussi complexe que les problèmes faisant l'objet du conflit, et il faut parfois des années avant de pouvoir la mettre en oeuvre. On fait également appel aux médiateurs pour la mise en oeuvre des ententes.

#### *Contribution au processus de supervision si nécessaire*

Les négociations devraient comporter un processus de supervision de la mise en oeuvre des ententes. La supervision peut prendre la forme d'un groupe représentatif de négociateurs qui se réunissent périodiquement pour superviser la mise en oeuvre, pour demander à un organisme approprié, surtout s'il a des pouvoirs exécutoires, de superviser l'achèvement des tâches, ou pour convoquer de nouveau toutes les parties aux fins de faire le point sur la situation. On a également recours aux médiateurs chargés de conflits publics pour superviser des activités d'observation ou pour convoquer et animer des comités particuliers de surveillance, en aidant les parties à éviter ou à contourner les obstacles.

#### *Contribution à des négociations supplémentaires ou à de nouvelles négociations*

Les ententes varient quant à leur degré de spécificité. Certaines définissent les résultats substantiels exacts, tandis que d'autres ne font

que suggérer des procédures qui permettraient aux parties de continuer à s'occuper d'une question. Les parties qui concluent une entente de procédure pour former un comité en vue de proposer de nouveaux règlements peuvent demander à un médiateur de travailler avec le nouveau comité. On peut également faire de nouveau appel à un médiateur pour renégocier certaines parties d'une entente qui se sont par la suite avérées inapplicables aux yeux des parties.



## Notes

- 1 La distinction entre les fiduciaires et les délégués a été décrite par Hannah Feichel Pitkin dans son ouvrage *The Concept of Representation* (Berkeley : University of California Press, 1972). Voir aussi Sol Erdman et Lawrence Susskind, *Reinventing Congress for the 21st Century* (New York : Frontier Press, 1995).
- 2 *Ibid*, p. 6.
- 3 Gerald W. Cormick, "Where, When and How to Use Mediated Negotiations : A Checklist for the Potential Participant", *Canadian Environmental Mediation Newsletter*, York University, Toronto : vol. 2, no 1 (1988), p. 7.
- 4 Society of Professionals in Dispute Resolution, *Competencies for Mediators of Complex Public Disputes : An Overview Developed by the Environmental/Public Disputes Sector*, Washington, 1992.
- 5 Dans les négociations, il est une maxime populaire : «Connaissez votre MSR», la meilleure solution de rechange pour une entente négociée. Cette expression vient du best-seller de Roger Fisher et Bill Ury, *Getting to Yes* (New York : Penguin Books, 1981).
- 6 Evelyn Pinkerton (Éd.), *Co-operative Management of Local Fisheries* (Vancouver : UBC Press, 1989) : cet ouvrage présente plusieurs exemples du mouvement vers la recherche d'un consensus.
- 7 Cette situation s'explique en partie par une confusion entre l'unanimité et la satisfaction totale de toutes les parties: une entente unanime est considérée comme signifiant une entente dans laquelle tout le monde est ravi du résultat. Quoiqu'un pareil degré de satisfaction ne soit pas impossible, il n'est pas nécessaire pour une entente unanime.
- 8 Association canadienne du droit de l'environnement, *Principles for Environmental Assessment* (Toronto, octobre 1973), p.37.
- 9 Guide annoté de cette bibliographie et d'autres documents pédagogiques disponible

- auprès de The Network: interaction for Conflict Resolution, c/o Conrad Grebel College, Waterloo, Ontario, N2L 3G6.
- 10 «L'écoute active» signifie l'écoute de tous les indices, verbaux ou non verbaux, que donne un interlocuteur. Elle comporte souvent l'acquisition de la capacité de reproduire avec exactitude ce que l'on a entendu à la satisfaction de l'interlocuteur original.
- 11 Plusieurs de ces instruments sont décrits par Roger Fisher, Elizabeth Kopelman et Andrea Kupfer Schneider dans *Beyond Machiavelli : Tools for Coping with Conflict* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1994).
- 12 La distinction entre les fiduciaires et les délégués a été décrite par Hannah Feichel Pitkin dans son ouvrage *The Concept of Representation* (Berkeley : University of California Press, 1972). Voir également Sol Erdman et Lawrence Susskind, *Reinventing Congress for the 21st Century* (New York: Frontier Press, 1995).
- 13 Conformément à l'entente entre la Colombie-Britannique et le Canada qui créait le parc national de Moresby-Sud, le gouvernement canadien s'était engagé à créer un port pour petites embarcations à Sandspit. Par la suite, le gouvernement provincial a changé, et l'on craignait qu'avec le départ des deux gouvernements qui avaient participé à cette entente à l'origine, la mise en oeuvre de cet engagement constituerait une priorité moins grande.
- 14 Par exemple, la Politique de gestion de l'habitat du poisson du ministère des Pêches et des Océans offre beaucoup de possibilités de solutions adaptables et coopératives à des problèmes éventuels d'habitat. La meilleure manière d'analyser ces problèmes consiste à tenir des discussions multilatérales auxquelles participent le ministère, ainsi que les partisans et les adversaires de projets de développement présentant des impacts environnementaux éventuels.
- 15 Le ministère de la Justice du Canada achèvera bientôt un répertoire national des professionnels comprenant entre autres les médiateurs spécialisés en résolution des différends relatifs à l'environnement. Une autre compilation a été préparée par The Network : *Interaction for Conflict Resolution* et porte le titre de "Dispute Resolution in Canada: A Survey of Activities and Services". Ces documents sont disponibles auprès du ministère de la Justice du Canada.



