

CHAPITRE 4

Place et conduite de la négociation dans les processus de décision complexes : l'exemple d'un conflit d'environnement

Laurent Mermet

*Dans: Guy Olivier Faure, Laurent Mermet, Hubert Touzard,
1998, La négociation, situations et problématiques,
Nathan*

Les décisions publiques sont presque toujours marquées par des divergences majeures d'intérêts ou de points de vue entre les groupes sociaux concernés. Or le système de valeurs qui prévaut aujourd'hui dans les sociétés industrielles avancées présente comme souhaitables des décisions qui intègrent autant que possible ces différences. La négociation entre les groupes concernés apparaît alors comme un mode de décision à promouvoir. Comment analyser, comment améliorer ces négociations qui concourent à la formation de la décision publique ? C'est la question dont traite ce chapitre ¹.

Il s'appuie sur un exemple : les conflits qui se produisent à l'interface entre projets publics d'aménagement et préoccupations d'environnement. Deux aspects de l'intérêt général s'y opposent. D'un côté, l'utilité de réaliser tel ouvrage (barrage, autoroute...) ou d'autoriser telle installation (carrière, usine...) est défendue par les promoteurs de ces projets. De l'autre côté, ceux que nous appellerons des « acteurs d'environnement » (associations de protection de la nature, administrations et agences publiques chargées de l'environnement...) agissent pour que soit prise en compte la nécessité de réduire les effets de ces projets sur le cadre de vie (bruit, paysage...), sur la faune et la flore, sur la qualité de l'eau ou de l'air. Cette action peut viser à une modification de l'ampleur ou du nombre des projets, de leurs caractéristiques techniques, de leur localisation ; elle peut aussi aller jusqu'à remettre en cause leur utilité sociale, et à revendiquer leur abandon (Mermet, 1992, p. 74-81). De tels affrontements sont légion, qu'ils soient spectaculaires et amplifiés sur la place publique par les médias, ou qu'ils se déroulent au contraire dans le huis clos feutré des cabinets ministériels. Si bien que depuis l'origine des politiques publiques d'environnement, les opérateurs de celles-ci recherchent activement des moyens de résoudre, ou encore mieux de prévenir, ces « conflits d'environnement ».

La question des modes de résolution des conflits d'environnement est donc d'abord une question pratique. Les acteurs de l'aménagement discutent régulièrement de la manière d'organiser le mieux possible la mise en discussion des intérêts

1. Je tiens à remercier particulièrement Aline Lattan, Jean-Marc Dziedzicki et Yann Laurans pour l'aide qu'ils m'ont apportée ici.

(TTS, 1996 ; TTS, 1997). La procédure d'enquête publique sur les projets d'aménagement, qui en est la forme la plus explicite et la plus spectaculaire, a été révisée plusieurs fois depuis quinze ans sans arriver encore aujourd'hui à une formule qui satisfasse ni les aménageurs ni les partisans de l'environnement (Réocreux et Dron, 1996).

La place et la conduite des négociations dans la formation de la décision publique intéressent aussi la recherche en négociation. Elles y introduisent une problématique relativement nouvelle. En effet, la plupart des travaux réalisés jusqu'ici sur la négociation traitent de domaines où celle-ci constitue un mode dominant de résolution des divergences d'intérêts. C'est le cas par exemple en matière commerciale, sociale, diplomatique.

Souvent, il n'en va pas de même dans la formation de la décision publique. Dans le cas général, celle-ci ne se présente pas sous les auspices d'une négociation dont les parties prenantes seraient clairement définies, qui aurait un début et une fin, et où l'on s'appuierait essentiellement sur la capacité des partenaires à trouver un accord. La décision se forme plutôt dans le cadre d'un processus où se nouent au fil du temps les études techniques ou économiques successives, les procédures d'instruction administrative ou de recours judiciaires, les jeux d'alliances et de pressions politiques, le traitement médiatique du problème et les réactions de l'opinion. Dans la mesure où aucun de ces registres différents ne domine — sauf épisodiquement — et où la décision émerge de leurs combinaisons, on parlera ici de « processus de décision complexes ».

Bien sûr, la négociation joue un rôle essentiel dans leur déroulement et dans leur résultat. Mais elle n'est souvent ni mise en avant ni utilisée comme un cadre unificateur du processus de décision. Plutôt qu'une négociation où se forme la décision, on observe de multiples négociations très diverses, souvent brèves, souvent cachées, souvent tacites, qui se déroulent à différents moments et en de nombreux points du processus décisionnel. Même si elles y ont concouru de manière déterminante, elles n'en constituent pas pour autant le cadre principal de la décision. Dans son statut, dans la communication qui l'entoure, celle-ci pourra par exemple être présentée comme étant le résultat d'une procédure administrative, ou d'un travail scientifique et technique, plutôt que de négociations.

Le but de ce chapitre est de montrer la nécessité de nouvelles approches de recherche afin de mieux analyser et de mieux conduire ce type de négociations. Pour y contribuer, il propose un cadre théorique adapté à cette problématique.

On commencera par présenter un corps de doctrine et de pratique souvent utilisé comme référence en matière de résolution des conflits d'environnement par la négociation : la médiation environnementale pratiquée aux États-Unis. On évoquera son apport, mais on cernera aussi les limites théoriques et pratiques qui rendent nécessaires d'autres approches visant à améliorer la négociation dans les processus de décision publique.

À cet effet, on présentera un cas de processus décisionnel complexe, concernant des aménagements de barrages sur la Loire et ses affluents, dans le centre de la France. On s'attachera en particulier à montrer les formes multiples de négociation et d'intervention en vue de la résolution des conflits qui ont émaillé ce processus au fil des années.

En s'appuyant notamment sur cet exemple, on proposera alors une grille de lecture théorique pour l'analyse des places et des rôles de la négociation dans un processus décisionnel complexe.

Enfin, on s'efforcera de tirer les enseignements de ces analyses en réfléchissant aux modes d'intervention qui permettent ou permettraient de mieux négocier dans le cadre des processus décisionnels complexes sans pour autant essayer, comme le fait la médiation, de ramener ceux-ci à *une* négociation.

1. UNE RÉFÉRENCE SOUVENT ÉVOQUÉE : LA MÉDIATION DES CONFLITS ENVIRONNEMENTAUX AUX ÉTATS-UNIS

Les années 1970 ont vu aux États-Unis une montée spectaculaire de la conflictualité environnementale. Presque tous les projets, qu'il s'agisse de routes, de barrages, d'usines nucléaires, se heurtaient à des oppositions. Comme elles le font aujourd'hui en France, celles-ci reflétaient pour partie des intérêts de voisinage — ce que les aménageurs appellent le syndrome NIMBY (*Not In My Backyard*, c'est-à-dire : « pas chez moi » —, mais exprimaient aussi, au sujet de tel ou tel problème local, des préoccupations environnementales plus générales (Dubien et Waeras de Saint Martin, 1994). Dans un contexte marqué par la montée en puissance de la législation environnementale, ces oppositions se traduisaient par des procédures judiciaires longues et coûteuses. Les projets avaient alors tendance à rester bloqués pendant des années. Et, quand le tribunal finissait par trancher, ses décisions n'étaient pas toujours à la hauteur de l'attente, en termes d'efficacité ou d'équité. En effet, rien n'indique que le juge, armé de textes de loi, soit particulièrement compétent et bien placé pour définir des solutions techniquement et socialement satisfaisantes à des problèmes complexes. Devant cette insécurité juridique, les protagonistes de ces conflits, qu'il s'agisse des aménageurs ou des acteurs d'environnement, ont recherché activement des solutions alternatives pour résoudre les conflits d'environnement (*alternative dispute resolution procedures*) (Bingham, 1986). Ils en ont expérimenté de nombreux types, par exemple des méthodes de réunions publiques, des procédures de prévention des conflits, etc. Mais la plus marquante, et celle qui a connu le développement le plus important, est la médiation des conflits d'environnement.

Les méthodes de médiation américaines nous serviront ici de référence à trois titres. D'abord comme un repère : elles sont souvent évoquées dans les débats sur l'organisation de la résolution des conflits d'environnement comme une expérience étrangère réussie à imiter, à adapter, ou à critiquer (Amy, 1983 ; Weidner, 1995). Ensuite comme un analyseur : en nous interrogeant sur le succès que pourrait avoir la transposition en France de ces méthodes, nous pourrions découvrir des caractéristiques profondément différentes de notre système de décision (Mermet, 1983). Enfin, comme une ressource pour une réflexion plus large : au-delà de leurs particularités méthodologiques et du contexte national où elles ont prospéré, ces méthodes de médiation mettent en évidence un certain nombre de points importants pour la résolution de la plupart des conflits environnementaux.

A/ Un cas pilote

L'apparition de la médiation environnementale dans les années 1970 ne résulte pas de l'action des pouvoirs publics, mais d'un certain nombre d'initiatives de la société civile (Weidner, 1995, p. 178). Les promoteurs de la médiation se sont appuyés en particulier sur quelques expériences locales pionnières, notamment celle concernant la lutte contre les inondations et l'aménagement de l'espace dans la vallée de la Snoqualmie-Snohomish (présenté ici d'après McCormick et Patton, 1977).

Cette vallée forme une ceinture verte, proche de l'agglomération de Seattle, sur la côte ouest des États-Unis. Lancée en 1959, à la suite d'inondations importantes, une étude effectuée par l'US 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'associations de défense de l'environnement. Pour eux, le barrage menaçait de donner le coup d'envoi à une urbanisation anarchique, et d'endommager une rivière riche et sauvage. Les coûts du projet ne leur paraissaient pas justifiés non plus au regard des avantages que l'on pouvait en attendre.

Au début des années 1970, le gouverneur de l'État refusa le projet pour ces dernières raisons, tout en manifestant son souci de voir réglé le problème des inondations. La situation restait cependant bloquée, pendant que prospérait une longue polémique.

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 les personnes susceptibles de les représenter. Une douzaine de personnes constituent ainsi le « noyau » de l'effort de négociation. Ils agissent en tant que représentants informels, qui devront eux-mêmes s'assurer que leurs « groupes de base » soutiennent leurs propositions 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. Les parties prenantes — et c'est là le cœur du processus — prennent progressivement conscience des positions réciproques et des terrains d'entente possibles. Les riverains s'aperçoivent que le risque de développement urbain anarchique les concerne aussi. Les associations de défense de l'environnement se rendent compte que les agriculteurs veulent conserver leurs terres et éviter l'escalade des prix du foncier. Elles 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 sur elles la responsabilité des dommages. 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 com-

mune. Elle prévoit un dispositif technique différent, avec un barrage dans un autre site que celui prévu, des dispositions réglementaires en matière 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 à des conflits importants.

B/ Quelques points saillants de la médiation environnementale

Ce court récit est tiré de l'étude d'un cas par le médiateur lui-même. Comme les nombreux autres qui lui ressemblent, il est surtout propre à illustrer et à promouvoir la méthode. Par contre, on ne peut espérer en tirer une analyse détaillée ou critique ni du cas lui-même, ni des méthodes américaines de médiation en général (Amy, 1990). On l'utilisera ici pour souligner certains aspects majeurs de la médiation environnementale souvent mis en avant par les praticiens et auteurs américains, concernant les conditions de la médiation, le rôle du médiateur et les étapes du processus (Susskind, 1980).

1) Les conditions de la médiation

La première condition d'une médiation est le blocage du processus de décision. Pourquoi cette « impasse », apparemment facteur aggravant de la situation, est-elle au contraire une bonne base de départ pour la résolution du conflit par la médiation ? D'abord parce que dans l'impasse les problèmes sont bien définis. Ensuite, parce que les parties prenantes y apparaissent clairement. Enfin et surtout, car elle indique une situation où aucune des parties prenantes ne peut atteindre ses objectifs de façon unilatérale, en se passant des autres (sans quoi il n'y aurait sans doute pas d'impasse). Dès lors, la négociation est nécessaire à chacun des acteurs. Elle a aussi de bonnes chances d'être positive pour la communauté puisqu'on ne perd pas grand-chose à essayer de lever le blocage. En bref, l'impasse est le signe d'un certain équilibre des pouvoirs, sans lequel la négociation est toujours menacée de n'être qu'un simulacre, ou une version adoucie du fait accompli.

