

Etude réalisée  
par la société SCORE  
(Conseil, Recherche et Formation en Ressources  
Humaines et Naturelles)  
23 rue Richelieu  
30000 - NIMES  
Tél. : (66) 21.75.47

à la demande du groupe de prospective du  
Secrétariat d'Etat à l'Environnement

## **23** MEDIATION DES CONFLITS LOCAUX

L'expérience américaine en matière  
d'environnement

Décembre 1983

Ministère de l'Industrie et de la Recherche  
Centre de Prospective et d'Evaluation  
1, rue Descartes  
75231 - PARIS CEDEX 05

NOTE AU LECTEUR

La présente étude, financée par le groupe de prospective du Secrétariat d'Etat à l'Environnement (M. THEYS), a été réalisée par Laurent MERMET en 1982, au titre de la société SCORE.

La méthode suivie, l'analyse des logiques d'acteurs, vaut également pour d'autres négociations locales. Il nous a semblé particulièrement utile qu'elle soit connue de nos correspondants régionaux notamment. Peut-être pourrait-elle, avec d'autres rapports, fournir des éléments d'un enseignement de la négociation.

Le Centre de Prospective et d'Evaluation

SOMMAIRE
----------

	Pages
REMERCIEMENTS, PRESENTATION,	
I - <u>TECHNIQUES ET EXPERIENCES DE RESOLUTION DES CONFLITS AUX U.S.A.</u> .....	7
DES TECHNIQUES DIVERSES .....	8
LES "SOLUTIONS NEGOCIEES" .....	11
- La Snoqualmie .....	11
Les conditions .....	13
Les règles du jeu .....	15
Le médiateur .....	16
- La Metropolitan Denver Water Roundtable .....	17
Les phases du processus de négociation .....	19
- La rivière Patuxent .....	22
Place de la négociation dans le processus formel de décision .....	26
- Quelles écoles fermer ? .....	26
- Brefs récits et leurs morales .....	28
LA PARTICIPATION DU PUBLIC .....	32
RESEAUX D'INFORMATION DES CIRCUITS DE DECISION LOCAUX .....	36
II - <u>QUELLES PERSPECTIVES POUR DES "SOLUTIONS NEGOCIEES" EN FRANCE</u> .....	40
LES U.S.A. : UNE SOCIETE "LITIGOMANE" .....	41
Le contexte des conflits .....	41
L'insuffisance des solutions traditionnelles .....	42
La mise en place de solutions négociées .....	43
LA FRANCE : UNE PROBLEMATIQUE TRES DIFFERENTE .....	46
Le contexte politico-administratif et culturel .....	46
Une situation susceptible d'évoluer rapidement .....	47
EVALUER LES PERSPECTIVES ET PRENDRE DES INITIATIVES .....	49
On ne peut pas transposer des solutions toutes faites .....	49
Les conflits ne sont pas des problèmes comme les autres .....	49
L'évaluation des besoins et des perspectives .....	50
Mise en oeuvre d'expériences ponctuelles .....	51
Les moyens nécessaires .....	52
Les perspectives générales .....	53
CONCLUSION - RESUME .....	55

REMERCIEMENTS

Il y a, dans ce rapport, peu d'idées personnelles et beaucoup d'idées et d'expériences intéressantes. Je suis donc très redevable à tous ceux qui, aux Etats-Unis, m'ont aidé et ont mis à ma disposition leurs travaux sur les conflits et leurs solutions, et en particulier aux équipes de :

ROMCOE, Center for Environmental Problem Solving (Boulder, Colorado)  
Center for Collaborative Problem Solving (San Francisco, Californie)  
Forum on Community and the Environment (Palo Alto, Californie)  
Institute for Environmental Mediation (Seattle, Washington)  
Clark-Mc Glennon Associates (Boston, Massachusetts)  
Laboratory of Architecture and Planning, M.I.T. (Cambridge, Massachusetts)  
Environment mediation international (Washington, D.C.)  
The Conservation Foundation (Washington, D.C.)  
American Arbitration Association (Washington, D.C.)  
U.S. Administrative Conference (Washington, D.C.)  
E.P.A., Regulatory Reform Staff (Washington, D.C.).

Sans Susan Carpenter (ROMCOE), je n'aurais pas entrepris ce voyage et je n'aurais pas pu l'organiser. Je la remercie tout particulièrement.

## PRESENTATION

Le texte proposé ici est une "retombée" d'une recherche sur les conflits d'environnement effectuée par SCORE pour le Groupe de Prospective du Ministère de l'Environnement, de 1980 à 1982.

Il s'adresse à des responsables d'administrations ou d'entreprises qui sont concernés, à des titres divers, par les conflits d'environnement. Leur faut-il subir les conflits locaux et y batailler le mieux possible, ou existe-t-il des techniques qui, structurant la confrontation des parties, la rende plus résolutoire ?

Quand nous parlons de rendre les conflits plus résolutoires, nous voulons dire qu'il est vain, à moyen terme, d'espérer échapper aux oppositions d'intérêt ou de points de vue par des esquives de plus en plus acrobatiques. Ce que l'on attendrait, au contraire, d'un mode de résolution des conflits, c'est qu'il :

- occasionne moins de blocage ou de retards des décisions ;
- aboutisse à des projets mieux "travaillés" en fonction de la situation et des problèmes locaux ;
- n'augmente pas, à moyen terme, les tensions entre les parties ; pour un acteur donné, un des critères de bonne résolution du conflit, c'est l'amélioration de ses relations avec l'ensemble de ses partenaires locaux.

Deux types de techniques sont actuellement expérimentées dans ce but :

- la participation du public,
- la médiation.

En France, seule la première a été utilisée en matière d'environnement et à une certaine échelle, avec des appréciations mitigées sur les résultats. Nous l'analysons brièvement plus bas, pour cerner les possibilités et les limites de ce type de démarche.

Aux Etats-Unis, par contre, diverses approches pour la médiation des conflits d'environnement ont été largement expérimentées et sont utilisées de plus en plus fréquemment.

Une analyse rapide des contextes des deux pays montre qu'adopter directement les techniques américaines n'est ni possible, ni souhaitable. Aux Etats-Unis, en effet, le pouvoir des groupes environnementaux est considérable et les structures de décision sont telles que les différends sont tranchés très souvent de façon juridique. Sous la menace de procès préjudiciables pour tous, les partenaires des conflits cherchent des solutions à l'amiable.

En France, au contraire, les groupes "environnementaux" et le Ministère de l'Environnement sont relativement faibles et les autres acteurs de l'administration ont exercé jusqu'ici sur les processus de décision un empire déterminant : le plus souvent, ce sont eux qui tranchent. Par leur autorité et aussi par les négociations constantes qui leur permettent de continuer à l'exercer, les conflits sont fortement régulés.

Mais cette régulation "traditionnelle" est aujourd'hui en mutation. Le contexte local change, la décentralisation modifie la règle du jeu. De nouveaux circuits de décision, de nouvelles régulations, vont donc se mettre en place. Cela ne se fera sans doute pas "d'en haut" mais plutôt localement et de façon diversifiée. Cette évolution se passera d'autant mieux que les responsables disposeront d'outils appropriés pour organiser la résolution des problèmes dans le cadre de la "nouvelle donne" du local et du régional.

Dans ce cadre, notre question de départ devient : les expériences américaines en matière de médiation des conflits d'environnement peuvent-elles servir de base de départ pour proposer des modes de régulation nouveaux pour certains types de conflits d'environnement ?

Notre analyse du problème montre que ce n'est ni a priori, ni à PARIS, que l'on peut répondre à cette question.

Le texte qui suit a pour but d'informer les responsables sur ces expériences et les possibilités qu'elles offrent : les réactions à cette information permettront de constater l'existence ou l'absence d'une "demande".

A partir de là, il sera possible de réaliser, le cas échéant, des expériences françaises. Leurs résultats permettront de déterminer si les techniques de résolution des conflits d'environnement ont de l'avenir ou pas dans notre pays.

La première partie du texte présente les expériences américaines. Elle abonde en exemples concrets, qui illustrent les caractéristiques des techniques utilisées et qui montrent les différents types de problèmes auxquels elles peuvent s'appliquer.

La seconde expose les faits qu'il nous semble important de garder à l'esprit pour apprécier les possibilités, en France, d'utiliser pratiquement ces techniques.

I - TECHNIQUES ET EXPERIENCES DE RESOLUTION DES CONFLITS

---

AUX U.S.A.

DES TECHNIQUES DIVERSES

Il existe de nombreux types d'interventions, qui diffèrent nettement dans leurs buts, leurs méthodes, et par les situations auxquelles elles s'appliquent. Ces interventions sont même parfois d'ordres très différents et nous les avons regroupées ici dans les trois groupes suivants.

Le premier groupe rassemble des interventions qui ont pour principe la négociation d'une solution entre les parties prenantes d'un conflit ou d'une situation problématique. Nous les avons appelées "SOLUTIONS NEGOCIEES" et avons fait porter sur elles l'essentiel du présent rapport.