## Bibliographie

- Association canadienne du droit de l'environnement. *Principles for Environmental Assessment*. Toronto, 1973.
- Bonnel, B. "Western Newfoundland Model Forest: A Collaborative Effort in Integrated Resource Management and Sustainable Development", *Entomological Society of Canada Bulletin*, vol. 27, n<sup>o</sup> 1 (mars 1995).
- Campbell, A. "The Grassy Narrows and Islington Mediation Process", *Canadian Environmental Mediation Newsletter*, vol. 2, n<sup>o</sup> 1 (1987).
- Canada. Gouvernement du Canada *et al.* *Umbrella Final Agreement between the Government of Canada, the Council for Yukon Indians and the Government of the Yukon*. Ottawa: ministère des Approvisionnement et Services, 1993.
- \_\_\_\_\_. Ressources naturelles Canada. Service canadien des forêts, *Réseau de forêts modèles, Revue de l'année 1994-1995*. Ottawa, 1996.éé
- \_\_\_\_\_. Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie. *Forger un consensus pour un avenir viable: Principes directeurs*. Ottawa, 1993.
- Cormick, Gerald W. "Where, When and How to Use Mediated Negotiations: A Checklist for the Potential Participant", *Canadian Environmental Mediation Newsletter*, vol. 3, n<sup>o</sup> 1 (1988).
- Erdman, Sol et Susskind, Lawrence. *Reinventing Congress for the 21st Century*. New York: Frontier Press, 1995.
- Fisher, Roger et al. *Beyond Machiavelli: Tools for Coping with Conflict*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1994.

- Fisher, Roger et Ury, Bill. *Getting to Yes*. New York: Penguin Books, 1981.
- Knight C. "Modern Treaty Settles Yukon Land Claims." *Consensus* (MIT-Harvard Newsletter), (juillet 1994).
- Mathers, J. *Sandspit Small Craft Harbour Mediation Process: A Review and Evaluation*. Ottawa, Agence canadienne d'évaluation environnementale, 1995.
- Pinkerton, Evelyn, éd. *Co-operative Management of Local Fisheries*. Vancouver: UBC Press, 1989.
- Pitkin, Hannah Fiechel. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1972.
- Québec. Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. *Prolongement de la côte du Passage à Lévis et réaménagement des accès à l'autoroute Jean Lesage, Rapport n° 74*. Québec, 1994.
- \_\_\_\_\_. Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. *BAPE, La Médiation en Environnement: Une Nouvelle Approche au Bape*. Québec, 1994.
- Shkilnyk, A.M. *A Poison Stronger Than Love*. New Haven: Yale University Press, 1985.
- Sigurdson, S.G. "Settling Environmental Disputes: Reflections of Two Cases", *Canadian Environmental Mediation Newsletter*, vol. 2, n° 3 (1988).
- Society of Professionals in Dispute Resolution (SPIDR). *Competencies for Mediators of Complex Public Disputes: An Overview developed by the Environmental Public Disputes Sector*. Washington, 1992.
- Stuart, Barry "Land Claim Agreements: A Process for Resolving Resource Use Conflicts." *Managing Resource Use Conflicts*. Ross, M. and Saunders, J.O., Eds. Canadian Institute of Resource Law, Calgary, 1992.
- Thompson, Steve et Webb, Allison, éd. *Forest Round Table on Sustainable Development. Final Report*. Ottawa: Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, 1994.
- Western Newfoundland Model Forest Inc. *Annual Report, 1993-94*. Corner Brook, T.-N., 1994.

### *Gerald W. Cormick*

Gerald Cormick a joué le rôle de médiateur et d'animateur dans de nombreux conflits complexes aux États-Unis et au Canada. Ces conflits portaient entre autres sur des plans de récolte du bois, sur le bruit des aéroports, sur l'annexion urbaine, sur les politiques fiscales, sur la réglementation des effluents d'usines de pâtes à papier, et sur l'exploitation pétrolière en mer. M.