2) Le rôle du médiateur

Dans ces méthodes américaines de médiation (par opposition aux méthodes d'arbitrage), le médiateur ne propose pas de solutions. Il essaye d'engager et de faciliter un processus de négociation entre les parties prenantes et, par ce moyen, de permettre la résolution des problèmes qui sont à l'origine du conflit. La médiation repose sur un engagement volontaire des parties prenantes. Celles-ci sont conjointement responsables du fait de trouver une solution ou non. Ni l'échec ni le succès ne peuvent être imputés au médiateur. Les décisions sont prises à l'unanimité entre les acteurs.

3) Les étapes du processus de médiation

Sur la base de leurs expériences, largement analysées et discutées en commun, les médiateurs américains ont dégagé les principales étapes par lesquelles passe en géné-

ral — et doit passer selon eux — le processus de médiation. Ces étapes se regroupent d'ailleurs dans les trois phases mentionnées plus haut dans l'exemple de la Snoqualmie-Snohomish.

- La phase préparatoire comporte deux étapes :
 - d'abord, il faut diagnostiquer la situation conflictuelle : les acteurs, les enjeux, les règles de procédure du processus de décision, les sources de son blocage ;
 - ensuite, il faut mettre en place le groupe de négociation, en identifiant des personnes susceptibles de représenter les acteurs et en convenant avec eux des règles de la médiation qui s'engage.
- Une fois le groupe de négociation ainsi constitué s'engage la phase, souvent longue, d'échanges de vues et d'information. Elle se décompose en quatre étapes (dont l'ordre peut d'ailleurs varier selon la méthode suivie) :
 - la première consiste à mettre à plat les besoins à satisfaire, autrement dit les attentes des acteurs que doit satisfaire une éventuelle solution négociée ;
 - dans la deuxième, le groupe de négociation met en commun et discute les données techniques et scientifiques du problème ;
 - au cours de la troisième, il faut que les différentes parties prenantes explicitent leurs valeurs et que l'on puisse constater les désaccords qui persisteront dans ce domaine ;
 - pour la quatrième étape, on passe en revue les principes d'actions possibles, les différents types de solution et l'on commence à cerner les choix alternatifs envisageables.
- La phase de conclusion de la médiation — cruciale — passe nécessairement par deux étapes :
 - la première est celle des propositions concrètes : elle est particulièrement délicate pour les opposants aux projets. D'un côté, ils risquent d'être lâchés par leurs mandants, qui n'ont pas suivi le processus de négociation ; de l'autre, comme la négociation n'est jamais finie au stade des propositions, ils risquent de se faire manipuler par les aménageurs ;
 - enfin, la dernière étape consiste à mettre en place un plan de mise en œuvre de l'accord négocié : celui-ci ne vaut que par l'engagement des parties prenantes à le mettre en œuvre concrètement.

C/ Une transposition difficile

1) Un développement important de la médiation aux États-Unis

Après sa période pionnière des années 1970, la médiation des conflits d'environnement a connu un développement rapide aux États-Unis pendant les années 1980 (Bingham, 1986).

D'abord, les médiateurs sont aujourd'hui très nombreux, et leur profession s'est structurée, avec ses associations professionnelles, leurs procédures de qualification, leurs supports d'information, leurs colloques et leurs formations, etc. Ensuite, la médiation a été rendue obligatoire dans bon nombre de procédures de décision, y

compris dans des cas qui vus de France paraissent surprenants. Pour n'en donner qu'un exemple, l'administration forestière américaine ne peut pas proposer un aménagement forestier — c'est-à-dire un programme de gestion à long terme d'une forêt publique — sans qu'ait eu lieu au préalable, sous la conduite d'un médiateur, une négociation entre tous les groupes locaux concernés pour vérifier que l'aménagement retenu était, parmi ceux qui respectaient la réglementation, le moins susceptible de générer des oppositions (Manring, 1993). Enfin, pour gérer ce genre de procédure, de nombreuses administrations publiques se sont dotées de services de médiation.

2) *En France, une quasi-inexistence des procédures de médiation dans les décisions publiques*

Les expériences de médiation des conflits d'environnement aux États-Unis sont connues en France — et plus largement en Europe — depuis le début des années 1980. Or la médiation des conflits d'environnement n'a connu pratiquement aucun développement en France, sauf quelques exceptions, en particulier dans le domaine des conflits de voisinage entre des entreprises industrielles et les riverains. Selon Weidner (1995), on peut tirer un bilan comparable pour l'ensemble des pays européens, alors que des pratiques de médiation analogues ont connu un fort développement au Japon et au Canada (Berdoulay et Soubeyran, 1996).

Le fait que l'exemple américain ne fasse guère école en France tient notamment à des différences fondamentales entre les processus de décision américains et français, dont quatre méritent d'être soulignées ici.

- D'abord, on peut qualifier les États-Unis de *société « litigo-maniaque »*. De très nombreux problèmes trouvent leur résolution sur un plan juridique et devant un tribunal. En France, ce n'est guère le cas en matière de décision publique d'aménagement. Certes, les tribunaux interviennent, mais le plus souvent à titre de second rôle par rapport aux lieux centraux de la décision qui sont politiques, technico-administratifs, ou les deux.
- Ensuite, la société américaine admet, et même favorise, une conception de la vie publique comme confrontation entre les intérêts, librement, publiquement et très directement exprimés, de groupes de pression (Berdoulay et Soubeyran, 1996). Certes, ce pluralisme des acteurs s'est largement répandu en France dans les deux dernières décennies. Pour autant, la référence à une rationalité commune, à une autorité politique ou administrative garante de l'intérêt général, l'emporte néanmoins, comme valeur organisatrice, sur l'ajustement des intérêts.
- De plus, le contexte américain est caractérisé par un déficit de personnes qui soient en situation d'intégrer des intérêts contradictoires. Aux États-Unis, c'est une activité hautement valorisée que de défendre tel ou tel intérêt. En France au contraire, les rôles les plus volontiers mis en avant sont celui de « *garant de l'intérêt général* » et celui de « *Monsieur bons offices* », seul capable de mettre d'accord les parties prenantes. Si bien que rares sont les conflits publics où ne se pressent pas plusieurs candidats à un rôle d'intégration des points de vue. L'administration, les élus, les associations elles-mêmes, tout le monde est partant pour servir de conciliateur — sans forcément l'afficher — dans les conflits d'environnement.

• Enfin, aux États-Unis, les organisations non gouvernementales qui représentent les divers intérêts de la société civile sont fortes et bien organisées, capables de créer un rapport de forces équilibré avec les autres acteurs de la décision, notamment les auteurs de projets d'aménagement. C'est rarement le cas en France, où il existe généralement une dissymétrie flagrante entre les auteurs de projets d'une part et les défenseurs de l'environnement ou des intérêts locaux d'autre part.

3) Une pratique à replacer dans une réflexion pratique et théorique plus large

Ces différences profondes suffisent à montrer que la médiation environnementale est une pratique enracinée dans une société, une culture, un système institutionnel particuliers. On peut être tenté de considérer que l'application des méthodes de médiation se heurte en France à des obstacles culturels et institutionnels que l'on devrait lever pour permettre leur développement. Mais serait-ce réellement utile ? En fait, la médiation environnementale telle qu'elle se pratique aux États-Unis constitue une solution adaptée aux problèmes spécifiques que pose la résolution des conflits d'environnement dans ce pays.

Si la médiation est la solution à des problèmes qui ne sont pas les nôtres, la question n'est pas de savoir comment nous rendre capables d'y avoir recours. Il faut situer la question dans un cadre plus large. Comment fonctionnent les processus de décision en France (ou dans tel autre pays) ? En quoi (et à qui) donnent-ils ou non satisfaction sur le plan de la négociation et de ses résultats ? À partir de l'analyse approfondie d'un contexte décisionnel donné et des besoins spécifiques qu'il crée, on pourra alors rechercher quels types d'intervention pourraient contribuer à une meilleure résolution négociée des conflits d'environnement et d'aménagement.

2. UN CAS FRANÇAIS DE PROCESSUS DE DÉCISION COMPLEXE EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT ET D'ENVIRONNEMENT

Pour servir de support à la réflexion sur cette problématique, voici le récit d'un processus de décision concernant des barrages dans le bassin de la Loire. Il se fonde sur l'expérience de l'auteur comme participant (à titre d'expert) à certaines phases du processus de décision, sur un certain nombre d'entretiens avec des protagonistes, sur l'observation au fil des années d'un dossier qui a largement retenu l'attention des médias et de la communauté professionnelle de l'aménagement et de l'environnement. Le cas est relaté ici de manière très schématique, en essayant surtout :

- de mettre en évidence des négociations qui se sont déroulées dans les interstices de ce processus complexe de décision ;
- de montrer les facteurs qui ont joué pour ou contre leur capacité à intégrer les différents intérêts en présence ;
- d'indiquer les évolutions du contexte institutionnel et politique et leurs conséquences sur les négociations ;
- de mettre en relief les tentatives qui ont été faites pour aider à la résolution du conflit.

A/ De l'étatisme à la concertation

Les projets de barrages qui nous intéressent ici touchent la Loire et deux de ses affluents : le Cher et l'Allier. Dans les années 1970 ont été construits sur la Loire le barrage de Villerest, et sur l'Allier le barrage de Naussac. Ces deux aménagements étaient motivés à la fois par le projet de limiter certaines crues de la Loire et par la nécessité de garantir un débit minimum en été, en particulier pour permettre le fonctionnement des centrales nucléaires sur le cours du fleuve. Ils ont donné lieu à de fortes oppositions, motivées à la fois par la gravité de leur impact écologique sur le fleuve (en particulier à Villerest) et par l'opposition de principe au programme électronucléaire, très vive pendant les années 1970. Ces conflits ont culminé lors des affrontements à grande échelle entre policiers et manifestants sur chacun des deux sites. Il ne paraît pas excessif de qualifier le mode de décision appliqué à ces aménagements d'étatique et autoritaire.

À la fin des années 1970, les barrages de Villerest et Naussac étant décidés, les acteurs favorables à l'aménagement de la Loire reprennent l'initiative. Un groupe d'élus organisés dans l'association LIGER, le maire de Tours Jean Royer à sa tête, insiste pour que soient proposés de nouveaux projets d'ouvrages. Dans un document de travail, après avoir rappelé les problèmes qui se posent, et analysé les solutions possibles, l'agence de bassin indique alors les ouvrages qui lui paraissent utiles (Agence de bassin Loire-Bretagne, 1979).

Invité par Jean Royer à réagir, l'État charge un ingénieur général des Ponts et Chaussées, M. Chapon, d'une mission sur ce sujet. Comme il est habituel en pareil cas, celle-ci se déroule selon deux volets concomitants. D'une part, l'ingénieur chargé de mission compulse les dossiers techniques et essaie de se former un jugement d'expert sur les besoins et les solutions. En même temps, il « prend son bâton de pèlerin » et fait le tour des protagonistes du conflit en cherchant à rencontrer les personnes qui en seraient les représentants légitimes. Il entend tous les avis. Dans son rapport, il essaie à la fois de donner une synthèse technique et de proposer un point d'équilibre entre les attentes et les intérêts des groupes, tout en reflétant les rapports de forces dont les entretiens lui ont montré l'existence.