Le second groupe rassemble des interventions qui ont en commun la volonté de faire participer le public directement. La PARTICIPATION CONSULTATIVE DU PUBLIC peut aller au-delà des procédures formelles obligatoires (qui avivent souvent les conflits autant qu'elles ne les apaisent). D'une participation bien conçue on peut attendre : de l'information sur les préoccupations du public, des suggestions pour des améliorations, une occasion de fournir au public une information correcte. Cependant, on ne peut pas espérer <sup>avantage</sup> plus de la participation que des aménagements de détail : le public ne pourrait participer réellement à la décision que par un vote. En France, ceci n'est pas actuellement possible et la question qui se pose est en fait : comment concevoir les consultations publiques de façon à ce qu'elles soient utiles et n'avivent pas les conflits ?

Le troisième groupe d'interventions est très différent. Il ne s'agit pas de problèmes ponctuels, mais du contexte difficile dans lequel se trouve une communauté locale confrontée -insidieusement ou brutalement- à un

changement qui la dépasse en quelque sorte : dépopulation, croissance rapide, pénuries diverses, projets d'envergure nationale... Ces situations présentent à la fois des opportunités et des problèmes. Ceux-ci peuvent être notablement réduits si la communauté locale est consciente du problème, est à même de prévoir les conflits potentiels, et peut se préparer collectivement à faire face aux difficultés et à tirer profit des opportunités. Tous ces atouts peuvent être fournis par une information appropriée, et surtout par des échanges avec d'autres communautés ayant eu une expérience analogue.

Ces interventions, que l'on peut appeler RESEAUX D'INFORMATION DES CIRCUITS DE DECISION LOCAUX, nous paraissent offrir en France des perspectives intéressantes :

- aux collectivités locales, pour augmenter leur autonomie et tirer parti avec moins de difficultés de certaines situations délicates ;
- à l'administration, pour démultiplier certaines actions, en tirant mieux parti de ses réflexions et de son expertise, et en allégeant le poids de ses interventions directes.

A l'intérieur de ces grands groupes, les interventions restent diverses. Trois types de solutions négociées (entre parties prenantes) sont souvent distingués :

- Dans la MEDIATION, des parties bloquées dans un conflit déclaré ont recours à une tierce partie : le(s) médiateur(s). Celle-ci a pour rôle de les assister dans la recherche d'une solution négociée, mais ne peut imposer une solution<sup>x</sup>. La conclusion est atteinte quand les parties sont d'accord sur une solution qu'elles considèrent comme acceptable et réalisable. La médiation se fait à chaud, sur un conflit particulier.

---

<sup>x</sup> Le médiateur n'est donc ni un arbitre ni un conciliateur.

- La recherche de "SOLUTIONS COMMUNES" a pour but de prévenir un conflit éventuel. Ici, dans une situation épineuse, aucune partie ne peut prendre l'initiative par<sup>d'</sup> un projet, et espérer le mener à bien. L'ensemble des parties se réunit alors pour élaborer ensemble une solution commune au problème qui se pose.

- L'élaboration de "REGLES DU JEU NEGOCIEES" est également préventive, dans le domaine particulier des politiques publiques et de la réglementation. La réglementation est source (aux U.S.A.) de conflits importants, d'une part autour de son adoption, d'autre part lors de son application. D'où l'idée d'associer de plus en plus étroitement les partenaires dès l'écriture des propositions de réglementation.

+ +  
+

Chacune des techniques présentées a ses praticiens, ses partisans, et ses détracteurs. Les techniques, leurs éléments et leurs principes ne sont pas révolutionnaires : après tout, on a toujours négocié dans les conflits. Ce qui nous semble intéressant, c'est l'élaboration progressive de démarches moins occultes, mieux "raisonnées" dans un contexte qui évolue, et applicable à des cas rétifs à la "négociation naturelle".

LES "SOLUTIONS NEGOCIEES"
---------------------------

Nous avons rassemblé sous ce nom la médiation, la "recherche de solutions communes", et les "politiques négociées".

Notre premier exemple sera le récit d'une des premières médiations de conflits d'environnement.

La vallée de la Snoqualmie - Snohomish. \*

*Cette vallée forme une ceinture verte, proche de l'agglomération de Seattle (Washington). Commencée en 1959, à la suite d'inondations importantes, une étude effectuée par "l'U.S. Army Corps of Engineers" aboutit à proposer la construction d'un barrage.*

*Le projet reçut le soutien des habitants de la moyenne vallée et des agriculteurs de la basse vallée, les uns et les autres soucieux de protéger leurs biens des inondations.*

*Il suscita par contre l'opposition d'une coalition de groupes locaux et "d'environnementalistes". Pour eux, le barrage menaçait de donner le coup d'envoi d'une urbanisation anarchique, et d'endommager une rivière riche et sauvage ; il ne leur paraissait pas justifié non plus d'un point de vue "coût-bénéfice".*

*Le gouverneur de l'état refusa le projet pour ces dernières raisons, tout en manifestant son souci de voir réglé le problème des inondations.*

*Une longue polémique s'ensuivit.*

---

\* D'après "Environmental Mediation : defining the process through experience" par Gerald W. Cormick et Leah K. Patton, présenté au "Symposium on environmental mediation cases", American Association for the Advancement of Science, Denver, Colorado, Au. 77.

*En 1974, après un certain nombre de consultations, deux médiateurs sont nommés par le gouverneur pour sortir de l'impasse.*

*Leur premier soin est d'identifier les groupes concernés par le projet et leurs représentants, formels ou informels. Une douzaine de personnes constituent ainsi le noyau de l'effort de négociation. Ce sont des représentants informels, qui devront s'assurer que leurs "groupes de base" soutiennent leurs positions et les accords éventuels.*

*La deuxième phase se réalise au cours de réunions du groupe ou de sous-groupes, d'entretiens entre les parties et le médiateur. L'essentiel du processus est la prise de conscience progressive des positions réciproques et des terrains d'entente possibles. Les riverains s'aperçoivent que le développement anarchique est aussi un problème pour eux. Les écologistes apprennent que les agriculteurs veulent conserver leurs terres et éviter l'escalade des prix du foncier. Ils prennent aussi conscience du fait que si rien n'est fait, une prochaine inondation mènera non seulement à imposer le barrage, mais aussi à faire peser la responsabilité sur eux. Au cours de ce processus, les médiateurs informent avec soin les parties non représentées : le gouverneur, le corps d'ingénieurs, les responsables locaux.*

*La troisième phase est celle des propositions concrètes. Pour les opposants au barrage, passer de l'opposition à la négociation est une opération délicate, dont le point névralgique est l'établissement d'une contre-proposition. Finalement, celle-ci est faite et, en décembre 1974, les participants signent une recommandation commune. Celle-ci prévoit un dispositif technique différent, avec un barrage dans un autre site que celui prévu, des dispositions réglementaires sur les droits d'urbanisation, et la création d'un conseil de bassin pour coordonner le développement de la vallée dans son ensemble. L'accord signé concerne explicitement l'ensemble des mesures prévues, et non pas chacune séparément.*

*En 1975, des inondations causent des dommages importants, sans que cela mène à des attaques ou des conflits importants.*

Une telle résolution d'un conflit assez profond n'est possible que si un certain nombre de conditions sont remplies.

LES CONDITIONS
----------------

Qu'elle concerne un projet, un problème ou une politique, qu'elle soit présente ou seulement prévue, l'impasse est indispensable ; pourquoi ?

Quand les parties sont dans une impasse :

- . les problèmes sont bien définis,
- . les parties apparaissent clairement,
- . et, avant tout, chaque partie est en situation de ne pas pouvoir atteindre ses objectifs à elle seule. Elle a alors une bonne chance d'être motivée à négocier.

L'impasse est aussi le signe d'un

#### EQUILIBRE RELATIF DES POUVOIRS

Cet équilibre, c'est le fait que chacun a la capacité d'exercer sur l'autre des sanctions significatives et soit prêt à le faire.

Si cet équilibre n'existe pas :

- les "faibles" ont beaucoup à perdre dans la négociation (leur crédibilité, leur liberté, ...) et peu à gagner : ils ne peuvent obtenir de concessions significatives.
- les "forts" n'y ont pas intérêt non plus : ils ne concèdent que ce qu'ils veulent bien, qui est donc "donné". Sauf cas particulier, ils n'ont pas intérêt à donner l'impression que celui-ci a obtenu les concessions, sous peine de renforcer sa crédibilité.

#### LA NECESSITE URGENTE DE TROUVER UNE SOLUTION

Une urgence abstraite, théorique et générale ne suffit pas. (Ex : si l'on ne fait rien avant l'an ... il se passera ...). Une urgence tangible doit exister pour chaque partie, elle est souvent différente pour chacune. Par exemple, dans le cas de la Snoqualmie, le risque d'une inondation menaçait les biens des habitants et la position politique des écologistes.

Si l'une des parties n'a pas d'impératifs de temps, attendre jusqu'à un certain point augmente son pouvoir. Son problème devient de vendre sa coopération aussi cher que possible.

L'existence d'une MARGE DE NEGOCIATION est bien sûr nécessaire. Celle-ci tient à la manière dont se pose le problème : s'il n'y a que deux solutions (se perd/y gagne) ou (se gagne/y perd), la négociation est inutile. Une marge de négociation apparaît quand il y a plusieurs possibilités et que l'on peut concevoir des solutions meilleures que les positions adversives de parties qui s'opposent.