Cormick conseille les gouvernements et des organisations non gouvernementales sur la manière d'intégrer les mécanismes de recherche d'un consensus et de règlement des différends. Formateur de premier ordre dans le domaine du règlement des différends, il a élaboré du matériel de formation très répandu sur le sujet. Titulaire d'un doctorat en administration des affaires, Gerald Cormick a été professeur dans plusieurs universités canadiennes, américaines et européennes. Il est maintenant à la University of Washington et directeur au CSE Group, et il est possible de communiquer avec lui par courrier électronique à l'adresse suivante : [cormick@washington.edu](mailto:cormick@washington.edu).

### *Norman Dale*

Norman Dale est médiateur et écologiste marin à Vancouver, en association avec ESSA Environmental Technologies Ltd. Il détient une expérience solide en collaboration multilatérale relative à l'élaboration de politiques d'aménagement du littoral, à l'évaluation des impacts environnementaux, à la planification économique communautaire et à la cogestion des pêches. Il a animé des négociations interculturelles concernant les Haida Gwaii/îles de la Reine-Charlotte, qui ont abouti à la création d'un fonds en fiducie communautaire tout à fait novateur. Coauteur d'un ouvrage sur les revendications territoriales en Colombie-Britannique, Norman Dale a également publié des articles dans des revues de sciences sociales et de sciences naturelles. Il a enseigné la planification à la University of British Columbia et fait des études dans le cadre du MIT/Harvard Public Disputes Program.

### *Paul Emond*

Paul Emond donne des cours en négociation et en règlement extrajudiciaire des différends à la Osgoode Hall Law School de l'Université York depuis 1986. En 1995, il a conçu et lancé la première maîtrise de droit à temps partiel (LL.M.) en règlement extrajudiciaire des différends au Canada, qui constitue également une nouveauté pour l'ensemble de l'Amérique du Nord. Outre l'enseignement qu'il dispense aux étudiants de premier et de deuxième cycles, le professeur Emond dirige des ateliers de formation en négociation et en règlement extrajudiciaire des différends pour des bureaux d'avocats, des ministères et des organismes gouvernementaux, des sociétés et des ONG. Le professeur Emond a présenté le règlement extrajudiciaire des différends et la prise de décisions par consensus dans le cadre de congrès nationaux et internationaux. En 1989, il a collaboré à un ouvrage intitulé *Commercial Dispute Resolution* (Canada Law Books) dont il a également préparé l'édition, et rédige actuellement à titre de coauteur un autre ouvrage, *Representing Clients in an ADR Process* (Emond Montgomery Publications, 1996).

### *S. Glenn Sigurdson*

Glenn Sigurdson, c.r., du CSE Group à Vancouver (Colombie-Britannique) joue le rôle de conseiller et de collaborateur pour des organismes publics et privés qu'il aide à mettre sur pied des structures et des systèmes permettant une gestion proactive, qui mettent également en valeur le potentiel nécessaire pour prévoir et régler les problèmes, et qui offrent l'assise voulue pour maintenir et améliorer les relations lorsque surgissent des différends. En tant que médiateur, animateur et formateur, il a aidé les parties à résoudre des conflits multilatéraux complexes dans de nombreux domaines allant des pêches aux évaluations environnementales, de la diversification de la faune aux sols contaminés, de la gestion des forêts aux emprises, des soins de santé au milieu de travail. Il exerce les fonctions d'arbitre en relations de travail et a été vice-

président de la Commission du travail du Manitoba de 1980 à 1989. Il est l'auteur de nombreux écrits et propos sur le sujet, et a été président de la Society of Professionals in Dispute Resolution (SPIDR). Il est possible de communiquer avec lui par courrier électronique à l'adresse suivante : [cse@direct.ca](mailto:cse@direct.ca).

### ***Barry D. Stuart***

Barry Stuart, juge de la Cour du Yukon, a joué le rôle de négociateur en chef dans la revendication territoriale globale au Yukon. Il a entre autres exercé les fonctions de juge en chef de la Cour du Yukon, ainsi que de conseiller juridique principal et d'analyste principal des politiques au Bureau de planification centrale en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Barry a également enseigné le droit aux écoles de droit de Dalhousie et d'Osgoode Hall. À titre de fondateur de Mediation Yukon, de l'Association canadienne du droit de l'environnement et de nombreux autres organismes, Barry a joué un rôle actif dans un grand nombre de dossiers publics. Il est l'auteur de nombreux écrits et propos sur le droit de l'environnement, la gestion des ressources, la médiation, la prise de décisions par consensus, ainsi que sur la justice communautaire et réparatrice. Il a donné des cours sur la médiation et les processus consensuels. Son activité de prédilection demeure la médiation sur les rivières en pêchant à la mouche.