Le « rapport Chapon » sort en 1979 (Chapon, 1979). Il propose un programme d'aménagement en deux volets : construction de barrages d'une part, protection des milieux naturels d'autre part. Il prévoit la réalisation des ouvrages dans l'ordre de priorité suivant :

1. Le Veurdre ;
2. Naussac 2 ;
3. Chambonchard ;
4. Serre-de-la-Fare.

Le Veurdre est un barrage destiné à lutter contre les inondations ; il serait situé sur l'Allier. Naussac 2, également sur l'Allier, proche du barrage de Naussac déjà existant, aurait pour objectif de permettre un meilleur remplissage de ce dernier, qui a été construit sur un petit affluent dont les débits ne sont pas suffisants pour qu'il puisse remplir ses fonctions de manière satisfaisante. Chambonchard serait un barrage construit sur le Cher et visant deux objectifs : soutenir le débit estival du Cher, qui traverse la ville de Montluçon, et apporter de l'eau d'irrigation aux agriculteurs de la plaine du Cher, plus en aval. Enfin, Serre-de-la-Fare est un projet de barrage

LA CONCERTATION

En France, dans le domaine de l'environnement et de l'aménagement, prospère la concertation. Ni le mot, ni la pratique elle-même ne trouvent facilement leur équivalent dans la littérature étrangère sur la négociation. En France même, le mot est sans cesse évoqué, la chose souvent pratiquée, mais guère théorisée. Comment situer la concertation par rapport à d'autres notions plus nettes et plus familières ?

Est-elle une négociation ? Pas vraiment puisqu'elle ne vise pas forcément une prise de décision d'un commun accord. Par exemple, après une phase de concertation, c'est la puissance publique qui décidera d'un aménagement.

Mais alors, n'est-elle pas seulement une consultation ? Non, dans la mesure où elle ne s'arrête pas à une simple écoute réciproque des points de vue. Elle va plus loin en cherchant par une série d'échanges, de recherche d'ajustement des positions, de propositions et de contre-propositions à adapter les décisions en préparation aux besoins des acteurs, et ainsi à les rendre acceptables.

Est-ce un dialogue ? Oui, mais dans le sens le plus fort du terme, de « contact et discussion entre deux parties à la recherche d'un accord, d'un compromis » (*Petit Robert 1*), et non dans celui plus général d'un entretien. La concertation ne se limite pas à une communication entre les protagonistes de la décision, mais inclut un réel travail d'ajustement des positions.

Pourquoi le succès de cette notion et de cette pratique ambiguë dans le domaine de la décision publique en France ? Selon nous, essentiellement parce qu'elle est adaptée à la recherche d'acceptabilité de la décision en contexte de forte asymétrie de pouvoir.

Dans une histoire Zen, un apprenti boucher va visiter au loin un vieux maître boucher de très grande réputation. En arrivant, il est surpris de le trouver tenant un couteau rutilant et sans trace d'usage. « Maître, pourquoi avez-vous un couteau neuf ? — Il ne l'est pas : je l'utilise depuis mon apprentissage. — Mais il n'est pas usé ! — C'est qu'avant de couper, je cherche avec soin le point d'articulation, et je coupe sans effort. »

Cette histoire illustre l'intérêt de la recherche concertée d'une solution aussi acceptable que possible, même dans un contexte de pouvoir très asymétrique. Telle qu'elle est pratiquée dans le domaine de la décision publique en France, on peut résumer la concertation à la préparation partiellement négociée d'une décision qui sera prise par une autorité administrative ou politique.

dans une belle gorge de la Loire, en amont du Puy, et qui aurait des objectifs mixtes de soutien d'étiage et de lutte contre les crues.

En résumé, dans son rapport l'ingénieur Chapon prend en compte les intérêts des uns et des autres, les rapports de forces, les données techniques à long terme. Il semble qu'il ait posé les bases qui permettent d'aller de l'avant, d'éviter le blocage de la décision.

Un an plus tard, un colloque organisé à Tours fait écho au rapport Chapon. On y entend à la fois le point de vue des aménageurs, et de nombreuses communications où les acteurs d'environnement insistent sur la sensibilité et l'intérêt écologiques de la Loire (FRAPEC, 1980).

Sous deux formes différentes, le rapport Chapon et le colloque de Tours amorcent une certaine concertation.

B/ Inondations et décentralisation

Mais la concertation n'ira guère plus loin, et ce ne sont pas les chemins tracés par le rapport Chapon qu'empruntera l'aménagement de la Loire. D'abord, en 1981 se produisent des inondations localement catastrophiques à Brives-Charensac, une petite localité située à quelques kilomètres en aval du site de Serre-de-la-Fare. Huit personnes périssent et tous les Français — *a fortiori* les habitants du bassin de la Loire — peuvent suivre sur leurs téléviseurs la progression et les dommages spectaculaires de l'inondation. Ensuite, en 1982, les règles institutionnelles changent de manière très profonde avec la décentralisation. Les élus intéressés à l'aménagement de la Loire, d'aiguillons de l'État qu'ils étaient auparavant, deviennent maîtres d'ouvrage. Pour leur faciliter la tâche, l'État (en l'espèce, le ministère de l'Environnement) encourage la création de l'Établissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents (EPALA), présidé par Jean Royer.

De 1984 à 1986, l'EPALA travaille sur des projets techniques détaillés de barrages et sur le montage de leur financement. L'ordre de priorité affiché pour leur réalisation est, de fait, le suivant :

1. Serre-de-la-Fare ;
2. Chambonchard ;
3. Naussac 2 ;
4. Le Veudre.

C'est pratiquement l'ordre inverse de celui préconisé par le rapport Chapon.

Dès que ces projets sont connus, ils suscitent une opposition qui ressemble fort à celle décrite rapidement plus haut au sujet de la Snoqualmie-Snohomish, même si le problème se pose ici à une bien plus vaste échelle. Les associations s'insurgent contre l'insuffisance des dossiers techniques. Elles dénoncent le caractère douteux de l'utilité de ces barrages, et alarment l'opinion sur l'importance de leurs effets environnementaux et locaux.

L'inversion de l'ordre des priorités donne à réfléchir, sur un plan plus général. Soit les conclusions du rapport de 1979, qui avait pris en compte toutes les données techniques sur le long terme, étaient fondées. Alors, le fait que l'inondation soit survenue en 1981 — un phénomène purement conjoncturel qui ne change rien aux données techniques du problème — n'est pas de nature à les modifier. Dans cette hypothèse, ce sont des considérations d'opportunité politique qui ont conduit à mettre Serre-de-la-Fare en priorité. Soit le rapport Chapon avait donné à Serre-de-la-Fare une faible priorité non pas tant pour des raisons techniques, qu'à cause d'une réticence politique exprimée à l'époque par les élus. Et ceux-ci, changeant d'avis à la suite de l'inondation, auraient remis Serre-de-la-Fare en priorité. Dans les deux cas, ce revirement pointe certaines limites des modes d'intégration des intérêts et des données techniques qui ont été mis en œuvre sur la Loire.

C/ Émergence du conflit, efforts de médiation de l'État

De 1986 à 1989, les associations entament une lutte contre ces projets (Boddaert, 1990 ; Jean, 1996). Elles créent un collectif d'action : « Loire vivante ». Celui-ci mobilise tous les moyens possibles pour s'opposer à la réalisation des projets : campagnes de presse nationales et locales ; campagnes de terrain auprès des habitants ; procédures devant le tribunal administratif pour obtenir l'annulation de la déclaration d'utilité publique de Serre-de-la-Fare ; occupation physique du site de Serre-de-la-Fare pour empêcher que l'EPALA n'engage des travaux qui auraient créé une situation de fait accompli.

En 1989, changement de gouvernement. Le nouveau ministre de l'Environnement, issu du mouvement politique écologiste, met en place un nouveau mode de résolution du problème. Il affiche en substance la position suivante : « Nous ne savons pas s'il faut ou non construire des barrages sur la Loire. Nous ne sommes ni pour, ni contre les barrages. Ce que nous voulons, c'est trouver des solutions d'aménagement qui satisfassent le mieux possible les besoins des acteurs. » Sur la base de cette position, le gouvernement lance une série d'études approfondies sur les moyens de satisfaire les besoins affichés par les populations et par les groupes socio-professionnels concernés. On peut noter que cette stratégie est très proche de celle préconisée par Fisher et Ury (1982) qui consiste à éloigner la négociation d'un processus d'épreuve de force ou de marchandage, pour la rapprocher de la résolution conjointe d'un problème pour satisfaire des besoins des parties. Par ailleurs, le gouvernement charge le préfet coordinateur de bassin d'une mission de concertation entre les acteurs concernés par la décision d'aménagement.

Le dispositif mis en place pour la résolution du différend repose donc sur une double base :

- une série d'expertises et de contre-expertises mises en œuvre sous la houlette du préfet coordinateur ;
- des réunions entre les acteurs où le préfet défend la position de l'État face à l'EPALA, pour faire en sorte que la solution d'aménagement soit négociée, pas imposée.

D/ Expertises et contre-expertises comme lieu de médiation

Dans ce cadre, l'auteur a été associé de plus près à une des contre-expertises (Mermet, Cattan *et al.*, 1990). Cette expérience permet de montrer comment de telles études peuvent devenir le lieu et le support d'un processus de résolution de conflit et de négociation.

Commençons par situer le problème. En amont de Montluçon se trouve le confluent du Cher et d'un de ses affluents : la Tarde. C'est là que se dresse le barrage de Rochebut. Son emplacement pourrait accueillir un barrage de 90 millions de m³, mais le barrage actuel, construit en 1920 pour produire de l'électricité, ne contient que 18 millions de m³. Le site de Chambonchard se situe plus en amont ; la réalisation d'un barrage noierait le village de Chambonchard et son église du XII^e siècle, ainsi qu'une superficie notable de terres agricoles.

L'EPALA avait appuyé le projet du barrage de Chambonchard sur une première étude qui évaluait les besoins en eau pour l'irrigation des cultures (CACG, 1985), et sur une estimation de ceux pour l'alimentation en eau potable et industrielle et pour obtenir un débit minimum du Cher dans la traversée de Montluçon. Ces travaux conduisaient à chiffrer les besoins à 60 millions de m³ pour l'agriculture et à 60 millions de m³ pour les autres usages. En additionnant les deux chiffres, on obtient 120 millions de m³. Par une heureuse coïncidence, c'est précisément la capacité maximale que l'on peut obtenir en construisant un barrage sur le site de Chambonchard.

Conformément à la position adoptée par le ministère de l'Environnement, ces premières estimations des besoins en eau ont été soumises à contre-expertise, notamment pour ce qui concerne les besoins en eau agricole. L'évaluation initiale avait employé une méthodologie qui tendait à exagérer ces besoins : elle prenait en compte toutes les surfaces techniquement irrigables, même s'il n'était pas intéressant économiquement de les irriguer. La contre-expertise entreprenait donc, entre autres approfondissements, de déterminer les besoins en eau justifiés par un intérêt économique réel.

À peine le lancement de l'étude était-il annoncé que l'EPALA engageait une « contre-contre-expertise », réalisée par les chambres d'agriculture de plusieurs départements associées à la SOMIVAL (SOMIVAL/Chambres d'agriculture, 1990). Contre-expertise et contre-contre-expertise se sont donc déroulées en parallèle. On retrouve dans cette situation le modèle des « études plaidoyers » défendu par le Groupe Réflexion sur les Études en matière de Transports Urbains (GRETU, 1980), qui propose que « les études économiques soient explicitement reconnues comme des moyens de plaidoyers au service de thèses antagonistes » (p. 201), plaidoyers qui permettent d'éclairer un débat décisionnel contradictoire.

La concurrence entre ces deux études a mis le ministère de l'Agriculture dans une situation délicate. C'est l'un de ses propres services, la Direction départementale de l'agriculture du Cher, qui avait réalisé pour l'EPALA l'estimation initiale des besoins, qu'il s'agissait maintenant de contre-expertiser. De plus, le ministère de l'Agriculture inclinait à faire cause commune avec les groupes de pression agricoles, favorables à la construction du barrage. Il aurait donc été tenté de s'associer à la contre-contre-expertise de l'EPALA. Mais la discipline interne de l'État s'imposant, c'est bien sûr à la première qu'il a participé. Dans le comité de pilotage, présidé par le préfet, se sont donc retrouvés les représentants du ministère de l'Environnement et ceux du ministère de l'Agriculture (dont tous les niveaux étaient représentés : la sous-direction concernée à Paris, le directeur régional de l'agriculture, le directeur départemental, l'ingénieur chargé du service hydraulique).