LES REGLES DU JEU
-------------------

Si les conditions sont remplies, la négociation s'amorce comme naturellement. Ce qui permet d'aller plus loin que la "négociation spontanée" ce sont des règles du jeu qui soient appropriées à la situation, et qui sont l'objet d'un accord explicite entre les parties. De façon typique, elles reposent sur :

- . UN ENGAGEMENT VOLONTAIRE dans le processus et l'acceptation d'un effort partagé pour résoudre le problème.
- . LA RESPONSABILITE COMMUNE DES PARTICIPANTS sur le bon déroulement de la négociation et ses résultats.
- . DES DECISIONS PRISES A L'UNANIMITE.
- . L'engagement à n'adopter que des SOLUTIONS REALISABLES.

Outre ces règles de base, le groupe se dote en général lui-même de règles particulières adaptées au problème posé, aux besoins des membres, à la position institutionnelle du groupe, au processus formel de décision en cours, etc... On peut, par exemple, proscrire les attaques personnelles, ouvrir ou fermer le groupe à la presse et aux observateurs, etc...

LE MEDIATEUR
--------------

Le médiateur est employé par le groupe pour faciliter son fonctionnement et l'aider à atteindre ses objectifs. Il agit comme catalyseur. Dans de nombreuses négociations, il n'est pas nécessaire. Dans celles où il est impliqué, il facilite le déroulement du processus sans influencer son sens, d'où les deux règles de base :

. Il n'a AUCUN POUVOIR D'IMPOSER UNE SOLUTION.

. Il doit être aussi NEUTRE que possible. Suffisamment en tout cas pour que les participants puissent lui faire confiance sur son rôle.

Que fait un médiateur ?

- Il aide les participants à structurer la négociation : il les conseille sur les règles à adopter, des détails pratiques qui peuvent être importants.
- Il aide le groupe en réunion à respecter ses règles de fonctionnement (mais seuls les participants ont l'autorité pour les faire respecter).
- Il sert d'agent de communication entre les parties non réunies ("navettes", coups de téléphone, ...).
- Il aide chaque partie à progresser dans la négociation, et en particulier à comprendre les données stratégiques de sa situation, et à trouver des propositions négociables et satisfaisantes.

+ +

+

Notre deuxième exemple concerne la recherche d'une "solution commune" à un problème difficile d'intérêt général. Il illustre, par exemple, la manière dont se dégage une marge de négociation et les différentes phases du processus de négociation.

La Denver Metropolitan Water Roundtable \*

Denver est une ville à croissance très rapide, dans une région relativement aride. La complexité du problème technique, le nombre et la vivacité des intérêts en jeu, et les frustrations accumulées jusqu'ici ont rendu l'action des "Denver Board of Water Commissioners" très difficile.

La "table ronde" est un forum présidé par le gouverneur de l'état, qui a pour but de déterminer le meilleur programme pour satisfaire les futurs besoins en eau de l'agglomération.

La table ronde est gérée et animée par une équipe spécialisée dans la résolution des conflits d'environnement.

L'approche utilisée a pour but de construire un consensus. Les parties réunies travaillent à trouver une solution qui satisfasse les besoins de chacune .

Sont représentés :

les responsables et groupes d'intérêts des régions assez éloignées où une partie de l'eau est prélevée, les agglomérations voisines de Denver qui s'autoalimentent en eau, les agriculteurs exerçant sur la rivière en aval des prélèvements, les groupes représentant les intérêts des citoyens, de l'environnement, des loisirs et de l'industrie dans la zone de Denver.

L'activité de la table ronde est actuellement en cours. Il paraît intéressant de mentionner les étapes du processus déjà parcourues :

- consultations, organisation, mise en place.

- accord sur les règles de fonctionnement du groupe et établissement d'une bibliographie complète.

---

\* D'après un entretien avec John Huyler, ROMCOE (Boulder, Colorado)

- *identification des besoins, des intérêts, des problèmes dont il faut tenir compte pour arriver à un résultat viable et satisfaisant.*

*Pour une identification plus complète de ceux-ci, des réunions publiques sont conduites.*

- *établissement d'une base commune de données sur le problème et les solutions disponibles. Quatre domaines d'investigation sont répartis entre quatre groupes de travail :*

*. comment réduire le gaspillage ?*

*. quelles sont les possibilités d'aménagement et de travaux ?*

*. les eaux souterraines.*

*. quelles sont les hypothèses de départ (précipitations, population, besoins futurs, ...) ?*

- *établissement de principes sur lesquels doit s'appuyer la solution, et accord sur les grandes lignes d'action possibles. Le consensus existant sur certains sujets est constaté. Les participants évaluent les points de désaccord et les moyens nécessaires pour les réduire. A l'heure actuelle, la table ronde a abouti à une liste d'opérations possibles dont le total fournirait 240 millions de m<sup>3</sup>. Les besoins étant évalués aux environs de 150 millions de m<sup>3</sup>, l'éventail d'options laisse une certaine marge de négociation. Quatre scénarios essentiels ont été imaginés par les participants.*

*Pour le moment, la balle est dans le camp des groupes "environnementaux" : comme dans le cas de la Snoqualmie, accepter une proposition est pour eux un point délicat.*

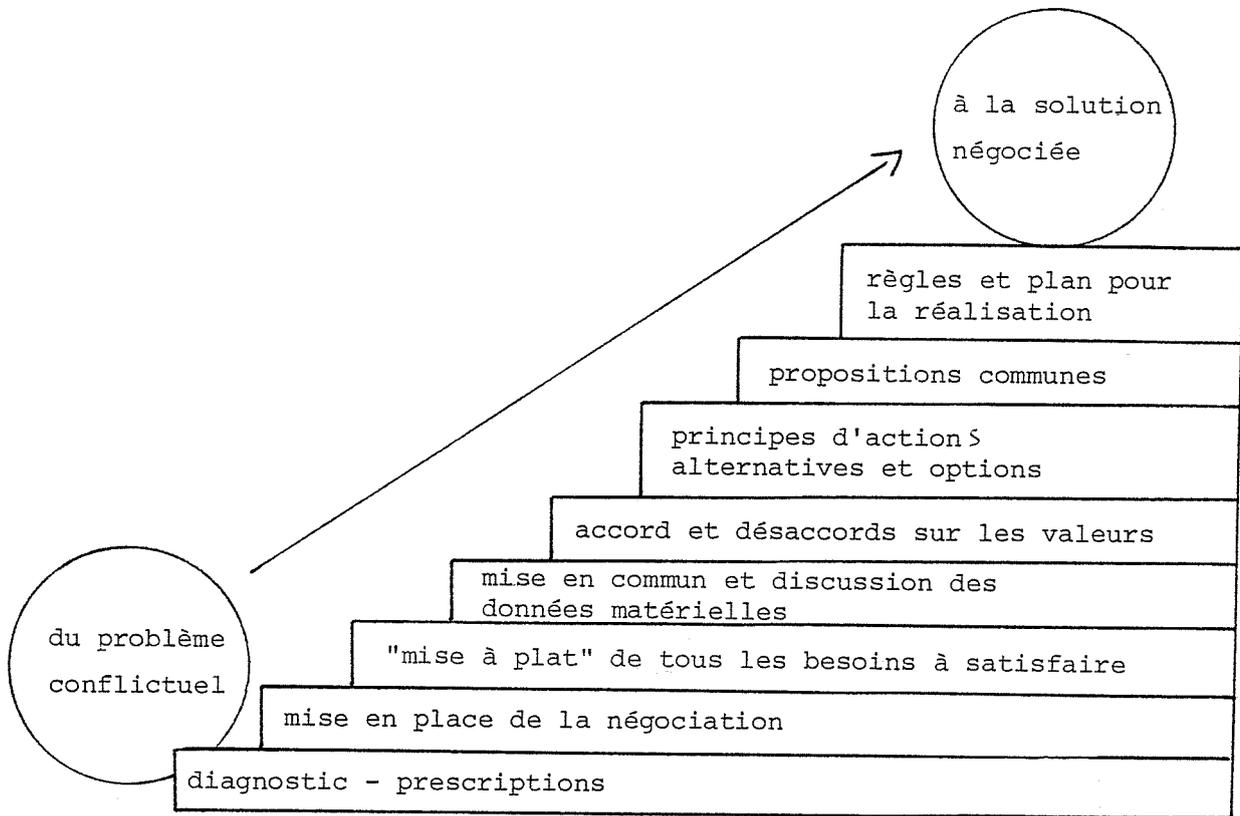
*Les phases suivantes auront pour but :*

*- de négocier des propositions concrètes,*

*- de préparer la réalisation des mesures adoptées.*

LES PHASES DU PROCESSUS DE NEGOCIATION

Typiquement, la mise en oeuvre d'une solution négociée passe par un certain nombre d'étapes<sup>x</sup>. Celles-ci ne se succèdent pas linéairement : elles sont mises en place successivement et réactualisées en permanence.



<sup>x</sup> Outre le cas précédent, on peut voir sur ce point, entre autres : "Towards a theory of environmental dispute resolution", par Lawrence Susskind et Alan Weinstein, Boston College Environmental Affairs law review, 1980-81, vol. 9, n° 2.

Le DIAGNOSTIC doit répondre aux questions suivantes :

- Quels sont les groupes et les intérêts en présence ?
- Qui est représentatif, de façon formelle ou informelle ? (définition opérationnelle : "qui faut-il mettre dans un groupe de négociateurs pour que, si ce groupe aboutit à un accord, celui-ci soit réalisé ?".)
- Les conditions d'une solution négociée sont-elles remplies ? (impasse, équilibre des pouvoirs, motivation).
- Quels sont, dans les conditions particulières, les éléments à prendre en compte pour organiser le processus ?