# Membres de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

## **Président**

Le Dr Stuart Smith  
*Président*  
*Philip Utilities Management*  
*Corporation*

## **Membres**

Jean Bélanger  
Ottawa, Ontario

Allan D. Bruce  
*Administrateur*  
*Joint Apprenticeship and*  
*Training Plan Union interna-*  
*tionale des opérateurs de machines*  
*lourdes (section locale 115)*

Patrick Carson  
*Vice-président chargé des affaires*  
*environnementales*  
*Les Compagnies Loblaw Limitée*

Elizabeth Crocker  
*Copropriétaire*  
*P'lovers*

G. Martin Eakins  
*Associé*  
*KPMG Peat Marwick Thorne*

Johanne Gélinas  
*Commissaire*  
*Bureau d'audiences publiques sur*  
*l'environnement*

Sam Hamad  
*Directeur-associé*  
*Groupe-Conseil Roche Ltée*

Le D<sup>r</sup> Arthur J. Hanson  
*Président-directeur général*  
*Institut international du*  
*développement durable*

Michael Harcourt  
*Senior Associate*  
*Sustainable Development*  
*Sustainable Development Research*  
*Institute*

Le D<sup>r</sup> Leslie Harris  
*Président émérite*  
*Université Memorial*

Cindy Kenny-Gilday  
*Yellowknife (T.N-O)*

Le D<sup>r</sup> Douglas Knott  
*Professeur émérite*  
*Université de la Saskatchewan*

Lise Lachapelle  
*Présidente-directrice générale*  
*Association canadienne des pro-*  
*ducteurs de pâtes et papiers*

Anne Letellier de St-Just  
*Avocate*

Elizabeth May  
*Directrice générale*  
*Sierra Club du Canada*

Le D<sup>r</sup> Harvey L. Mead  
*Président*  
*Union québécoise pour la*  
*conservation de la nature*

Karen A. Morgan  
*Woodnorth Holdings*

H. Joseph O'Neill  
*Vice-président, Bois et forêts*  
*Repap New Brunswick Inc.*

Edythe A. (Dee) Parkinson  
*Présidente*  
*C.S. Resources Limited*

Carol Phillips  
*Directrice de l'éducation et des*  
*affaires internationales*  
*Travailleurs canadiens de l'auto-*  
*mobile*

Angus Ross  
*Président, SOREMA*  
*Management Inc. et Fondateur de*  
*pouvoir, SOREMA, direction*  
*canadienne*

Lori Williams  
*Avocate*  
*Harper Grey Easton*

**Directeur général et**  
**premier dirigeant**  
David McGuinty

## **Forger un consensus pour un avenir viable : Des principes à la pratique**

*par Gerald W. Cornick, Norman Dale, Paul Emond, S. Glenn Sigurdson et Barry D. Stuart*

Deux tendances importantes se sont dessinées au cours de la dernière décennie, soit l'émergence de la «viabilité» comme objectif et le recours grandissant au consensus pour résoudre tout un ensemble de différends relatifs à la gestion des ressources. Cet ouvrage tire des leçons de l'expérience associée à ces deux tendances et sert de guide au développement d'un consensus pour concrétiser la viabilité de l'environnement et de l'économie.

Ce livre répond aux nombreuses demandes de ceux et celles qui sont à la recherche de renseignements plus détaillés au sujet des 10 principes pour la réalisation d'un consensus énoncés dans une publication antérieure, *Forger un consensus pour un avenir viable : Principes directeurs*. Le nouvel ouvrage examine les fondements de ces principes et en illustre l'application au moyen d'exemples récents de réalisations de consensus. Rédigé par des personnes qui ont une longue expérience de la réalisation de consensus, ce livre est une lecture essentielle pour ceux et celles qui sont destinés à prendre part à un tel processus à titre de participant, de médiateur ou de gestionnaire.

### **Série de la Table ronde nationale sur le développement durable**

1. Les sentiers de la viabilité : mesurer les progrès
2. Introduction pratique à la gestion de l'environnement sur les campus canadiens
3. Reportages sur l'environnement : Guide à l'intention des journalistes
4. Le développement durable : comment y arriver
5. Commerce, environnement et compétitivité

*All publications of the National Round Table on the Environment and the Economy are also available in English.*

**ISBN 1-895643-42-2**

Table ronde nationale  
sur l'environnement  
et l'économie



National Round Table  
on the Environment  
and the Economy