Dans ces conditions, les premières réunions du comité de pilotage ont été marquées par une atmosphère tendue. Puis elles sont devenues, de façon tacite, un lieu de négociation — on pourrait même dire de médiation si l'on considère que le préfet et les chargés d'étude interviennent pour conduire et faciliter cette négociation. En discutant des méthodes de calcul employées, des données à prendre en compte, des premiers résultats provisoires, petit à petit les points de vue ont pu être confrontés et se rapprocher, sans jamais quitter — au moins de manière manifeste — le terrain des réflexions techniques et du calcul économique. Chaque équation de la méthodologie,

chaque donnée d'entrée sur les rendements, etc., a été l'objet d'une discussion entre les différentes parties prenantes. Tout s'est passé comme si une sorte de double langage permettait en même temps de résoudre un problème technico-économique, et de concilier petit à petit les points de vue des intervenants (Henry, 1984). Le ministère de l'Agriculture et celui de l'Environnement ont fini par harmoniser leurs positions. Les relations entre leurs représentants ont aussi pris plus de chaleur à chaque réunion. Au final, l'étude situait les besoins en eau pour l'irrigation dans une fourchette de 20 à 40 millions de m³, avec une estimation la plus probable autour de 25 millions. Elle ne considérait pas comme plausible que l'on puisse dépasser 40 millions de m³ dans l'utilisation agricole des eaux du barrage.

Les réunions de comités de pilotage et la contre-expertise ont également mis en évidence des faits occultés par le processus de décision antérieur. En voici deux à titre d'illustration :

— d'abord, l'eau nécessaire pour l'irrigation, avant d'atteindre le point où elle sera pompée, passe à Montluçon. Il n'est donc pas légitime — comme l'avait fait la première évaluation — d'additionner le chiffre des besoins en eau agricole et celui des besoins pour le débit d'étiage à Montluçon, sous peine d'une surestimation importante des besoins. Ce constat, pourtant élémentaire, n'a été fait qu'au bout d'un certain nombre de réunions du comité de pilotage. On peut voir là une confirmation de la thèse du GRETU, selon laquelle le dialogue expertise/contre-expertise est pratiquement indispensable pour éclairer la réflexion sur les besoins ;

— ensuite, l'étude de contre-expertise a souligné le fait que pour utiliser à des fins agricoles l'eau du barrage, il faudra installer des tuyaux d'adduction, qui conduisent l'eau depuis la rivière réalimentée par le barrage jusqu'aux parcelles cultivées. Le coût de ces installations est élevé. Pour fixer les idées, si la part du barrage justifiée par des fins agricoles coûte 500 millions de francs, il en faut 700 ou 800 pour financer les tuyaux nécessaires à la distribution de cette quantité d'eau. Or les budgets disponibles pour ce genre d'investissement au moment du débat décisionnel étaient de quelques millions de francs par an, principalement financés par le département concerné. Alerté sur ce point, un membre de l'assemblée départementale interpelle en public le président de l'EPALA sur le décalage entre l'utilisation agricole affichée pour justifier la construction du barrage, et le manque de moyens pour l'adduction qui la rendrait possible. Il s'entend répondre : « Monsieur, nous sommes là pour aménager un fleuve, pas pour poser des tuyaux. » Le caractère incongru de cette sortie permet, là encore, de mesurer par contraste le progrès dans l'évaluation des décisions et des projets que permet un débat contradictoire nourri par des expertises adéquates.

Entre-temps, la « contre-contre-expertise » de la SOMIVAL situait les besoins en eau agricole entre 32 et 44 millions de m³, chiffres proches du maximum de la fourchette avancée par l'étude commanditée par l'État, et inférieur de presque 20 millions de m³ à celui de l'estimation initiale de l'EPALA. Là encore, la mise en concurrence d'études antagonistes finit, comme le constate le GRETU, par circonscrire une plage de débat plus étroite entre les acteurs, qui favorise le rapprochement des points de vue, tout en permettant un traitement adéquat du contenu technique des dossiers.

Pour résumer, le total des besoins — y compris les besoins non agricoles — mis en évidence par les études de contre-expertise était de 70 millions de m³. Il existait donc une alternative technique, économique et environnementale au projet de barrage à Chambonchard : la reconstruction du barrage de Rochebut, pour une capacité de 90 millions de m³. Les besoins des différents acteurs socioéconomiques seraient intégralement satisfaits, avec des impacts environnementaux et locaux moindres que dans le projet de Chambonchard.

E/ Arbitrages et réarbitrages : l'impression d'un marchandage sans négociation

Au bout de deux ans d'études diverses, de réunions en préfecture, de controverse médiatique et publique et d'affrontements de terrain, le gouvernement rend un premier arbitrage en 1991. En voici les grandes lignes :

1. abandon du projet de Serre-de-la-Fare ;
2. remplacement du projet de Chambonchard par la reconstruction du barrage de Rochebut ;
3. construction du barrage de Naussac 2 ;
4. continuation des études menées par l'EPALA sur le barrage du Veurdre.

Le soir où cet arbitrage a été annoncé au journal télévisé, on pouvait voir derrière le présentateur la carte du bassin de la Loire, portant les deux projets rejetés et les deux projets maintenus. L'impression était presque irrésistible qu'on était devant le résultat d'un processus global de négociation — on serait tenté d'écrire, de marchandage — entre partisans et opposants du schéma d'aménagement initial à quatre barrages.

Pendant ce temps Jean Royer, le président de l'EPALA, allait répétant à qui voulait l'entendre qu'il attendait le changement de gouvernement. Dès que reviendrait au pouvoir une famille politique plus ouverte à sa cause, il lui suffirait de demander « ses » quatre barrages et il les obtiendrait. Les élus de la région de Montluçon ne décoléraient pas non plus, et continuaient à soutenir le projet de Chambonchard. Ils n'avançaient pour cela aucun argument réellement nouveau sur les besoins, sur les performances techniques, sur les coûts du projet. Un seul leur suffisait : c'était « leur » projet et c'était une question de principe qu'il dût être préféré aux autres.

En 1992, le Premier ministre est mis en difficulté à l'Assemblée nationale par une motion de censure qui se joue à quelques voix près. Il a besoin des voix de députés extérieurs à son parti. Finalement, la motion de censure est repoussée avec le soutien notamment du maire de Montluçon. Quelques jours après, le ministère de l'Environnement revient sur l'arbitrage de 1991 et annonce que le barrage sera construit sur le site de Chambonchard. Sur ce point encore, il était difficile de résister à l'impression d'une décision négociée.

En 1993 survient le changement de gouvernement qu'attendait M. Royer. Il demande aussitôt une révision du dossier. Mais, après examen de celui-ci, le nouvel arbitrage ressemble au précédent. Serre-de-la-Fare est toujours abandonné. Chambonchard est toujours prévu mais, sur la base des études de besoin, son volume est réduit à 70 millions de m³.

3. LA NÉCESSITÉ D'UN CADRE D'ANALYSE QUI PUISSE EMBRASSER NÉGOCIATIONS ET PROCESSUS DE DÉCISION COMPLEXE

A/ Diversité des formes de négociation

Même schématique, ce récit suffit à montrer la diversité des négociations — ou des amorces de négociations — qui se déroulent dans les interstices ou à l'arrière-plan du processus de décision. Il y a celles que l'on voit, comme les réunions de concertation en préfecture. Il y a celles dont on connaît l'existence mais non le contenu, comme les entretiens conduits par l'ingénieur chargé de mission ou les démarches du président de l'EPALA. Il y a celles que l'on devine : certaines tractations politiques, les contacts divers au niveau des cabinets ministériels. Il y a aussi les négociations qui ne disent pas leur nom et s'affichent sous une autre forme, par exemple dans le cadre du comité de pilotage de l'expertise.

Le récit montre aussi l'importance de ces négociations pour le déroulement et pour les résultats du processus de décision. Celui-ci n'est pourtant pas présenté dans son ensemble comme une négociation.

On a vu enfin que les négociations les plus déterminantes ne sont pas toujours les plus manifestes...

B/ La médiation environnementale : un « cas limite » où le processus de décision est ramené à une négociation

Ces constats jettent une lumière différente sur la médiation environnementale américaine présentée au début de ce chapitre.

Il n'est pas question, à travers ces deux cas, de comparer les processus de décision français et américains. Ce serait mettre sur le même plan d'un côté un récit à l'apologie des médiateurs, et de l'autre une narration critique qui ne présente pas le processus de décision sous un angle particulièrement favorable. Il est hors de doute que si l'on rentrait dans le détail d'un processus de décision américain — ou dans n'importe quel pays — on retrouverait de nombreuses formes de négociation.

Mais c'est sur un autre plan que l'on voudrait ici conduire la réflexion. Par contraste avec le récit sur la Loire, ce qui frappe dans la médiation américaine, c'est le fait qu'elle revient à ramener le processus de décision dans son ensemble à une négociation.

Sur le plan de l'analyse, la négociation organisée par le médiateur devient (pour un temps) la structure et la dynamique principales du processus de décision. Or, le cas de la Loire montre une situation très différente, dans laquelle la négociation se combine comme en une mosaïque avec d'autres dynamiques de la décision. Elle n'acquiert que de manière ponctuelle un espace en partie autonome où elle puisse explicitement se dérouler. *A fortiori*, la décision ne se ramène pas à une grande négociation. Pour autant, les négociations ne se réduisent pas dans ce processus à des modalités secondaires d'une décision qui serait déterminée entièrement en dehors d'elles.

Sur le plan de l'action, de la résolution des conflits, l'intervention du médiateur américain consiste à restructurer concrètement le processus de décision pour en faire

une négociation, puis à créer des conditions qui favorisent le déroulement de celle-ci. Dans le cas de la Loire au contraire, les interventions visant à la résolution du conflit sont multiples, complexes, généralement plus indirectes et souvent plus ambiguës. En tout état de cause, elles ne peuvent pas se ramener à une formule de résolution, « la » médiation, que l'on plaquerait sur une situation.

On retrouve cependant dans le cas français les mêmes enjeux, ou les mêmes activités, que l'on a vus présentés par les médiateurs américains comme « étapes » du processus de médiation (depuis la constitution d'instances de discussion entre acteurs, jusqu'à la recherche de solutions alternatives en passant par la discussion des données techniques et économiques). Par contre, ces activités ne se présentent pas ici comme les étapes fixées à l'avance de la progression planifiée vers une solution négociée, mais plutôt comme des interventions diverses, complémentaires entre elles, mais que l'on essaye d'intégrer dans une architecture de processus de décision que personne ne maîtrise vraiment.

La médiation américaine donne à la fois une impression de simplicité (le processus se réduit à une négociation) et de maîtrise (la négociation se gère par la médiation). Cela explique sans doute en partie l'attraction qu'elle exerce comme référence pour la résolution des conflits, à la fois sur le plan des idées et sur le plan pratique.

Pourtant, cette réduction de la décision à une négociation pose un double problème. Elle est trop sommaire sur le plan analytique : elle ne permet pas de saisir les fonctionnements réels de la négociation dans les processus de décision dans toute leur diversité, leur ambiguïté, leur instabilité — bref, leur complexité. Sur le plan de l'action, elle met en avant un mode d'intervention qui n'est applicable qu'à des situations répondant à des conditions bien précises, dont on a vu qu'elles sont rarement réunies à l'heure actuelle en France, par exemple.