La MISE EN PLACE DE LA NEGOCIATION correspond à une prise en charge commune du problème par les parties. Deux éléments sont essentiels :

- vérifier que chaque partie est motivée, et décidée à aboutir,
- définir et accepter les "règles du jeu".

De plus, au cours de la mise en place, les parties sont amenées à communiquer, à se faire confiance jusqu'à un certain point, à négocier le point de départ. Cette première expérience, même si elle peut paraître futile (ex: "négociations sur la forme de la table") est un premier pas important.

Les trois étapes suivantes sont liées entre elles. Elles ont pour but de remplacer la négociation sur des positions par la recherche de solutions communes aux problèmes posés. Pour cela, les positions figées doivent être décomposées dans leurs éléments de base :

- les besoins à satisfaire pour chaque partie,
- les valeurs des différents interlocuteurs,
- les données techniques qui sont significatives pour les uns ou les autres.

La MISE A PLAT DES BESOINS permet d'aboutir à une liste des problèmes qui doivent être résolus pour qu'une solution soit acceptable par les parties.

Cette prise en charge commune des besoins divers permet :

- une base de réflexion plus large pour la recherche de solutions possibles globales et cohérentes ;
- la compréhension et la reconnaissance par chacun des besoins et des impératifs des autres, qui sont fortement méconnus dans un contexte adversif ;
- une base pour les compromis qui peuvent être nécessaires : que représente pour Monsieur X le fait de renoncer à ceci ou à cela ?

L'ACCORD SUR LES DONNEES TECHNIQUES n'est pas immédiat dans les conflits d'environnement. Cela tient à l'extrême complexité des problèmes qui se posent, et au fait que les données techniques sont acquises différemment en fonction des besoins et des points de vue, et comprises différemment en fonction des valeurs et des objectifs.

Les rapports entre solutions techniques des problèmes et solutions négociées, entre expertise et représentation, nous paraissent être un enjeu important. Les trois cas suivants, que nous insérons dans l'énumération des étapes du processus pour l'illustrer encore, sont particulièrement intéressants de ce point de vue.

Dépollution de la rivière Patuxent \*

La rivière Patuxent s'écoule sur environ 180 kilomètres. La partie supérieure de son cours se situe dans une zone très urbanisée, en croissance rapide. La partie inférieure et l'embouchure se trouvent dans un milieu extrêmement rural où la pêche, l'ostréiculture, le tourisme et l'agriculture sont des ressources essentielles. Les deux régions étaient en conflit de manière chronique.

Une subvention de 29 millions de dollars a été attribuée pour un programme d'assainissement et d'épuration. A la suite d'un procès intenté par une coalition de scientifiques, d'élus et d'usagers, le tribunal soumit la dépense de la subvention à la mise en place préalable d'un plan général pour les déversements de nutriments dans la rivière. Si ce plan n'était pas mis en place pour une date précisée, la subvention était perdue pour la rivière : elle irait ailleurs.

Lors du diagnostic, il apparut à l'équipe de médiation que les problèmes techniques étaient essentiels dans ce conflit. Un atelier fut organisé au cours duquel 18 scientifiques et ingénieurs atteignirent un consensus sur des critères de qualité, des tendances, des objectifs et des moyens. Ceux-ci donnèrent lieu à un ensemble de recommandations pour les décideurs.

La négociation du plan a eu lieu par la suite lors d'une "charrette" résidentielle de trois jours, entre les représentants concernés (un noyau de six personnes, un total de quarante-trois). Elle aboutit à un plan d'action liant les différentes mesures entre elles, prévoyant un suivi technique précis sur sept ans, et des possibilités de réévaluation du plan si les objectifs n'étaient pas atteints.

---

\* D'après : "The Patuxent River cleanup Agreement", A case study of the successful use of intensive, multi-party negotiations in resolving a long-standing environmental dispute, Clark-Mc Glennon Associates.

La "médiation des données" \*

Les données sont rarement acceptées par tous : elles sont elles-mêmes objet de conflits.

Lors de l'établissement d'un plan pour la gestion de la zone côtière du New-Jersey, ce fait a été pris en compte d'abord lors du recueil de "l'inventaire des données", et ensuite lors de négociations assistées par ordinateurs pour établir le plan.

Plus de cent organisations ont été identifiées comme étant concernées par le plan en préparation : élus, administrations, compagnies, groupes d'environnement, etc... Toutes ont été invitées à participer à un processus de "validation des données".

Ce processus comporte les éléments suivants :

- définir les données jugées utiles,
- identifier les données incertaines, donc inaptes à une prévision sûre,
- identifier les données controversées,
- essayer de réduire la controverse ou au moins de diminuer les écarts d'appréciation,
- enregistrer clairement les conflits sur les données qui ne peuvent être validées par agrément ou éliminer les données trop controversées pour être utiles,
- identifier d'autres données dont il s'avère alors qu'elles seraient utiles.

Le processus achevé, il apparut que les données étaient trop complexes ou trop volumineuses pour pouvoir servir telles quelles à la décision.

---

\* D'après : "Mediating environmental, energy, and economic trade-offs" par Donald B. Straus, AAAS Symposium on Environmental Mediation Cases, Denver, Colorado, 1977

D'où l'idée d'utiliser l'informatique. Celle-ci permet d'abord un meilleur stockage et un accès plus pratique aux données. Elle permet surtout d'évaluer rapidement des hypothèses dans un système complexe : les négociateurs peuvent jouer à "Et si ?" : "Si on construit tant de logements nouveaux à tel endroit, on aura tant d'équivalent habitant de plus à la station d'épuration, tant de charge de polluants dans l'air, tant de trafic sur la route d'accès, etc...".

#### NEW ENGLAND POWER PLANT SITING

L'ordinateur a été utilisé également dans la négociation d'une proposition commune pour définir et situer les centrales énergétiques nouvelles à construire dans un ensemble de six états. Dans un tel cas, les éléments (critères, moyens d'action, objectifs, impératifs techniques, ...) sont reliés de façon si complexe que les conséquences des divers scénarios ou de différentes concessions que font les négociateurs sont très difficiles à évaluer sans un outil puissant.

Pour que la négociation soit vraiment possible, ~~il faut que~~ les protagonistes y aient un accès commun. (En effet, la monopolisation de l'information et des modèles, économiques ou techniques, rend la négociation très adversive et aggrave les conflits).

Les VALEURS diffèrent d'un groupe à l'autre. Habituellement, elles sont étroitement liées aux données et aux besoins, formant une position. A celle-ci correspond un discours inexpugnable par lequel chacun peut dire d'une traite : "ce qui est nécessaire pour moi -ce qui est vrai- ce qui est bien".

La mise sur la table progressive des valeurs amène :

- à découvrir des valeurs communes,
- à confronter des valeurs impossibles ou difficiles à concilier.

Souvent, les valeurs ne sont pas négociables. Des désaccords clairs sur les valeurs marquent les limites de la négociation : résoudre ensemble un problème commun et non supprimer les oppositions et les différences.

Un élément clef est le degré auquel chaque partie reconnaît aux autres le droit d'avoir des valeurs différentes. L'évolution de ce degré est la tendance de fond de la négociation, et le fil conducteur d'une négociation à une autre.

Des PRINCIPES D' ACTIONS et des OPTIONS peuvent être élaborés à partir des éléments précédents.

Les options, plus larges que les positions de départ, donnent une plus grande marge de négociation. En particulier, elles peuvent présenter des solutions cohérentes et viables, par opposition aux compromis "mal taillés" entre des solutions partielles. Elles changent aussi les données du jeu : de "ma solution ou la tienne", on est passé à : "laquelle parmi ces solutions ?".

Les principes d'actions atténuent également le caractère adversif du jeu -gagner ou perdre- qui était impliqué par la guerre des positions.

La REDACTION D'UNE PROPOSITION COMMUNE implique la négociation concrète sur un certain nombre de points et l'adoption de compromis dans le cadre des options communes.

C'est un point névralgique pour chaque partie, qui doit protéger sa cohésion interne malgré les nécessaires concessions.

L'ADHESION A UN PLAN POUR LA MISE EN PRATIQUE DES PROPOSITIONS est indispensable pour que celles-ci se réalisent. De plus, elle permet de vérifier le caractère réalisable du projet, et d'établir des règles de "confiance conditionnelle" entre les parties.

Souvent, un dispositif commun de résolution des difficultés d'application doit être mis en place.

Séparer l'exécution de la décision est un peu artificiel. A la suite d'une négociation importante, le contexte et les relations entre acteurs sont modifiées.

PLACE DE LA NEGOCIATION DANS LE PROCESSUS FORMEL DE DECISION
--

On peut organiser la négociation pour arriver à proposer des solutions plus satisfaisantes que celles obtenues dans certains cas par la voie habituelle. Mais on ne peut pas effacer et remplacer le processus formel -ou institutionnel- de décision. Il faut que l'élaboration des propositions s'insère dans celui-ci de façon viable, sans quoi elles risquent fort de rester des propositions.

QUELLES ECOLES FERMER ? \*

*La diminution du nombre d'enfants et les restrictions budgétaires ont contraint les "districts" scolaires à fermer un certain nombre d'écoles en Californie.*

*Face à la colère suscitée par ces fermetures, les "schools boards" \*\* ont commencé à encourager la participation du public aux opérations de fermeture.*

---

\* Voir : "Public participation in school closures - A better way", par Geoffrey H. Ball, et Kent Walker, *Forum on Community and the Environment*, September 1982.

