

## *Nous avons trouvé un accord !*

John Pitseys

« *Agreement* ». Twitter aime la concision et c'est par ce mot unique que Charles Michel est le premier à informer triomphalement la presse le matin du 13 juillet 2015 : l'Eurogroupe et le gouvernement grec sont parvenus à un accord sur la teneur du plan à mettre en œuvre pour bénéficier du soutien financier de l'Union européenne. Mais qu'est-ce qui a le plus poussé le Premier ministre belge à saluer cet accord : le contenu de celui-ci ou son existence ?

Le scénario est classique : l'aube se lève sur des nuits de tractations politiques, les négociateurs, épuisés, présentent le compromis comme s'il s'agissait d'un diamant précieux, laissant aux médias le soin de retracer le feuilleton des discussions, d'en décrire les rebondissements et de célébrer le nouveau-né comme un cadeau des dieux. L'idée que « l'échec des négociations n'était pas une option » et celle qu'« un mauvais accord vaut mieux que pas d'accord du tout » font partie des figures obligées du commentaire politique. C'est « *agreement* » que Charles Michel « twittera » à nouveau le 24 août 2015, lorsque les membres du gouvernement fédéral parviennent à un accord sur le *tax shift*.

Et quel que soit le niveau de pouvoir concerné, c'est le même mantra qu'acteurs et observateurs politiques partagent pour annoncer l'accord sur la sixième réforme de l'État belge, sur la politique d'accueil des réfugiés au niveau européen, sur l'accord associant les Régions et l'Autorité fédérale et qui concerne la répartition des efforts de la Belgique en matière de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, sur l'obtention d'un consensus international à propos de la politique climatique lors de la COP21. Il en ira peut-être de même – qui sait – si l'Europe et les États-Unis concluent un accord sur les relations commerciales transatlantiques.

### **Le consensus avant tout**

Quelles que soient les décisions visées, leur justification converge à chaque fois sur le point suivant : peu importent les défauts de l'accord, l'obtention d'un consensus est un objectif en soi. Comment expliquer une telle prévalence du consensus ? Dans quelle mesure est-elle légitime ?

Cette valorisation du consensus ne va pas *a priori* de soi. Le conflit, par exemple, est aussi un élément constitutif de la discussion politique. Les citoyens discutent de problèmes politiques précisément parce qu'ils ne sont pas tous d'accord sur la manière de les résoudre et parce qu'ils n'ont pas tous les mêmes intérêts. Par ailleurs, la décision politique peut poursuivre d'autres objectifs que le consensus, tels que la qualité de son contenu ou

sa dimension démocratique. En réalité, ces deux arguments expliquent précisément l'importance prise par le consensus.

Premièrement, c'est parce que le conflit occupe une place déterminante dans la décision politique que le consensus s'avère si important. Obtenir un accord devient d'autant plus précieux que celui-ci apparaît aussi nécessaire que difficile à atteindre. Pour reprendre un cas évoqué plus haut, l'obtention d'un consensus au sein de l'Union européenne semble à la fois incontournable et ardue. Car les acteurs concernés sont nombreux et ont des statuts politiques différents – États membres, agences gouvernementales, Commission européenne. Ils ne partagent pas les mêmes points de vue idéologiques et ont des intérêts divergents. La simple existence d'un accord apparaît dès lors comme un bien en soi.

L'argument selon lequel le consensus permet de « gérer le conflit » est pourtant trompeur. L'appel parfois un peu obsessionnel au consensus ne doit pas occulter que, bien souvent, le conflit paraît insoluble de prime abord, en raison de l'inadaptation des institutions politiques aux problèmes qui leur sont soumis. Si le conflit pose problème, c'est parce qu'il bloque la décision ou menace le fonctionnement – voire l'existence – du régime politique dans lequel il survient. En d'autres termes, le consensus s'avère nécessaire parce que les institutions politiques (belges, européennes ou internationales) ne semblent pas capables d'intégrer le conflit comme un élément « normal » de la décision politique. L'accord de Paris dans le cadre de la COP21 fut, malgré son caractère peu contraignant et parfois évasif, présenté ainsi comme un succès politique précisément parce qu'il représentait le meilleur résultat possible compte tenu de l'inadaptation du droit international et du caractère obsolète des institutions multilatérales existantes.

## Quelle est la qualité du consensus ?

Un deuxième argument permet également de saisir pourquoi le consensus devient une *valeur* en soi. Pour d'aucuns, si l'accord compte tant, c'est parce qu'il fonde et confirme à la fois le caractère rationnel et démocratique de la décision.