Si la médiation environnementale américaine peut être intéressante, c'est comme un cas limite. Le cas de la Loire, avec sa complexité, ses ambiguïtés manifestes, avec la négociation jouant tantôt un rôle déterminant, tantôt un rôle second dans le processus de décision, possède sans doute un caractère plus représentatif des difficultés que devrait pouvoir traiter une approche de la négociation dans les processus de décision complexes, à la fois sur le plan analytique et sur le plan de l'action pour la résolution des conflits.

4. UN CADRE POUR L'ANALYSE DE LA NÉGOCIATION DANS LES PROCESSUS DE DÉCISION COMPLEXES

Devant ces limites de la médiation environnementale, il paraît nécessaire de proposer un nouveau cadre analytique, qui puisse embrasser les relations entre négociations et processus de décision complexe dans toute leur richesse. Pour cela, on conservera l'idée directrice que les décisions publiques devraient posséder de nombreuses caractéristiques d'une décision négociée, par exemple la représentation des groupes concernés, l'échange des points de vue et des arguments, la recherche de solutions acceptées d'un commun accord plutôt qu'imposées. On cherchera par

contre à s'affranchir de la simplification qui consiste à vouloir ramener concrètement le processus de décision à une négociation.

Pour y parvenir, il faut d'abord analyser de façon critique cette assimilation de la décision à la négociation. Il apparaît alors qu'elle combine en réalité trois simplifications distinctes, dont chacune est fondamentale :

- La première consiste à mettre en avant un mode particulier de traitement des différends — par exemple la négociation — et à renvoyer les autres — par exemple, l'affrontement de terrain ou les procédures juridiques — au second plan, alors qu'ils se combinent souvent de manière intime et complexe.

- La deuxième se traduit par le fait de situer d'emblée la réflexion sur la négociation à l'échelle de la formation de la décision dans son ensemble, faisant fi de l'emboîtement (dans le temps, dans l'espace, dans les niveaux d'organisation impliqués) des échelles de la décision.

- La troisième est de prétendre embrasser dans une même réalité la négociation comme dynamique d'ajustement des points de vue et la négociation comme forme affichée de dialogue entre les acteurs. Or il n'est pas rare que des parties négocient en apparence sans que pour autant s'instaure une réelle dynamique de négociation. Ni, à l'inverse, que la recherche d'un ajustement des positions s'effectue sans passer ostensiblement par les formes de la négociation.

Pour poser un cadre analytique apte à saisir ensemble négociation et processus de décision, il faut s'affranchir de ces trois simplifications en leur substituant des distinctions appropriées.

A/ La négociation est étroitement articulée aux autres modes de traitement des divergences d'intérêts et de valeurs

Il suffit d'ouvrir n'importe quel ouvrage de synthèse sur la recherche en négociation pour constater que celle-ci s'est avant tout intéressée, jusqu'ici, à des situations dans lesquelles la négociation se voit attribuer explicitement — au moins à titre transitoire — un rôle central dans le processus de décision. Il en résulte un déficit dans la manière d'analyser les négociations qui ne se déroulent pas dans de telles conditions, comme celles qui ponctuent ici le récit de l'aménagement de la Loire.

Certes, la plupart des auteurs ont bien à l'esprit l'idée élémentaire que la négociation n'est qu'un mode parmi d'autres pour la résolution des divergences entre acteurs sociaux. Même si l'on peut discuter de leur classification, ces modes sont en nombre limité : évitement, affrontement, négociation, coopération, recours au jugement d'un tiers, recours à un texte (contrat ou loi) (voir par exemple Dupont, 1994, p. 29).

Les relations entre négociation diplomatique et affrontement armé (réel ou virtuel), entre négociation sociale et grève, pour ne citer que deux exemples, empêchent que l'on se forme une idée excessive de l'autonomie de la négociation par rapport aux autres modes de traitement des différends. Mais la grande majorité des études sur la négociation, pour mieux centrer l'attention sur cette dernière, tendent à ne donner qu'une vision appauvrie du processus décisionnel où elle s'insère. Les différentes approches théoriques ne le prennent en compte jusqu'ici que de manière simplifiée et

statique. Les modèles qualitatifs globaux, comme ceux de Sawyer et Guetzkow (1965) ou de Kremenjuk (1991), les subsument dans un inventaire de variables externes, sous des rubriques telles que « pouvoir des acteurs », « structure », etc. Dans la théorie des jeux, on les schématise et on les fige dans les règles du jeu, données et fixées dès le départ. Enfin, Fisher et Ury (1982) en montrant que le négociateur doit avoir à l'esprit à tout moment « la meilleure alternative à une solution négociée » — c'est-à-dire ce qu'il pourrait obtenir par un autre moyen que la négociation — incitent bien, pour leur part, à une prise en compte dynamique et précise de l'évolution de l'ensemble de processus de décision, mais sans fournir davantage d'indications pour cela.

Certes, il existe bien des frontières entre les divers modes de traitement des différends. Ils ne constituent pas, contrairement à ce que l'on entend souvent affirmer, un continuum. Entre le conflit et la négociation, entre l'évitement et l'affrontement, par exemple, la transition n'est pas insensible mais passe au contraire par des seuils, des changements de registre nettement perceptibles, qui modifient les règles de l'interaction et qui, au demeurant, ne sont pas toujours faciles à provoquer (si on les souhaite) ou à éviter (si on les craint) (Mermet et Barouch, 1987).

Mais cela n'empêche pas un acteur du processus de décision de se guider simultanément sur deux modes ou plus. Par exemple, quand la négociation se déroule en parallèle d'un affrontement direct et d'une procédure judiciaire (cas de l'occupation du site de Serre-de-la-Fare par des militants écologistes), les acteurs gardent en vue, tout en négociant, la manière dont les processus qui se déroulent au tribunal et sur le terrain font varier en temps réel les bénéfices et les risques qui sont en jeu dans la négociation.

On peut aller plus loin, et constater que même si les acteurs ne sont pas engagés concrètement dans une interaction autre que la négociation, ils peuvent malgré tout se guider sur ce que seraient les résultats possibles de ces processus alternatifs de traitement du différend, s'ils y recouraient (voir par exemple l'analyse proposée par Vodoz [1992] et par l'auteur [Mermet, 1992, p. 152-157]). La négociation en cours entre les parties prenantes et l'affrontement où elles pourraient se lancer se font écho, comme se répondent, en Grande-Bretagne, le gouvernement d'un côté et de l'autre le gouvernement virtuel (*shadow cabinet*) formé par l'opposition, et qui permet à chacun de se faire une idée de ce qu'elle ferait si elle était au gouvernement. À l'affrontement réel répond une négociation virtuelle, et, à la négociation réelle, un affrontement virtuel.

Un processus de décision complexe se présente donc comme un ensemble de moments, de séquences, de confrontations partielles, qui se déroulent sur l'un ou l'autre de plusieurs modes d'interaction qui se répondent. Dans ce cadre, pour étudier les négociations, il faut avant tout analyser leur place dans le processus décisionnel.

B/ Une question d'échelles

Cela doit commencer par une clarification en termes d'échelles. Nous proposons de distinguer trois catégories de négociations, en fonction de leur ampleur au regard du processus de décision où elles s'inscrivent.

1) *Négociations interstitielles*

On parlera de négociations interstitielles pour celles qui occupent dans le processus de décision une place plus ou moins ponctuelle. On peut ranger dans cette catégorie des ajustements de points de vue rapides, qui s'insèrent dans des séquences du processus de décision qui ne sont pas forcément marquées par la négociation. Par exemple : « Est-ce qu'untel est d'accord ou pas pour participer à une table ronde dans un colloque où l'on dialoguera sur les points de vue des acteurs ? » Ou bien : « Est-ce qu'untel accepte de relire l'étude de contre-expertise économique pour voir si elle comporte des erreurs qui pourraient envenimer la discussion ultérieure de cette étude ? » Mais on peut aussi considérer comme interstitielles des négociations qui occupent un nœud du processus décisionnel. Par exemple, le préfet chargé d'intégrer les points de vue divergents des acteurs organise une réunion d'échange de vues entre deux acteurs.

2) *Négociations composantes*

La négociation se situe à une autre échelle lorsqu'elle n'est plus ponctuelle, mais anime (ou accompagne) toute une séquence du processus de décision. Par exemple, dans le cas de la Loire, les comités de pilotage qui ont encadré les diverses contre-expertises ont fonctionné comme lieux de négociation pendant plusieurs mois. Pendant cette période, ils ont pris en charge une partie du débat décisionnel et de ses enjeux. À cette échelle, la négociation représente un « moment » (dans le temps, dans la dynamique du processus) ou un organe (dans le dispositif) de la décision et nous parlerons alors de négociation composante.

3) *Négociation englobante*

Enfin, on se situe encore à une autre échelle lorsqu'une négociation devient pour une assez longue durée le lieu essentiel du débat décisionnel, lorsqu'elle embrasse les principaux enjeux de la décision. Par exemple, dans le cas du barrage de la Snoqualmie-Snohomish, pendant plus d'un an entre le moment où l'affrontement des intérêts a conduit au blocage et le moment où les acteurs se sont mis d'accord pour agir d'une manière convenue, c'est tout le processus de décision qui emprunte, pour utiliser une image, le chenal de la négociation.

4) *Échelles de temps et d'organisation*

Ainsi, la place de la négociation dans le processus de décision peut-elle être :

- dans les interstices ;
- comme une séquence parmi plusieurs qui se succèdent ou se déroulent en parallèle ;
- ou encore comme le cadre qui organise pour une durée prolongée l'ensemble du processus de décision.

Encore une fois, ces trois échelles sont données ici comme des repères schématiques. Elles assimilent d'ailleurs échelle de temps et échelle d'organisation, alors que les deux ne coïncident pas forcément. Par exemple, on peut concevoir une négociation qui accompagne tout le processus décisionnel au fil des années, mais ne traite

que d'un ou de quelques enjeux — ou inversement une négociation brève, mais mettant en balance l'ensemble des enjeux de la décision. C'est dans l'étude de cas précis qu'il faut déterminer le niveau et la nature exacte des distinctions d'échelles pertinentes.

L'essentiel est ici de souligner l'idée que chaque négociation se joue à un niveau de durée et d'organisation donné du système de décision. Il importe dans chaque cas d'identifier ces niveaux pertinents, pour y situer clairement les négociations que l'on veut analyser ou conduire.

Observer cette règle devrait permettre de mieux comprendre la relation entre chaque négociation et la situation plus large où elle s'inscrit. Cela devrait également favoriser à l'avenir l'étude des négociations interstitielles, trop souvent négligées au profit des négociations composantes ou englobantes, plus faciles à analyser comme des processus autonomes.

S'il importe de resituer ainsi chaque négociation dans le processus de décision, on ferait fausse route en considérant qu'elle ne joue (et ne se joue) qu'à l'échelle de temps ou d'organisation où elle se déroule. Il faut prendre en compte les renvois d'échelle : par exemple, une négociation discrète et ponctuelle entre deux parties peut être déterminante dans la mise en place ultérieure d'un processus plus large et structuré de négociation entre toutes les parties concernées. De plus, les sauts d'échelles ne sont pas rares par lesquels une négociation même brève et liée à une rencontre accidentelle peut faire bifurquer l'ensemble du processus de décision. Réciproquement, une négociation englobante soigneusement structurée peut achopper durablement sur des affrontements interstitiels difficiles à percevoir, et rester infructueuse.

C/ Le rôle de la négociation dans la décision : modèle directeur ou modalité de communication ?