\*\* conseils élus

*Il est arrivé que le processus ait des effets négatifs imprévus : c'est le cas du district de Palo Alto dans ses premières expériences. Des comités de parents rapportaient le résultat de leurs travaux au "superintendent"\* du district. Celui-ci, à son tour, présentait ses recommandations au conseil scolaire (board). Les parents et le comité qui les représentaient ayant le sentiment d'avoir eu un impact minime sur la décision, ne se sentaient pas engagés à la respecter. Il en est résulté une opposition exacerbée aux projets adoptés, et une grande hostilité envers l'administration scolaire et les élus du conseil.*

*Avant une nouvelle vague de fermetures, le conseil mit en place un processus différent. Le comité de parent rendait compte directement au conseil. Le rôle de l'administration, en position d'expert et de base d'information, devenait d'aider le comité à sa demande. Une tierce partie neutre fut appelée à organiser et à présider le processus.*

*Trois mois plus tard, le comité propose un plan de fermeture au cours d'une réunion publique. Ce plan est ensuite discuté entre le comité et le conseil. En effet, le comité d'une ville, en négociation, tend à reporter les effets négatifs sur les autres villes du district -par exemple en augmentant les coûts totaux, ce à quoi le conseil doit mettre une limite qui est l'objet de cette deuxième négociation-. Le conseil apporte certains amendements après des consultations soigneuses. Malgré cela, pensant que le processus avait été équitable, les parents acceptent le plan adopté sans grande opposition, et celui-ci est aujourd'hui en cours de réalisation.*

*Cet exemple illustre brièvement le problème de la place de l'administration dans le processus de négociation :*

*\* qui dirige l'organe administratif du district scolaire*

- doit-elle faire le projet en utilisant les suggestions du public ou d'un comité de négociateurs ?
- doit-elle abandonner un certain type de pouvoir pour se (re)mettre en position d'expert au service du comité et du conseil ?
- devrait-elle, autre solution, participer aux travaux du comité (auquel elle apporterait beaucoup) pour préparer un dossier commun pour le conseil ?

Il montre bien qu'il ne suffit pas de bien mener la négociation : celle-ci n'est qu'un élément d'un processus bien conçu adapté à chaque cas, à ses contraintes formelles... et moins formelles.

Enfin, la première partie du cas montre bien les limites de la participation consultative du public (cf. La participation du public, plus loin).

+     +  
+     +

QUELQUES CAS brièvement racontés ici nous permettront de compléter le panorama et d'illustrer d'autres aspects des "solutions négociées".

Les trois premiers sont des exemples de la recherche de "politiques négociées" : ils visent à améliorer la réglementation et les politiques publiques.

National commission on air quality workshop \*

*Cette commission (formée par le "congress" pour améliorer le "clean air act") a demandé à une équipe de consultants de mener un atelier destiné*

---

\* D'après un entretien avec S. Carpenter (ROMCOE)

à trouver des options nouvelles pour résoudre certains problèmes de pollution. En effet, la polarisation intense de ce débat déjà ancien rendait l'innovation difficile. L'atelier a permis d'aller plus loin dans la direction que l'invitation proposait dans les termes suivants :

"Vous avez sans doute adopté et défendu des positions sur la plupart des problèmes qui seront discutés. Ces idées seront bienvenues. Mais nous vous demandons également de chercher des idées nouvelles qui satisfassent aussi vos besoins mais n'ont peut-être jamais été proposées. Par un processus non adversif, nous chercherons des alternatives qui répondent aux attentes de chacun des trois groupes (industrie, protecteurs de la nature, administrations régionales)."

#### Le "National coal policy project"

Ce projet concernait les problèmes associés à la conversion au charbon de centrales électriques.

La négociation entre "environnementalistes" et industriels, présidée par une tierce partie neutre, aboutit à un double constat : constat sur des désaccords non négociables (valeurs, modèles globaux, ...) d'une part, accord d'autre part sur près de 200 recommandations communes, dont certaines importantes. Celles-ci sont devenues une partie du matériau dont se sert l'administration pour élaborer la réglementation nouvelle.

#### California desert plan \*

Il s'agissait là d'établir un plan pour l'utilisation du désert de Californie. Les désaccords étaient profonds entre écologistes, clubs de véhicules "tout-terrain", compagnies minières et éleveurs.

---

\* Entretien avec G. Voget, Center for Collaborative Problem Solving, San Francisco.

*Il couvait aussi entre responsables de ces intérêts divers au sein de l'administration.*

*Une démarche progressive a permis de faciliter la résolution de ces tensions internes, puis un processus de consultation du public approprié, suivi par une négociation entre les différents groupes d'intérêt.*

*Après l'adoption d'un plan acceptable par tous, un programme de réflexion et de formation a été conduit pour les membres de l'administration concernée, de façon à consolider les améliorations expérimentées dans ce processus et à les étendre à d'autres problèmes.*

Les deux cas suivants illustrent d'autres types de problèmes au sujet desquels on a eu recours aux "solutions négociées".

#### Le terminal de ferry-boat <sup>x</sup>

*Tout le monde, dans ce village historique et pittoresque est d'accord : il faut un nouveau terminal : l'actuel est saturé. Mais où le situer ? Cette querelle cristallise la tension qui s'est développée peu à peu entre les habitants de toujours, qui sont préoccupés par la croissance économique de ce village laissée pour compte, et les nouveaux habitants qui, par goût et pour développer d'autres activités économiques sont attachés justement au caractère pittoresque et écarté de la localité.*

*C'est donc entre des tendances et des leaderships informels que la négociation devra avoir lieu : les autorités portuaires ne veulent construire*

---

<sup>x</sup> voir : "Environmental mediation : three case studies", par Allan Talbot, Institute for Environmental mediation, Seattle (Washington), 1981.

que si le village se met d'accord sur un site.

La négociation sur le terminal a servi à réactualiser le système de décision et les relations dans le village.

Gestion des populations de "steel-head trout"

Cette truite migratrice est une ressource importante pour des pêcheurs très différents : amateurs, indiens, professionnels. La répartition de la ressource était devenue très conflictuelle. En attendant une étude approfondie du problème par une commission fédérale, un médiateur a aidé les parties à négocier un plan intérimaire de gestion de la population pour la saison de pêche qui venait.

LA PARTICIPATION DU PUBLIC
----------------------------

Les réactions hostiles et contradictoires du public à un certain nombre de projets forment souvent un élément important des conflits d'environnement. Pour y remédier, on a essayé diverses formules de participation du public.

En France, la seule pratique actuelle est l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique. Elle consiste simplement à recueillir par écrit les observations, puis à les noyer dans une lénifiante synthèse.

Aux U.S.A., deux éléments s'ajoutent à l'enquête publique :

- le fait que le promoteur du projet est tenu de répondre à toutes les observations et à se justifier. Ceci est fait dans le cadre du dossier d'impact pour un projet concret, et dans le journal officiel quand il s'agit d'une réglementation. Dans les deux cas, les commentaires sont faits sur une version provisoire (draft) et mèneront à sa révision. En cas de litige, l'ensemble sera revu par le tribunal.

- par ailleurs, des auditions publiques sont tenues, au cours desquelles le public est invité à faire ses observations et le promoteur du projet à répondre.

Les procédures de participation du public doivent donc être prises au sérieux par les acteurs des projets. Cependant, elles ne donnent pas entière satisfaction :

- parce qu'au lieu d'atténuer la polémique, elle tend à l'enflammer en proposant comme cadre à une situation déjà difficile la mise en scène d'une agression,

- parce qu'elles permettent un certain regard sur l'arbitraire technocratique mais pas une véritable participation du public à la conception du projet et à la résolution des problèmes (cf. Quelles écoles fermer, ci-dessus).

De là, un certain nombre d'expériences ont été tentées pour permettre une consultation moins biaisée et plus utile du public au sujet des problèmes posés, et ce dans un dispositif de réunion qui améliore la communication.

Colorado coal company \*

*Cette compagnie minière s'apprête à ouvrir une mine à ciel ouvert en bordure d'une petite ville assez résidentielle. Elle prend l'initiative d'organiser une réunion publique destinée à :*

- donner une information assez complète sur le projet et les problèmes posés,
- recueillir l'information du public sur ses préoccupations,
- recueillir les actions concrètes que suggère le public.

*La réunion (plus de 200 personnes) est conduite et facilitée par deux facilitateurs. Le ping-pong aggression-justification est remplacé par une notation complète des informations et suggestions du public.*

*A la fin de la réunion, les habitants les plus touchés restent en colère, et les "environnementalistes" n'ont pas abdicé leurs valeurs. Cependant, un certain nombre de mesures ont été adoptées à la suite de cette consultation, et l'image de l'entreprise dans la communauté a sûrement été modifiée.*

---

\* Entretien avec S. Carpenter, ROMCOE

La participation du public ne doit pas être confondue avec la médiation. Elle en diffère par un point essentiel : le déséquilibre des pouvoirs. Celui-ci lui impose des limites étroites. (Entre le déséquilibre complet de la participation et l'équilibre de la négociation, il y a cependant des intermédiaires).