D'une part, le consensus tendrait à être plus rationnel que le maintien d'un désaccord, puisqu'il résulte d'un processus de discussion, de prise en compte et d'amendement progressif des positions de chacun.

D'autre part, il tendrait à être plus démocratique puisqu'il recueille par hypothèse l'assentiment des parties concernées.

Le consensus se présente à la fois comme un idéal régulateur et comme un baromètre du processus de décision. Qui oserait dire qu'un processus de décision aboutissant à l'assentiment de tous est moins démocratique qu'un processus de décision laissant certains acteurs à quai ? Qui pourrait prétendre qu'il est plus rationnel de camper sur ses positions de départ plutôt que de faire un pas vers l'autre au cours de la discussion ? Qui ne se souvient des nombreux éditoriaux appelant les négociateurs de la sixième réforme de l'État ou les interlocuteurs sociaux occupés à négocier un accord inter-professionnel à « oublier leurs chamailleries », « prendre leurs responsabilités » et conclure enfin l'accord attendu ?

Le problème de ce type d'injonction, c'est qu'il confond le message et le messager. Le consensus n'est qu'un totem : on le valorise parce que l'on pense que, dans des

circonstances idéales, le consensus est à la fois la source et la conséquence d'une discussion rationnelle et démocratique.

Toutefois, un totem n'est pas une preuve. Et jamais l'existence d'un accord n'a permis de démontrer à elle seule le caractère rationnel ou participatif de la décision prise, au contraire. D'une part, des mesures raisonnables et démocratiques peuvent être prises sans consensus : ce peut être le cas, par exemple, lorsqu'une décision est prise par référendum, ou lorsqu'une loi trouve une majorité pour l'adopter après un débat attentif. D'autre part, le consensus n'est pas toujours rationnel ou représentatif.

C'est parfois justement parce que les acteurs renoncent à délibérer pour procéder plutôt au marchandage le plus plat qu'un accord devient possible. L'accord primant toute autre considération, il s'avère utile de recourir aux tords les plus acrobatiques, aux formulations les plus équivoques, aux malentendus les mieux ficelés. Le consensus finalement obtenu, la presse en viendra elle-même à titrer qu'« un mauvais accord vaut mieux que pas d'accord du tout ». Par ailleurs, c'est parfois aussi parce que les discussions font l'impasse sur la participation ou l'information du public que les parties peuvent négocier en toute franchise, sans devoir répondre de leurs positions à leur base électorale ou à leur opinion publique. Il existe beaucoup de très mauvaises raisons pour parvenir à un accord, et beaucoup d'arguments exécrables qui y mènent. Et il est plus facile d'obtenir un accord à huis clos ou en petit comité qu'en y incluant le public dans son ensemble.

En d'autres termes, le consensus n'est un idéal régulateur que dans des circonstances idéales. Dans la vie politique réelle, il est parfaitement compatible avec une décision stupide ou peu respectueuse des opinions des citoyens.

Bien sûr, il est difficile de parvenir à une décision qui soit à la fois rationnelle, ouverte au public et consensuelle. L'obtention d'un consensus rationnel se fait souvent au détriment de sa représentativité, comme cela se produit souvent en situation de huis clos. L'obtention d'un consensus participatif se fait parfois au détriment de sa rationalité, lorsque des arguments de type plébiscitaire ou conformiste finissent par emporter l'adhésion de tous. Enfin, l'obtention d'une décision à la fois représentative et rationnelle nécessite souvent de renoncer au consensus : c'est une des raisons du rôle joué en démocratie par le principe de majorité.

Que seules deux de ces trois conditions puissent être simultanément atteintes est une chose. Mais il y a davantage : la sanctification du consensus conduit à considérer qu'il est non seulement une valeur en soi, mais aussi la seule valeur à devoir être recherchée.

L'accord sur la Grèce n'a pas été obtenu en dépit de, mais grâce au fait qu'il fut négocié dans un cadre politique – l'Eurogroupe – non habilité, et sans considération pour la situation macro-économique de la Grèce. Plus que le contenu de l'accord, c'est l'existence même d'un épilogue au principal problème politique européen du moment que le *tweet* de Charles Michel est venu saluer comme une libération : il n'est pas certain que ce soit une bonne nouvelle.

Cet article a été publié dans : *Imagine demain le monde*, n° 114, mars-avril 2016, pages 32-33.

Pour citer cet article dans son édition électronique : John PITSEYS, « Nous avons trouvé un accord ! », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 1<sup>er</sup> mars 2016, [www.crisp.be](http://www.crisp.be).