Les distinctions d'échelle, pour être indispensables, ne suffisent donc pas. En effet, une fois précisée la place d'une négociation dans le processus, il reste à qualifier le rôle qu'elle y joue. Sur ce plan, les ambiguïtés et les confusions sont fréquentes. Afficher et mettre en scène un processus comme étant une négociation, par exemple, est-ce vraiment négocier ? On ne manque pas d'exemples en matière d'environnement et d'aménagement, dans lesquels sont mises en place des instances de concertation, des procédures de négociation, mais où la décision ne débouche nullement sur un ajustement des intérêts, ni sur une amélioration des projets d'aménagements, mais seulement sur le projet défendu depuis le début par une coalition d'acteurs dominants — d'où le terme de « pseudo-négociation » proposé par Dupont (1994) pour distinguer ce type de processus. À l'inverse, faire en sorte d'obtenir un ajustement des intérêts accepté par les parties, n'est-ce pas de la négociation, même si cela n'est pas affiché ou organisé explicitement comme tel ? Dans le cas des barrages de la Loire, lorsque le présentateur du journal télévisé pointe sur une grande carte les quatre barrages qui étaient envisagés et le compromis finalement atteint autour de deux barrages, il n'est pas déraisonnable de considérer que l'ensemble du processus, à l'échelle de deux ou trois années, a été géré comme une négociation.

1) *Des distinctions nécessaires sur le statut de la négociation et sur le rôle qui lui est attribué*

Pour lever les ambiguïtés, pour prévenir les confusions, il faut construire une grille d'analyse qui permette, entre autres, de distinguer les diverses combinaisons entre négociation tacite et affichée, simulée et effective. Pour cela, on partira de l'idée que l'interaction entre les participants à un processus de décision peut être qualifiée de négociation à partir de la réponse à trois questions différentes :

- La communication entre les protagonistes est-elle organisée et conduite comme un dialogue sur des solutions qui permettraient de régler le différend ?
- Les comportements des protagonistes sont-ils guidés (ou peuvent-ils être expliqués de façon satisfaisante) par la recherche d'une décision agréée entre eux ?
- Le résultat du processus est-il considéré par les acteurs comme une résolution acceptable d'un commun accord ?

Dans le premier cas, on dira que la négociation est une modalité du processus de décision ; elle lui imprime concrètement et visiblement une « forme particulière » : une suite d'échanges entre les groupes d'intérêt, affichant le souhait de parvenir à un arrangement.

Dans le deuxième cas, on dira que la négociation joue le rôle d'une orientation (on pourrait dire aussi, d'un « fil conducteur ») dans le processus de décision. Qu'elles puissent ou non, qu'elles veuillent ou non négocier explicitement, les parties guident leurs actions et leur communication sur la recherche d'un arrangement.

Modalités et orientation peuvent se combiner diversement :

- si la négociation transparait comme orientation, mais n'apparaît pas comme modalité, on parlera de *négociation tacite* (ou cachée si le dialogue direct a lieu, mais n'est pas observable) ;
- si orientation et modalités sont manifestes en même temps, on parlera de *négociation effective* ;
- si la négociation apparaît comme une modalité, sans qu'il ressorte que les comportements soient vraiment guidés par une orientation de négociation, on parlera de *pseudo-négociation*.

Reste la troisième question : l'obtention ou non d'un arrangement accepté d'un commun accord. Cette question correspond à un regard évaluatif porté sur la négociation — à la fois analyse de l'impact d'une négociation sur le processus décisionnel, et jugement sur cet impact. Pour souligner ce caractère évaluatif, on parlera de performance décisionnelle.

Ce troisième regard, plus inhabituel que les deux précédents, est nécessaire pour analyser le rôle de la négociation dans la décision. Sans lui, un simulacre tapageur de négociation éclipserait toujours un effort discret ou bref, mais réel, de conciliation des intérêts.

2) *La négociation comme modèle*

Les notions d'orientation et de performance sont liées. La première correspond à un objectif que s'assigne(nt) un (ou plusieurs) participant(s) à la décision, et qui lui (leur) sert de fil conducteur : faire en sorte qu'elle possède certaines caractéristiques d'une décision négociée, par exemple une certaine lisibilité des positions initiales des

parties, leur accord sur la décision finale, un équilibre des renoncements que la décision implique de leur part. La seconde notion, évaluative, revient à considérer que l'on peut analyser et juger après coup tout ou partie d'un processus de décision à l'aune de ces caractéristiques que l'on attend d'une négociation réussie.

Les deux notions reviennent à poser la négociation comme modèle d'un processus de décision — ou d'un moment de ce processus. Elle constitue d'une part un modèle analytique. Les concepts et acquis de la recherche en négociation peuvent aider à comprendre le processus de décision, que celui-ci ait adopté ou non la négociation comme modalité de déroulement. Elle peut être utilisée d'autre part comme un modèle normatif dont les parties peuvent se servir pour guider leur participation à la décision — c'est la notion d'*orientation* — ou pour juger le processus décisionnel et ses résultats — c'est la notion de *performance*. Lorsqu'il n'est pas nécessaire de distinguer les deux notions, on parlera simplement de modèle. Ce faisant, on ramène l'accent sur la distinction fondamentale entre négociation comme modalité — le processus de décision prend la forme d'une négociation — et comme modèle — le processus de décision s'analyse, se conduit et se juge au fond selon les critères propres à une résolution négociée des différends.

D/ Place et rôle de la négociation : une lecture simplifiée de la diversité des situations

Les considérations de place de la négociation (d'échelle en particulier) et de rôle de la négociation (modalité, modèle) peuvent être combinées dans un tableau croisé. On obtient alors une représentation schématique de la diversité des situations d'insertion de la négociation dans les processus de décision complexes. Voici quelques exemples de ces combinaisons.

1) Négociations englobantes

On peut considérer que la négociation devrait être à la fois modèle et modalité de l'ensemble du processus de décision ; c'est le modèle de politique publique que les Néerlandais appellent *Policy Network* (Barraqué, 1995, p. 212). Avant même de considérer un projet d'aménagement, on identifie les acteurs concernés, on les met en présence, ils cernent leurs besoins respectifs, leurs divergences. Alors seulement on met à l'étude des projets techniques pour les satisfaire, et le choix final entre eux, quelques années plus tard, résulte d'une négociation. Ici la négociation est bien le modèle puisque le processus décisionnel est guidé par la recherche d'une solution qui fasse l'accord ; elle est aussi la modalité puisque cette recherche, le rapprochement des points de vue et la discussion des intérêts sont mis en œuvre concrètement dans le cadre des discussions du *Policy Network* ; la négociation se situe à l'échelle la plus large au regard du processus de décision, puisqu'elle l'embrasse pratiquement en entier, du début à la fin.

La négociation peut être aussi le modèle sans être la modalité. La manière dont trois gouvernements successifs (de 1989 à 1993) ont traité le problème de la Loire en fournit un bon exemple. Tout s'est passé comme s'il y avait eu une négociation entre les parties prenantes. Mais la négociation n'a jamais été la modalité d'ensemble : les

TABEAU 4.1 – PLACE ET RÔLE DE LA NÉGOCIATION : UNE GRILLE DE LECTURE

	Négociation effective	Négociation tacite ou indirecte	Pseudo-négociation
La négociation est-elle le modèle ?	oui	oui	non
La négociation est-elle la modalité ?	oui	non	oui
Négociation englobante	<i>Médiation environnementale Modèle du Policy Network</i>	Succession de confrontations et d'arbitrages sur la Loire, de 1989 à 1993	<i>Organisation de gestion fondée en apparence sur la concertation</i>
Négociation composante	<i>Procédures de concertation correspondant à une étape de la décision</i>	Mission de l'ingénieur général Pilotage des études de contre-expertise	<i>Procédures de concertation de façade</i>
Négociation interstitielle	Contacts pour la mise en place des comités de pilotage Visite d'élus aux cabinets ministériels	Discussions techniques des données pour l'évaluation des besoins	Réunions de conciliation entre élus et associations subies par les parties

Ce tableau combine les distinctions d'échelle (en lignes) et de rôle de la négociation (en colonnes) dans le processus de décision.

Les exemples donnés en caractère standard sont tirés du cas de la Loire.

Ceux en italique correspondent à d'autres exemples mentionnés dans le texte ou à des exemples de principe.

Le but du tableau n'est pas d'appuyer l'analyse proposée du cas de la Loire, encore moins de classer les différents modes d'interventions pour une décision négociée, mais d'illustrer le principe du travail de distinction des places et des rôles de la négociation.

arbitrages ne résultent pas d'échanges directs entre toutes les parties réunies autour d'une table.

Enfin, la décision peut être mise en scène pour une longue période comme un processus de négociation qui réunit ostensiblement et régulièrement les parties prenantes autour d'une table, sans que soient remplies les conditions d'une négociation effective, et sans qu'elle ait lieu. La négociation sert alors de façade, d'habillage, à un processus d'une autre nature (gestion autoritaire, affrontement des parties, ou évitement du problème).

2) *Négociations composantes*

À l'échelle des négociations composantes, on retrouve les trois cas de figure.

Les réunions de concertation organisées en préfecture au sujet de la Loire, affichées comme négociations, peuvent, selon les périodes et les dossiers, avoir été de réels exercices de rapprochement des points de vue ou de simples formalités subies par des acteurs déterminés.

On a vu avec la « mission Chapon » de 1979, et avec le fonctionnement du comité de pilotage de la contre-expertise sur le projet de Chambonchard, des exemples très parlants de négociations indirectes approfondies.

3) *Négociations interstitielles*

Toujours dans le cas de la Loire, on peut évoquer à plus petite échelle les négociations explicites mais ponctuelles pour constituer le comité de pilotage des études de contre-expertise, ou celles se déroulant dans les cabinets ministériels. Il s'agit bien, dans leur forme comme dans leur dynamique, de négociations effectives.

Elles cohabitent avec des négociations tout à fait tacites. Les plus frappantes sont les multiples contacts entre experts et acteurs, souvent en tête à tête, en marge de l'étude de contre-expertise, pour discuter de points techniques nécessaires au modèle d'évaluation des besoins — dont chacun sait à quel point ils peuvent influencer les résultats de l'expertise, donc la décision. Il faut avoir entendu les hauts fonctionnaires impliqués discuter pied à pied au téléphone tel chiffre de rendement du blé, de consommation d'eau par hectare, pour mesurer l'importance de ces négociations interstitielles tacites dans la formation de la décision.

Enfin, même si elles n'apparaissent pas dans la manière dont nous avons relaté le cas de la Loire, il n'est pas difficile d'évoquer des occasions où, ponctuellement contraints à donner les apparences de la négociation, des adversaires se soumettent un moment à son vocabulaire et à son rituel, sans songer un instant à rechercher un arrangement.

E/ Des repères pour un triple travail de clarification

Si l'on veut comprendre les négociations insérées dans les processus de décision complexes, il importe de s'éloigner du cas limite dans lequel le processus de décision peut être assimilé purement et simplement à une négociation. Pour cela, on a proposé ici un triple travail d'articulation entre négociation et autres modes de traitement des différends, de clarification des places et des rôles de la négociation dans les processus de décision complexes. La recherche en négociation doit progresser dans l'iden-

tification et l'analyse de ces négociations multiples, diverses, souvent peu visibles. Ces repères devraient permettre de l'entreprendre de manière systématique.

5. MÉTHODES D'INTERVENTION POUR UNE DÉCISION NÉGOCIÉE

Sur le plan de l'action cependant, on ne peut se contenter d'analyser la négociation dans les processus décisionnels. Il faut aussi concevoir et conduire des interventions concrètes pour accroître sa part et son efficacité dans la décision. Dans ce domaine aussi, un travail de clarification et d'approfondissement est nécessaire. Nous ne ferons ici que l'esquisser, en développant successivement deux thèmes :

- la variété et la complexité des places et des rôles de la négociation dans les processus de décision appellent une diversité et une adaptabilité correspondante des interventions pour résoudre les différends ;
- l'importance de la négociation dans les processus de décision, les valeurs positives qui lui sont attachées, ne doivent pas faire perdre de vue ses limites.

A/ Explorer et utiliser la diversité et la richesse des méthodes d'intervention

1) *La médiation environnementale américaine : une méthode de résolution particulière, adaptée à des contextes spécifiques*

Comme on l'a vu plus haut, la médiation environnementale américaine est à prendre comme un « cas limite ». Pendant une période, le processus de décision se trouve — du moins en première analyse — dominé par une procédure de négociation. Une fois ceci obtenu, l'intervention du médiateur vise à améliorer le déroulement de la négociation et ses résultats.