La participation du public permet, quand elle est bien conçue, de meilleures "relations publiques" pour les promoteurs de projets et des améliorations de détails (parfois significatifs) pour le public. Elle ne permet pas un examen approfondi du projet et de sa pertinence, ni sa remise en cause : le public participe à la mise en place mais pas à la décision. Si l'on essaie de faire planer une ombre sur ce point -par exemple pour donner le change-, on nourrit la frustration et l'antagonisme.

Voici quelques différences schématiques entre la bonne et la mauvaise participation. L'incitation à améliorer celle-ci tient sans doute moins à la bonne volonté des promoteurs de projets qu'à l'hostilité que peut engendrer un processus inéquitable avec l'aggravation de la situation qui s'ensuit.

<ul style="list-style-type: none"> <li>. information substantielle du public (données techniques sur les nuisances sous une forme compréhensive)</li> <li>. enregistrement sans dévalorisation de l'information fournie par le public :               <ul style="list-style-type: none"> <li>- préoccupations</li> <li>- valeurs</li> <li>- suggestions</li> </ul>               Cette information est utilisable             </li> <li>. examen ouvert des options et des suggestions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. information manipulative (enjôlée et biaisée, données techniques ésotériques et inutilisables par le public)</li> <li>. réception défensive des commentaires joutes verbales L'information reçue comme une agression dont on se justifie est inutilisable</li> <li>. "il n'y a pas d'autres moyens, vos suggestions sont ridicules" (en substance)</li> </ul>
---	--

Un autre exemple de participation nous paraît intéressant :

Projet minier dans le Colorado

*Une compagnie minière se propose d'agrandir considérablement une mine dans une petite communauté du Colorado, mais elle est réticente quand il s'agit de fournir aux élus et à la population des informations importantes. Ceux-ci ont alors recours aux services d'une tierce partie pour amener la compagnie à communiquer et organiser des réunions.*

Revenons sur deux idées importantes dans le contexte français :

. Les procédures d'enquêtes ou d'auditions publiques ne font pas participer le public à la décision mais, au mieux, à des aménagements de détail du projet. Seules l'élection de représentants munis de pouvoirs adéquats, ou la tenue de consultations directes par le vote ou le référendum local pourraient permettre une participation aux décisions.\*

Les confusions entretenues sur ce point ont des effets positifs illusoire et de courte durée, et des effets négatifs profonds à chaque fois que la procédure est mésusée.

. La participation du public n'est pas une question de "bonne volonté" des entrepreneurs ou de l'administration. La manière de la mener à bien a des conséquences directes sur leur relation avec le public. Une participation "à regret", insuffisante ou mal conçue, ne mène pas à "moins de reconnaissance", mais cristallise et avive l'hostilité.

---

\* L'existence de ce type de consultation -par exemple en Californie- améliore aussi la participation informelle du public. De même que la perspective du procès anime les négociateurs, la perspective des référendums d'initiative locale stimule la démocratie participative.

RESEAUX D'INFORMATION DES CIRCUITS DE DECISION LOCAUX
---

Une collectivité locale est parfois amenée à affronter des changements ou des évènements importants, dont le contrôle lui échappe et qui ont sur elle un grand impact. Celui-ci se traduit souvent par des conflits multiples qui traduisent la difficulté d'une réaction commune aux évènements et qui aggravent aussi cette difficulté.

L'étude des problèmes ruraux nous en donne de nombreux exemples : comment "gérer" la dépopulation ? Comment faire face aux risques d'avalanches et de glissements de terrain quand des touristes se font nombreux et les deniers publics plus rares ? Comment remettre en état les rivières dans un système socio-économique complètement différent ? Comment s'adapter à une pression touristique croissante sans trop de dommages pour la vie de la commune ? etc...

L'idée de base des interventions dont il s'agit ici est que l'expérience d'une communauté qui est déjà passée par ce type de problèmes peut apprendre beaucoup à celles qui s'apprentent à y faire face.

Quatre types d'enseignements paraissent essentiels dans ce processus :

- la prise de conscience commune de la situation problématique globale à venir ou en cours,
- une information sur les problèmes concrets qui sont susceptibles de se poser à chacun et à la communauté dans ce cadre,
- une information sur les ressources accessibles pour y faire face, et la manière de les obtenir ; sur des solutions qui ont été et peuvent être pratiquement mises en oeuvre,
- l'amorce d'un débat et d'une réaction communautaire à la situation, dont les opportunités et les difficultés peuvent pousser à revitaliser la société locale.

Rapid growth communities <sup>x</sup>

Les prix croissants de l'énergie ont amené une vague d'entreprises minières à exploiter des ressources situées dans des parties souvent rurales et peu peuplées de l'Ouest américain.

Un village peut ainsi se trouver confronté à une croissance de 1.500 à 20.000 habitants, par exemple, en quelques années.

Ce type de situation engendre à la fois des opportunités importantes et de nombreux problèmes ; l'idée de base du programme d'intervention est qu'une communauté qui a déjà vécu ce type de changement peut fournir des informations très utiles à celles qui vont y faire face.

Pour atteindre ce résultat, on a :

- recueilli les informations nécessaires de façon systématique auprès des personnes et des groupes concernés dans les communautés "expérimentées".

Les sujets abordés ont recouvert 17 thèmes :

- . commerce local
- . éducation
- . soins médicaux
- . pouvoir municipal
- . planification
- . qualité de la vie
- . emploi
- etc...

Les habitants des villages ont été interrogés (entre autres) par groupes de préoccupations : élus, personnes âgées, adolescents, etc...

- organisé l'information recueillie sous une forme qui permette à l'ensemble de la communauté intéressée de se l'approprier. Ce matériel contient en

---

<sup>x</sup> D'après différents documents sur le "Rapid Growth Communities Project", romcoe, 1981, 1982.

*particulier les récits de ce qui est arrivé globalement dans les communautés de référence, les expériences et avis exprimés par chaque groupe de préoccupations, et un manuel des ressources et des savoir-faire qui permettent de faire face à la croissance rapide.*

*Une partie des matériaux a été produite sous forme audio-visuelle.*

*- animé des ateliers pour "faire passer" l'information auprès de communautés qui vont faire face à la croissance rapide. Des ateliers de formation et de réflexion ont ainsi été préparés pour les fonctionnaires et élus régionaux qui sont souvent confrontés aux problèmes des communautés en croissance rapide.*

Ce type d'intervention a plusieurs caractéristiques importantes :

- il s'agit plus d'expériences humaines que de données, par exemple numériques : les faits ne sont pas séparés de leur sens, divers selon les groupes ;
- il s'agit plus d'expériences concrètes et passées que de prévisions et de propositions a priori ;
- le langage utilisé est celui des personnes concernées : il s'agit d'une communication entre pairs ;
- il ne s'agit pas d'une étude mais d'un processus concret d'information et d'échange ;
- l'accent n'est pas tant sur des problèmes et des solutions spécifiques que sur une autonomisation et une revitalisation qui augmentent la capacité générale à résoudre des problèmes au niveau local.

Les possibilités de ces interventions -très différentes des "solutions négociées"- nous paraissent intéressantes en France. Le contexte s'y prête, avec de nouvelles possibilités et une certaine dynamique au niveau local.

La place de l'administration centrale est mise en cause par les réformes en cours ; il faut la repenser en profondeur. On ira sans doute vers moins d'intervention et plus de présence, moins d'action et plus d'information.

Le rôle des élus change aussi : les modes d'action et l'initiative deviennent plus locaux. Cela implique une circulation différente de l'information, de la réflexion et des savoir-faire, de l'émulation qui mène à une gestion de qualité.

Les études mettent l'information sous une forme utile surtout pour le fonctionnaire et certaines équipes urbaines. Une autre mise en forme peut la rendre utilisable par tous : élus ruraux, public, groupes en réunion. Comment concevoir et réaliser cette mise en forme, vidéo par exemple ? Comment détecter et stimuler les réseaux où cela circulera utilement ? C'est aujourd'hui le moment, pour répondre à ces questions, de prendre des initiatives dans ce sens sur des cas concrets.

II - QUELLES PERSPECTIVES POUR DES "SOLUTIONS NEGOCIEES" EN FRANCE ?

LES U.S.A. : UNE SOCIETE "LITIGOMANE"

LE CONTEXTE DES CONFLITS

Selon nous, deux facteurs essentiels différencient le contexte américain du système français.

Le premier, c'est le caractère moins monolithique des pouvoirs publics dans leur ensemble. La structure fédérale donne de nombreuses occasions de désaccords aux localités, aux états et à la fédération. Les agences et les organes techniques poursuivent chacun leurs objectifs, se contrarient souvent. L'ensemble est moins régulé -comme en France- par la prééminence du gouvernement, que par des systèmes d'arbitrage, des mécanismes formels de décision lourds, et le recours aux tribunaux.

Par ailleurs, les liens entre les entrepreneurs et les agences administratives semblent moins finement tissés qu'en France.

Le second facteur essentiel est le pouvoir considérable des groupes environnementaux. Ce pouvoir existe depuis les "intérêts de voisinage", jusqu'au niveau des grands mouvements nationaux. Les "environnementalistes" (écologistes et protecteurs de la nature) ont pour eux à la fois une forte légitimité dans l'opinion publique et la possibilité de recourir à la loi pour remettre en cause les projets et les retarder considérablement. Ce faisant, ils peuvent exercer une forte influence -c'est-à-dire un grand pouvoir- sur leurs adversaires.