La situation est cependant plus ambiguë : dans la plupart des cas, la médiation se surajoute en réalité à des procédures judiciaires ou à d'autres formes d'affrontement. Que celles-ci soient momentanément en suspens ou qu'elles continuent à courir, elles constituent la véritable infrastructure de la médiation et de la négociation que celle-ci instaure et anime. On constate d'ailleurs que les domaines où la médiation se développe en France sont essentiellement ceux où elle peut s'appuyer sur l'arrière-plan de la justice (médiation conjugale, pénale, administrative) ou de l'affrontement hautement formalisé de la grève (négociation sociale).

La médiation est souvent la méthode particulière de résolution des différends enfermés dans des structures conflictuelles rigides, figées dans l'opposition polaire des parties prenantes. Même dans ce cas, la multiplicité des formules de médiation souligne à quel point celle-ci doit s'adapter jusque dans le détail aux structures décisionnelles au sein desquelles elle se déroule.

2) *Reconnaître la diversité des méthodes de résolution des différends*

L'attraction exercée par la médiation ne doit pas cacher la diversité des méthodologies d'intervention pratiquées aux États-Unis pour la prévention et la résolution

négociée des conflits environnementaux. Les approches qui cohabitent au sein du mouvement de l'*alternative dispute resolution* diffèrent sensiblement entre elles et reflètent la diversité des situations et des processus de décision que l'on rencontre à l'intérieur même des États-Unis.

Cette diversité ne fait que s'accroître lorsqu'on ajoute, en changeant de pays, les différences liées à la culture nationale, au système juridique et institutionnel, au contexte sociopolitique. Plutôt que de chercher à transposer — serait-ce en l'adaptant — une formule toute faite comme celle de la médiation environnementale, il vaut mieux travailler à concevoir des méthodes et techniques d'intervention directement adaptées à tel ou tel contexte décisionnel donné. Cela suppose d'une part que l'on développe — comme on l'a proposé plus haut — les outils de diagnostic de la négociation dans le processus décisionnel. Il faut d'autre part étudier les méthodes d'intervention en tant que telles, plutôt que de s'attacher à la promotion de l'une ou l'autre d'entre elles.

3) Analyser les modes d'intervention existants

Pour cela, il est souhaitable de les désigner d'un terme générique. En première analyse, le terme de médiation pourrait convenir, puisqu'il peut être entendu en un sens très large. Mais il possède aussi des définitions bien plus étroites (et souvent contradictoires entre elles) d'où résultent de multiples malentendus. On parlera donc ici d'interventions pour une décision négociée. Cette formule souligne l'idée que, s'il est souhaitable d'intervenir, ce n'est pas pour imposer la négociation comme « modalité » formelle de la décision, mais plutôt afin que le processus de décision intègre les dynamiques de négociation nécessaires pour déboucher sur une décision discutée, intégrant les intérêts et préoccupations des parties prenantes, et acceptable par elles — bref, conforme au « modèle » de la négociation.

On peut constater que les acteurs de la décision sont loin d'être démunis lorsqu'il s'agit d'intervenir dans ce sens. Dans le cas de la Loire, par exemple, on les a vus mettre en œuvre, entre autres :

- la mission de l'ingénieur général ;
- les jeux d'expertise et de contre-expertise ;
- la mission de rapprochement des acteurs confiée au préfet coordinateur de bassin ;
- les réunions de préparation des arbitrages gouvernementaux.

Aucune de ces opérations ne peut être considérée comme une médiation au sens propre du terme. Mais chacune correspond à une initiative pour faire en sorte que la négociation trouve et prenne sa place dans la résolution des différends entre acteurs et dans la formation de la décision. Même si ces interventions sont fondées sur des savoirs empiriques, elles peuvent néanmoins s'analyser en termes de méthodes et de techniques.

4) Techniques et méthodes

Entre « méthodes » et « techniques », on fera ici une distinction d'échelle :

- On parlera de techniques pour désigner des interventions plus ou moins fragmentaires dans le processus de décision, et qui entendent contribuer à une issue négociée

— par exemple, l'organisation par un tiers d'une réunion entre parties antagonistes ou l'animation d'un séminaire « académique » réunissant les protagonistes d'un dossier brûlant.

• On parlera de méthodes pour des interventions de plus grande ampleur (négociations composantes et englobantes) et qui organisent (au moins en partie) le processus de décision lui-même. La mission de l'ingénieur général, celle du préfet dix ans après (très différentes par leur conception et les techniques mises en œuvre) sont de cet ordre. Ces méthodes combinent presque toujours de nombreuses « techniques » — qu'elles soient mobilisées de façon empirique ou de manière explicite et codifiées comme dans la médiation à l'américaine.

5) Reconnaître les points communs à diverses approches

Cette manière de voir permet d'appréhender la diversité des méthodes et des techniques selon les pays et les cas, tout en constatant l'importance des points communs qui les rapprochent. Ainsi, les méthodes d'intervention utilisées dans le cas de la Loire diffèrent par bien des aspects de la médiation environnementale américaine. Mais on y retrouve nombre d'enjeux et de techniques comparables. On y reconnaît sans peine, par exemple, ce que les auteurs américains considèrent comme les « étapes » de la médiation. Expertises, contre-expertises, comités de pilotage, débats publics sur le sujet ont permis d'aller loin dans la « mise à plat des besoins à satisfaire » et sur la « mise en commun et la discussion des données ». Les études techniques de solutions alternatives ont apporté, jusque dans les arbitrages finaux, sensiblement la même contribution que la « recherche commune d'alternatives » dans la médiation. Quant aux résultats du processus, ils répondent à un « cahier des charges » analogue : dégager des propositions d'aménagement différentes de celles initialement envisagées, ayant été largement débattues, et satisfaisant mieux les besoins des acteurs.

6) Sortir des recettes pour cultiver la diversité des combinaisons méthodologiques

Il faut donc ramener l'enjeu des modalités d'intervention et de négociation à leur véritable niveau : celui d'un choix à chaque fois reconsidéré de techniques et de méthodes. Face à la diversité et à la complexité des situations décisionnelles, il faut dépasser les recettes toutes faites, disposer d'une large palette de techniques, et les agencer dans des méthodes adaptées à chaque cas.

Le modèle américain de médiation environnementale combine :

- une panoplie donnée de techniques destinées à permettre telle ou telle fonctionnalité décisionnelle (le diagnostic des acteurs, la mise à plat des besoins...);
- une combinaison donnée de ces outils dans une méthode définie à l'avance.

Rien n'impose de se confiner à ce cadre. L'important est que la méthode d'intervention mise en œuvre remplisse bien, en partant du processus de décision tel qu'il est, les fonctions nécessaires pour le guider vers une résolution négociée (au sens large que nous donnons ici à ce terme).

7) Clarifier les performances attendues de la décision

Cette conception, dans la mesure où elle conduit à prendre en considération des négociations qui ne s'affichent pas formellement en tant que telles, suppose que l'on précise les critères au regard desquels on estime qu'une décision est « négociée » ou non. Il n'est pas question, bien sûr, de les fixer sur un plan général et de façon rigide, mais seulement d'inviter chaque praticien, chaque chercheur, à y travailler dans le cadre et selon la perspective qui l'intéresse.

Cela soulève bien sûr des questions importantes. Les notions de performance, d'orientation, de modèle, doivent aider à les aborder :

- L'idée d'orientation relativise les techniques et les formes affichées de la négociation ; elle nous invite à en analyser les dynamiques plus profondes, à être attentifs aux représentations des acteurs, à réfléchir aux critères selon lesquels nous concevons la négociation, et donc aux objectifs que nous poursuivons en intervenant à l'appui d'un processus de décision.
- L'idée de performance décisionnelle met en relief les résultats du processus de décision. Si l'on prend par exemple comme critères la satisfaction des besoins des groupes sociaux et la recherche d'une rationalité collective de l'aménagement (par exemple en termes de limitation des coûts ou de ménagement de l'environnement et des ressources naturelles), les décisions prises en matière d'aménagement de la Loire peuvent faire l'objet d'une évaluation mitigée. D'un côté, le remplacement du barrage de Serre-de-la-Fare par des solutions alternatives pour protéger Brives-Charensac des inondations peut être considéré comme une réelle intégration des points de vue, qui conduit à une meilleure satisfaction globale de la société, tout en répondant aux besoins des divers acteurs. De l'autre côté, le rejet de la solution intégratrice que constituait la reconstruction possible du barrage de Rochebut sur le Cher peut être vu comme un échec de la négociation, un aboutissement qui écarte les préoccupations des uns, sans pour autant mieux satisfaire les besoins des autres. Cette appréciation dépend cependant de l'échelle à laquelle on se place. On peut considérer par exemple, comme certains protagonistes de ce dossier, que le médiocre résultat du processus décisionnel sur Chambonchard est le prix à payer pour l'équilibre — plus satisfaisant — du plan d'ensemble « négocié » sur la Loire.
- Quant à l'idée de modèle, elle incite à utiliser les théories et les expériences de négociation environnementale les plus effectives (c'est-à-dire où la négociation est à la fois modèle et modalité de la décision) comme analyseurs et comme guides pour conduire les interventions plus indirectes ou plus partielles visant à une décision négociée. Par exemple, la référence aux diverses étapes de la médiation environnementale permet d'éclairer certaines lacunes du processus de décision concernant le barrage de Chambonchard de 1986 à 1993. D'abord, la mise en place de la résolution du différend est bancal, parce que certains acteurs refusent *a priori* le principe de la recherche d'une solution acceptée par les parties. Ensuite, l'expression claire des désaccords entre les acteurs sur les valeurs en matière d'environnement et d'aménagement ne trouve pas de forum où elle puisse s'exprimer autrement que dans la controverse politique par voie de presse, et être reconnue réciproquement ; elle reste donc le soubassement d'une logique d'affrontement. Enfin, et c'est la suite logique

de ces positions, certains acteurs ne se sentent pas engagés par les solutions intégratives proposées, ni obligés de justifier leur position, dans la mesure où ils peuvent l'imposer.

Dans ces conditions — et dans de nombreux cas plus ou moins similaires —, rien ne permet d'affirmer que ce sont les modalités de négociation qui sont en défaut ; de nombreux signes suggèrent au contraire que c'est la négociation comme modèle pour coordonner les comportements et stratégies des acteurs qui n'est pas suffisamment partagée. Il faut alors la replacer dans une réflexion plus large sur les processus et les structures décisionnels.

B/ Remettre la négociation à sa place

1) Les techniques ne peuvent se substituer à la volonté d'accord de la part des parties

Étudier la place de la négociation dans la décision doit en effet conduire, sur un plan pratique, à (re)mettre la négociation à sa place dans la résolution des problèmes d'environnement. Or depuis 1990, comme l'illustre la multiplication des « chartes d'environnement » (municipales, départementales, etc.), l'idée de gérer des problèmes environnementaux par la concertation a connu en France une véritable vogue. Mais les progrès enregistrés en la matière conduisent parfois à des attentes excessives. Dans ce contexte, des dysfonctionnements dans la décision publique comme celui que l'on vient d'évoquer sont souvent interprétés, en substance, de la façon suivante : « Ce qui nous manque en France, c'est une capacité (encore) accrue à négocier, à aider les acteurs à trouver entre eux des solutions consensuelles. »

Le cas de l'aménagement de la Loire suggère un diagnostic plus nuancé. Qu'a-t-il manqué dans un cas comme celui de Chambonchard ? De nombreux acteurs n'avaient pas ménagé leur peine pour promouvoir la recherche négociée d'une solution, pour y participer. Les aides, les interventions, les initiatives de concertation ont effectivement conduit à une solution qui avait impliqué la plupart des acteurs et qui répondait aux besoins mis en avant par tous les groupes sociaux. Or, cette solution n'a pas été retenue. Ce n'est pas la volonté de la plupart des acteurs qui a fait défaut, ni les techniques et méthodes de négociation. Le médiocre résultat constaté est le fruit d'une structure de décision où quelques acteurs puissants préfèrent imposer une solution unilatérale plutôt que de se rallier à une solution négociée.

2) Faire la part des difficultés de processus et celle des défauts de structure

Il ne s'agit pas, loin de là, de conclure que les méthodes mises en œuvre aujourd'hui en France soient tout à fait adaptées, ou qu'il n'y ait nul besoin de progresser dans ce domaine ni de s'inspirer d'exemples étrangers.

N'endossons pas non plus la décharge facile qui renvoie au « manque de volonté politique », comme à un génie qui refuserait de sortir de sa lampe. La « volonté politique » de se rallier à une solution négociée, pour reprendre une formule de Fisher et Ury (1982), n'est pas essentiellement une question de bonne volonté. Elle tend à

manquer lorsque la structure de la situation d'action rend trop tentant d'imposer une solution de manière unilatérale — parce que c'est plus facile, parce que cela comporte des avantages importants, parce qu'il est difficile de faire autrement, ou simplement parce que l'on s'estime fondé à le faire. En insistant sur la nécessité de l'impasse comme condition nécessaire de leur entreprise, les médiateurs américains ne disent pas autre chose.

Pour cultiver une résolution plus négociée des problèmes de décision, il faut donc faire avec pertinence la part des problèmes de conduite de la négociation et celle des structures de décision.

À ce défi pratique répond un enjeu théorique fondamental pour les chercheurs en négociation. Chacun d'eux est en effet appelé à prendre position dans un champ de tension entre deux extrêmes. Le premier revient à considérer que la structure (des intérêts, des pouvoirs) détermine le résultat. Le processus n'est alors qu'un détail d'itinéraire pour se rendre en un point tracé d'avance. Ce serait par exemple la position de spécialistes des relations internationales qui considéreraient que celles-ci sont surdéterminées par les rapports de forces entre les nations. Le second extrême consiste à penser que c'est le processus de négociation lui-même qui est déterminant. Comme le proclame le titre provocateur d'un ouvrage de vulgarisation sur la négociation — *You Can Negotiate Anything (Vous pouvez tout négocier)* [Cohen, 1982] —, en s'y prenant bien l'on pourrait tout obtenir.

Le poids respectif accordé à la structure et au processus, et la nature de l'articulation entre eux constituent des points majeurs de différenciation entre les différentes conceptions et approches de la négociation. Mais rares sont les chercheurs en négociations qui adhéreraient à l'un des deux extrêmes. Si les structures déterminent d'avance le résultat, pourquoi s'intéresser à la négociation ? Inversement, qui défendrait l'idée que, moyennant une bonne gestion du processus, on peut obtenir des résultats de négociation équilibrés quels que soient la structure décisionnelle et les pouvoirs en jeu ? Et pourtant, nombreux sont les acteurs des décisions publiques environnementales qui semblent aujourd'hui s'accrocher à cette idée !

Le cas de Chambonchard et de nombreux exemples analogues montrent que souvent, en matière d'aménagement et d'environnement, ce n'est pas la capacité de négociation qui manque pour parvenir à des décisions publiques appropriées. Dans bien des cas où l'on proclame la nécessité de toujours plus de discussion, de concertation, etc., le véritable moyen d'obtenir de meilleures décisions en aménagement serait de modifier les structures de la négociation, c'est-à-dire les règles de la décision, et les rapports de forces entre les acteurs. Quand ceux-ci ont avantage à trouver un accord, quand aucun d'entre eux ne peut « passer en force » ou n'a pas intérêt à le faire, tout porte à penser que des interventions adaptées aux particularités de la situation peuvent être conçues sans difficultés majeures. Il n'est pas interdit alors de penser que les réformes à répétition des procédures d'enquête publique en France s'attaquent à un symptôme — les débats houleux et souvent stériles autour des décisions d'infrastructures — plutôt qu'au problème fondamental : la difficulté ou la réticence qu'éprouvent nombre d'aménageurs, dans le cadre où s'organise aujourd'hui leur action, à prendre en compte dans leurs projets la diversité des préoccupations et la pluralité des intérêts.

CONCLUSION

La médiation des conflits d'environnement et d'aménagement aux États-Unis constitue une référence intéressante pour réfléchir aux conditions de résolution négociée des conflits en matière de décision publique. Mais cela ne doit pas (comme c'est parfois le cas) conduire à la considérer comme le modèle de méthode à généraliser. La médiation n'est qu'une formule d'intervention particulière, et bien d'autres existent pour la résolution négociée des différends ou, selon la formule plus positive que nous avons retenue, pour la formation négociée de la décision. Nous voudrions, par le travail de clarification entrepris ici, stimuler une réflexion plus systématique sur leur diversité et leur adéquation aux contextes décisionnels. Pour cela, il faut se donner les moyens d'une analyse précise des places et des rôles de la négociation dans les processus de décision tels qu'ils se présentent effectivement, avec les spécificités liées aux particularités du problème traité, au cadre national institutionnel, juridique, culturel, politique.

Plus largement, la recherche en négociation devrait se pencher davantage sur les négociations multiples (des négociations interstitielles aux négociations englobantes) qui font partie intégrante des processus de décision complexes et qui y jouent un rôle si fondamental.

L'étude des processus de décision publique en environnement tels qu'ils se déroulent en France a constitué pour nous une puissante incitation à aller dans ce sens. Les négociations formelles n'y jouent pas un rôle déterminant, et la recherche d'arrangements prospère dans des formes informelles, indirectes, très diverses. Mais les perspectives ainsi ouvertes ne se limitent pas à ce domaine.

Que l'on pense, par exemple, aux innombrables négociations interstitielles qui ponctuent l'activité quotidienne d'une entreprise, aux négociations latentes qui soutiennent le jeu de ses structures. Les unes et les autres sont vitales pour sa gestion et son développement. On comprend certes pourquoi la recherche en négociation s'est concentrée jusqu'ici sur ces moments forts et lisibles de la vie de l'entreprise que sont la négociation sociale et la négociation commerciale. Les deux chapitres de ce livre qui y sont consacrés donnent une bonne idée de ce qu'apportent de tels travaux. Mais il y aurait maintenant un intérêt manifeste à approfondir l'étude de négociations plus intimement imbriquées au fonctionnement des systèmes de gestion.

Enfin, l'étude des modes de résolution des conflits ne doit pas reposer sur des attentes irréalistes. L'amélioration des processus de négociation ne peut prétendre escamoter les rapports de forces mais seulement, et à condition qu'ils soient assumés collectivement par les acteurs, leur apporter une issue plus constructive.

Bibliographie

- AGENCE DE BASSIN LOIRE-BRETAGNE (1979), *Contribution aux réflexions sur l'aménagement hydraulique du bassin de la Loire*, Orléans.
- AMY D.J. (1983), « The politics of environmental mediation », *Ecological Law Quarterly*, 11(1), 1-19.
- AMY D.J. (1990), « Environmental dispute resolution : the promise and the pitfalls », in N.J. VIG et M.E. KRAFT, *Environmental Policy in the 1990s, toward a New Agenda*, Washington, *Congressional Quarterly Press* (printemps), 211-234.
- BARRAQUÉ B. (ed.) (1995), *Les Politiques de l'eau en Europe*, Paris, La Découverte.
- BERDOULAY V. et SOUBEYRAN O. (1996), *Débat public et développement durable : expériences nord-américaines*, Paris, Éditions Villes et territoires.
- BINGHAM G. (1986), *Resolving Environmental Disputes, a Decade of Experience*, Conservation Foundation.
- BODDAERT A. (1990), *La Loire déchirée*, Tours, Éditions de la Nouvelle République.
- CACG (1985), *Schéma départemental d'hydraulique agricole*, DDAF du Cher, Conseil général du Cher.
- CHAPON J. (1979), *Protection et aménagement intégré de la vallée de la Loire*, Paris, Rapport à M. le ministre de l'Environnement et du Cadre de vie.
- COHEN H. (1982), *You Can Negotiate Anything*, New York, Bantam Books.
- DUBIEN I. et WAERAS DE SAINT MARTIN G. (1994), *Le Phénomène NIMBY - rapport de synthèse*, Paris, EDF-Département GRETS.
- DUPONT C. (1994), *La Négociation : conduite, théorie, applications*, Paris, Dalloz.
- FISHER R. et URY W. (1982), *Comment réussir une négociation*, Paris, Seuil.
- FRAPEC (1981), *L'Écologie et l'Aménagement de la Loire*, Actes du colloque « L'écologie et l'aménagement de la Loire », Tours, 29 et 30 novembre 1980, ministère de l'Environnement/FRAPEC.
- GRETU (1980), « Une étude économique a montré... », *mythes et réalités des études de transport*, Paris, Éditions Cujas.
- HENRY C. (1984), « La microéconomie comme langage et enjeu de négociations », *Revue économique*, 35 (1), 177-197.
- JEAN C. (1996), « Loire Vivante », *Responsabilité Environnement*, 2, 83-88.
- KREMENYUK V.K. (ed.) (1991), *International Negotiation*, San Francisco, Jossey-Bass.

- MANRING N.J. (1993), « Dispute systems design and the U.S. forest service », *Negotiation Journal*, 13-21.
- MCCORMICK G. et PATTON L.K. (1977), *Environmental Mediation : Defining the Process through Experience*, Symposium on environmental mediation cases, Denver, Colorado, American Association for the Advancement of Science.
- MERMET L. (1983), *La Médiation des conflits locaux. L'expérience américaine en matière d'environnement*, Paris, Centre de prospective et d'évaluation, ministère de l'Industrie et de la Recherche.
- MERMET L. (1992), *Stratégies pour la gestion de l'environnement. La nature comme jeu de société ?*, Paris, L'Harmattan.
- MERMET L. et BAROUCH G. (1987), « Résoudre les problèmes d'environnement à travers conflits et négociations », in BAROUCH G. et THEYS J., *L'Environnement dans l'analyse et la négociation des projets*, Paris, Association GERMES, 357-367.
- MERMET L., CATTAN A. et al. (1990), *Les Besoins en eau à usage agricole dans la vallée du Cher*, Paris, ASca/Ministère de l'Environnement (DEPPR).
- RÉOCREUX A. et DRON D. (1996), *Débat public et infrastructure de transport. Rapport au ministre de l'Environnement*, Paris, La Documentation française.
- SAWYER J. et GUETZKOW H. (1965), « Bargaining and negotiation in international relations », in KELMAN H., *International Behaviour: A Social-Psychological Analysis*, New York, Holt, Rinehart, Winston.
- SOMIVAL/CHAMBRES D'AGRICULTURE DE L'ALLIER, DU CHER, DE LA CREUSE, DE L'INDRE, DE L'INDRE-ET-LOIRE, DU LOIR-ET-CHER (1990), *Besoins en eau d'irrigation à partir de la rivière Cher réalimentée par le barrage de Chambonchard*, Établissement public pour l'aménagement de la Loire et de ses affluents.
- SUSSKIND L. (1980), « Towards a theory of environmental dispute resolution », *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 9 (2).
- TTS (1996), « Projets d'infrastructures et débat public », *Techniques, territoires, sociétés*, n° 31, Paris, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.
- TTS (1997), « Projets d'infrastructures et débat public », *Techniques, territoires, sociétés*, n° 34, Paris, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.
- VODOZ L. (1992), « Enjeux et limites du recours à la négociation », in RUEGG J., METTAN N. et VODOZ L., *La Négociation : son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 279-296.
- WEIDNER H. (1995), « Mediation as a policy instrument for resolving environmental disputes », in B. DENTE, *Environmental Policy in Search of New Instruments*, Dordrecht, Kluwer, 159-195.