Dans les deux "arènes" des conflits<sup>\*</sup>, les conditions de leur croissance

\* (entre institutions, et avec le public)

et de leur développement sont donc différentes de ce qui existe en France. Ces différences sont accentuées par l'acceptation des divergences d'intérêt commun légitimes. Le groupe, la "communauté" géographique ou d'intérêt sont reconnus comme étant l'expression d'un intérêt général.

#### L'INSUFFISANCE DES SOLUTIONS TRADITIONNELLES

Dans ce système complexe de désaccord et de partage de l'autorité, la régulation repose sur la loi, et les problèmes sont portés devant le tribunal.

Nos interlocuteurs nous ont décrit l'augmentation spectaculaire du nombre des procès dans notre domaine au cours des quinze dernières années :

- à la suite de la prise de possession et de la mise en application systématique par les environmentalistes des outils réglementaires mis en place dans les années 65-75 ;
- comme résultat de l'activité accrue des agences administratives édictant des règlements et intervenant de manières diverses dans les problèmes d'environnement.

La société américaine est devenue "litigomaniaque".

S'il est efficace pour garantir l'équilibre des pouvoirs, le système juridique ne donne plus satisfaction pour résoudre les problèmes qui se posent.

. Il impose des délais importants : aux complexités et aux lenteurs de la loi s'ajoute le fait que les tribunaux sont surchargés par la litigomanie.

. Il coûte cher : cher en frais de justice pour les environmentalistes, très cher en augmentation du coût des projets retardés pour les "developeurs" (parfois jusqu'à stopper les projets).

. Il donne des solutions non-optimales

- parce qu'il désigne un gagnant et un perdant, envenime leurs relations futures,

- parce qu'il juge sur des critères procéduriers, insatisfaisants et parfois peu pertinents,

- parce qu'il est incapable -et n'a pas pour mission- de traiter les problèmes d'ensemble que sont les problèmes d'environnement.

Enfin, il ne suffit pas d'obtenir une décision, il faut l'exécuter. Quand la "cote est mal taillée" et les partenaires transformés en adversaires, cela devient malaisé. Un certain degré de consensus est nécessaire pour que chaque protagoniste puisse atteindre, même partiellement, ses objectifs.

LA MISE EN PLACE DES "SOLUTIONS NEGOCIEES"
--

C'est dans ce contexte que les parties prenantes des conflits recherchent d'autres solutions que le recours au tribunal.

- POUR RESOUDRE DES PROBLEMES CONCRETS

La première étape a été une vague d'expériences ponctuelles sur des problèmes localisés (cas par cas), qui se poursuit et se développe aujourd'hui.

Parallèlement, le nombre d'organismes capables de mener à bien les divers types d'intervention se multiplie.

La question va se poser du passage du stade expérimental à une application généralisée. L'expérience peut, en principe, porter ses fruits dans deux directions :

- . l'amélioration du processus informel : les partenaires apprennent à négocier plus et autrement, et leurs relations se modifient peu à peu.
- . l'amélioration des procédures formelles : la négociation, avec l'aide d'un professionnel s'il le faut, devient un recours systématique (comme dans le cas des conflits du travail) institué pour pallier aux inconvénients de la procédure judiciaire.

Ces perspectives sont encore assez lointaines, mais déjà les problèmes pratiques qui y correspondent se font sentir. Par exemple :

- Qui paie le médiateur ? Jusqu'ici, l'argent des fondations privées y est pour beaucoup, qui prendra le relai ?
- Devant qui le médiateur est-il responsable, sur le plan éthique, par exemple ?
- Quelle est la valeur pratique et juridique des accords atteints par des groupes de négociation en bonne partie informels ?

#### - POUR AMELIORER LA REGLEMENTATION

La part importante que joue la réglementation dans les conflits mène à l'idée de négocier en "amont" -lors de la mise au point des réglementations- pour éviter que les problèmes ne se multiplient en "aval", lors de leur application.

La procédure formelle qui mène à l'adoption d'une réglementation aux U.S.A. comporte une participation importante du public et des "partenaires environnementaux". L'agence administrative publie une proposition ; celle-ci est commentée par le public ; l'agence est tenue de répondre à tous les commentaires, à les prendre en compte ou à se justifier ; elle émet ensuite

une réglementation définitive ; celle-ci peut être mise en cause au tribunal si une partie ou une personne s'estime lésée.

Pour éviter d'en venir à cette extrémité, et pour arriver plus vite à des règlements plus acceptables par tous, une négociation informelle efficace paraît une bonne solution.

L'E.P.A. a entrepris un programme dans ce sens. Le problème juridique a été étudié en détail, et une recommandation a été faite de procéder à la mise en place de médiations expérimentales. Des critères ont été élaborés pour choisir les cas susceptibles d'être traités dans un premier temps. Ces critères ont été communiqués aux différents services de l'E.P.A.<sup>x</sup> Un budget a été dégagé et l'expérience devrait commencer début 1983.<sup>xx</sup>

---

<sup>x</sup> Environmental Protection Agency : l'équivalent américain du Ministère de l'Environnement.

<sup>xx</sup> Entretien avec Michael Levin, Regulatory Reform Staff. E.P.A., et avec David Pritzker et P. Harter, (U.S. Administrative Conference).  
Voir : "Negociating regulations : a cure for the malaise" par Philip J. Harter, Rapport pour la U.S. Administrative Conference, Janvier 1982.

## LA FRANCE : UNE PROBLEMATIQUE DIFFERENTE

### LE CONTEXTE POLITIQUE ET CULTUREL

Tel qu'il semble fonctionner jusqu'ici, le système français montre, par contraste, une grande concentration du pouvoir et de l'autorité. Les conflits internes à l'administration, ainsi que les conflits entre administration et entreprises se règlent selon le principe de la pyramide : si deux homologues ne peuvent s'entendre, ils en réfèrent au niveau supérieur, jusqu'aux ministres s'il le faut, et la question est en général tranchée selon les priorités économique-politiques nationales.

Dans ce système, où la décision est plus politique que juridique, la négociation informelle joue un grand rôle. Le pouvoir central, à tous ses échelons, doit rester dans l'acceptable pour pouvoir exercer son autorité. Son action est guidée de façon continue par un système de négociations informelles. Celles-ci se déroulent en principe dans le secret ; en effet, "ne pas faire de vagues" est à la fois un élément de "l'acceptabilité" des mesures, et une condition de survie du système administratif et politique lui-même. La relative bonne entente -au fond- entre le service des mines (installations classées) et l'industrie est un exemple de l'efficacité de cette régulation ; l'anémie du ministère de l'environnement en est un autre.

Par contraste également, les écologistes et protecteurs de la nature n'ont pas, et de loin, le pouvoir de leurs homologues américains. Les "verts" n'ont réussi à consolider jusqu'ici ni leur position politique, ni un mouvement associatif très puissant.

A cela s'ajoute une méfiance assez bien partagée envers les différents mouvements et groupes d'intérêts. On considère soit qu'ils "défendent des intérêts particuliers", ou qu'ils sont trop radicaux sur le plan politique, ou qu'ils sont, au contraire, "contre le progrès". A cette méfiance correspond un recours habituel à la force (policrière, politique, économique) pour régler les problèmes que le public soulève en matière d'environnement.

Dans le processus formel de décision, la participation du public est réduite au minimum.

UNE SITUATION SUSCEPTIBLE D'EVOLUER RAPIDEMENT

Le système tel que nous venons de le caricaturer est peut-être en passe de changer de façon significative à la suite des réformes et des changements politiques récents.

a) La décentralisation menace le système de la pyramide : les pouvoirs ne seront plus aussi hiérarchisés, ni emboîtés, mais plus répartis. Ce changement institutionnel correspond à une montée en puissance des logiques locales de résolution des problèmes. Ces facteurs vont modifier les modes de régulation des conflits. Dans quelles directions ? Il est difficile de le dire, mais il est certain que dans ce contexte nouveau -à la fois problématique et propice à l'innovation-, les problèmes et les expériences des pays à structure fédérale -dont les U.S.A.- peuvent apporter des informations utiles.

b) La question du pouvoir des environmentalistes est -malgré les apparences- à l'ordre du jour. Les sondages montrent que le public ne se détache pas des enjeux correspondants. En même temps, les électeurs ont déserté le parti écologiste, sans pour autant que leurs préoccupations aient été prises en considération.

Sous quelle forme va se réorganiser ce pouvoir potentiel autour des thèmes d'environnement ? Dans ce domaine, l'évolution rapide de la situation en France rend aussi la réponse difficile.

EVALUER LES PERSPECTIVES ET PRENDRE DES INITIATIVES

ON NE PEUT PAS TRANSPOSER DES SOLUTIONS TOUTES FAITES

Qu'il s'agisse du contexte actuel ou du contexte futur -aussi mal que l'on puisse prévoir ce dernier-, la situation française en matière de conflits est très différente de la situation américaine. Les techniques peuvent difficilement être transposées. L'expérience précédente avec les études d'impact est révélatrice sur ce sujet : si l'on compare une E.I. française et une E.I. américaine -ou d'autres pays-, on est en général frappé par la qualité inférieure du contenu de la première et son utilité marginale dans le processus de décision.

Revenons donc au domaine des conflits, pour conclure que des solutions meilleures doivent partir d'analyses et d'initiatives enracinées dans le système français. Nous pensons que les évolutions actuelles dans ce domaine y sont propices ; elles sont génératrices de problèmes nouveaux, et elles sont relativement propices à la mise en oeuvre de solutions nouvelles.

LES CONFLITS NE SONT PAS DES PROBLEMES COMME LES AUTRES

La réflexion et l'action dans ce domaine doivent partir d'un élément fondamental : les conflits ne sont pas des problèmes comme les autres.

Le conflit d'environnement est un élément de la relation entre les "partenaires environnementaux" à l'occasion de la recherche de solutions à un problème donné. Sans rentrer dans de subtiles analyses systémiques

sur les niveaux de résolution (la solution comme problème, ...) on peut tirer de cette définition deux principes pratiques de base.

Le premier est que des partenaires en conflit ne peuvent se réconcilier que d'un commun accord. Cet accord ne peut exister que si il est dans l'intérêt particulier de chacun. L'un des partenaires peut prendre l'initiative, mais il faut que chacun adhère au processus -il ne le fera pas contre son intérêt sauf si le conflit est résolu par l'emploi de l'autorité brute d'un des partenaires- (L'analogie des conflits entre personnes illustre très bien cette règle).

Le second est que chaque conflit est structuré autant par le problème particulier qui le provoque que par la relation pré-existante entre partenaires. La méthode de résolution d'un conflit est avant tout une réaction subtile à un cas particulier. Un certain nombre de principes généraux sont à la disposition des négociateurs. Mais les techniques pratiques ne peuvent être formalisées que si la relation entre partenaires est assez constante, et si les problèmes posés se répètent et se ressemblent. Les négociations du travail illustrent ce deuxième point.

Ces deux principes expliqués brièvement sont la base des conclusions exposées dans les paragraphes suivants.

#### L'EVALUATION DES BESOINS ET DES PERSPECTIVES

L'adoption d'une solution différente aux conflits dépend en dernier ressort de chaque partenaire et de sa stratégie (premier principe). Ne serait-ce que parce que celle-ci est en partie cachée, et aussi pour bien d'autres

raisons, seuls les partenaires eux-mêmes peuvent évaluer les besoins -leurs besoins- et les possibilités -leurs possibilités- en matière de résolution des conflits.

Il est donc pratiquement impossible de pronostiquer "ex cathedra" si des méthodes de résolution des conflits sont applicables en France.

La méthode pour dessiner les perspectives paraît être :

- informer les partenaires sur des solutions éventuelles à des problèmes de conflits ("le moyen stimule le besoin" !) ;
- consulter les partenaires, ensemble et séparément, sur leurs perspectives et les expériences pratiques qui leur paraissent réalisables et utiles.

MISE EN OEUVRE D'EXPERIENCES PONCTUELLES
--

Chaque solution est une solution particulière (premier principe). Le conflit est souvent un échec des solutions générales.

Les enjeux sont, pour les partenaires, pratiques et politiques. Dans les deux cas, ils se fient surtout à l'expérience.

Le premier pas vers des solutions négociées est donc d'aider les partenaires s'ils le désirent à résoudre différemment des cas précis, jusqu'ici épineux et bloqués.

Cette expérience sera tentée par eux si les bénéfices en paraissent bien réels, et à portée de négociation.

Un certain nombre de conditions sont nécessaires aussi pour que l'expérience réussisse : conditions générales (impasse, existence d'une marge de négociation, motivation, ...) et conditions particulières (il faut un bon diagnostic de la situation de départ).

Parmi les conditions indispensables à la réussite d'une expérience de médiation, il nous semble utile de souligner l'importance d'une évaluation réaliste des moyens nécessaires.

#### LES MOYENS NECESSAIRES

La médiation des conflits d'environnement n'est pas une forme de miracle. Quand elle est utilisée de manière efficace, le résultat obtenu est le fruit d'une réflexion rigoureuse d'une part, d'une certaine quantité de travail d'autre part.

En ce qui concerne le premier point, il est clair qu'intervenir sur un conflit est une opération délicate, qui doit reposer sur un bon diagnostic de départ et être organisée avec soin. Pour ne pas risquer d'aggraver la situation, il faut déterminer une procédure qui, pour chaque participant, n'augmente pas les risques qu'il court déjà, et ne lui promette pas ce qui est incertain. Et malgré cela, il faut que chacun puisse y voir une opportunité...

L'exemple de la concertation sur la fermeture des écoles, exposé plus haut, illustre les risques d'une opération mal conduite.

Pour réussir une expérience de médiation, il n'est pas question de "bricoler" : il faut réunir une équipe compétente, lui donner le temps, les moyens, les informations dont elle a besoin pour arriver à un diagnostic où la lucidité l'emporte sur la bonne volonté.

Pour ce qui est de la logistique, des moyens à "mettre en oeuvre", ceux-ci varient avec la complexité du problème à résoudre et avec le nombre de parties.

Organiser la concertation, c'est faire traiter des problèmes souvent très complexes par un certain nombre de personnes qui ont, de plus, des compétences et des points de vue différents. Il faut acquérir de l'information, la traiter, l'échanger : cela demande souvent du temps et des moyens importants.

Reprenons, pour illustrer cela, l'exemple de la négociation sur les ressources en eau de Denver. Ce travail mobilise un expert de bon niveau pendant environ deux ans, pour organiser puis diriger et animer le processus. Il suppose ensuite l'organisation matérielle de réunions et la réalisation des documents nécessaires : une charge qui équivaut certainement à une personne à mi-temps pendant la même période. Les réunions mobilisent une dizaine de fois quinze personnes représentatives, des notables, qui doivent consentir d'investir leur temps. Chacune des parties doit travailler entre les réunions : faire faire des études complémentaires, organiser des réunions de réflexions, réaliser des documents pour communiquer ses préoccupations. Là encore, il y a mobilisation de temps, de crédits, de compétences. Pour intervenir sur un conflit complexe et profond -comme le sont de nombreux conflits touchant aux ressources naturelles- il faut donc prévoir du temps et de l'argent. Il faut posséder une certaine légitimité pour mobiliser les acteurs importants. L'importance des enjeux doit justifier cet investissement... mais il faut aussi que les ressources matérielles et humaines nécessaires soient disponibles pratiquement.

#### LES PERSPECTIVES GENERALES

La possibilité de généraliser une innovation n'est pas nécessaire pour l'essayer, même dans le domaine public. Ainsi les politiques d'environnement nous montrent de nombreux exemples "d'expériences non renouvelables",

Il paraît cependant utile de s'interroger sur la portée générale qu'offrent les "solutions négociées". Celle-ci nous semble relever de trois mécanismes différents.

Le premier, c'est la modification du contexte local que permet une négociation ponctuelle réussie. Si les partenaires d'un département résolvent avec succès un cas épineux, ils auront atténué un contentieux accumulé depuis longtemps, et appris à fonctionner mieux dans d'autres cas. Ainsi,

un certain nombre d'expériences ponctuelles réussies peut induire des changements de portée générale dans la dynamique informelle de la décision.

Le second, c'est la possibilité de rendre le recours à une solution -par exemple la médiation- systématique pour des problèmes qui se répètent. Dans ce cas, le processus de négociation expérimental est peu à peu intégré dans une réforme des mécanismes institutionnels formels.

Le troisième, c'est le fait qu'une négociation unique peut concerner un sujet très général. Par exemple, si les organismes représentant les chasseurs, et ceux qui représentent les protecteurs de la nature se mettent d'accord sur un certain nombre de recommandations pour la préservation des milieux, cela peut avoir des conséquences très importantes.

Notons également que si le déroulement des négociations se modifie, dans un assez grand nombre de cas, chaque partenaire peut être amené à faire évoluer sa stratégie générale.

La résolution de conflits particuliers et les tensions générales, en matière d'environnement, s'influencent mutuellement. Les expériences peuvent être menées aux différents niveaux.

CONCLUSION
------------

Une expérience assez large s'est développée aux Etats-Unis ces dix dernières années en matière de résolution moins conflictuelle des problèmes d'environnement. Les techniques et les situations sont diverses :

- médiation de conflits aigus,
- recherche de solutions communes aux problèmes épineux,
- organisation d'une meilleure négociation préalable des mesures réglementaires,
- participation améliorée du public,
- préparation des communautés locales aux situations délicates.

Si elles se sont développées, c'est que les "partenaires environnementaux" trouvaient de moins en moins leur compte dans les solutions judiciaires lentes, coûteuses et peu satisfaisantes.

Quelles sont les perspectives, en France, pour des "solutions négociées" aux conflits d'environnement ? Le contexte français est très différent et il ne peut pas s'agir d'extrapoler. Une information et une consultation des partenaires devront donner une idée des besoins dans ce domaine.

Si des expériences s'avèrent intéressantes à tenter, les clés d'une intervention efficace semblent être :

- le choix de cas réellement susceptibles de solutions meilleures,
- un processus bien conçu, bien adapté, et qui s'intègre efficacement dans les circuits de décision,
- une conduite éclairée de réunions et de la communication,
- des moyens qui soient en rapport avec la complexité du problème à traiter.

Les "solutions négociées" aux conflits d'environnement ne sont pas une panacée. Elles ne sont pas non plus un triomphe de la bonne volonté, mais de la poursuite opiniâtre d'intérêts divergents dans le cadre d'une procédure mieux maîtrisée que d'ordinaire, grâce à un effort particulier en travail, en temps, en compétence, en moyens financiers et logistiques.