

Philippe BARRET (GEYSER)

avec la collaboration de Pierre-Yves GUIHENEUF et de Robert DOUILLET (GEYSER)

## **NEGOCIATION, MEDIATION OU CONCERTATION : LES NOMBREUSES VOIES DU DIALOGUE TERRITORIAL**

Exposé présenté dans le cadre de la première biennale internationale de la négociation (Négocia)

11-12 décembre 2003

### Résumé :

La Fondation de France soutient depuis 1997 de nombreuses initiatives locales visant à établir ou à renforcer le dialogue dans le domaine de l'environnement et du développement local, entre des acteurs dont les intérêts se confrontent. Une première analyse de ces expériences permet de dégager des éléments de réflexion sur ces processus de type ascendant.

La plupart d'entre eux sont animés par une des parties concernées ou par une organisation liée à une des parties ; l'intervention d'un tiers médiateur extérieur est peu fréquente.

Dans la plupart des cas, la décision finale n'est pas prise au sein de l'instance de dialogue, mais par une des parties ; il ne s'agit pas de décider ensemble de la mise en œuvre d'un mode de gestion du territoire, mais simplement de projeter ensemble.

Les démarches de concertation prédominent donc largement, par rapport à la médiation ou à la négociation. Toutefois, un processus de concertation peut passer ponctuellement par une phase de médiation, de négociation ou de consultation du public.

Quelle que soit la nature exacte du processus, il est aujourd'hui essentiel de reconnaître l'importance de la fonction d'animation du dialogue territorial, d'identifier ses spécificités et de prévoir les moyens humains et financiers nécessaires pour en accroître la qualité.

### Mots clés :

Concertation, conflit, développement local, dialogue, environnement, médiation, négociation

### 1- Tirer les enseignements des initiatives locales soutenues par la Fondation de France

Dans les années 90, les situations conflictuelles sont particulièrement nombreuses et préoccupantes en Bretagne, notamment autour de l'eau. La Fondation de France décide, en 1997, de lancer en Bretagne et Pays de Loire, à titre expérimental, l'appel à projets « Ensemble pour gérer le territoire », pour soutenir des initiatives de dialogue entre les parties qui s'opposent sur des questions d'environnement. Entre 97 et 99, une soixantaine de projets sont soutenus. A partir de 2000, la Fondation étend progressivement le programme à l'ensemble du territoire français.

Chaque année, 50 à 100 projets sont co-financés. La plupart des projets répondent aux 3 caractéristiques suivantes :

- ce sont des initiatives locales (et non pas des procédures institutionnelles)

- elles portent sur l'espace naturel et rural, plus rarement sur la ville, l'industrie et les infrastructures lourdes
- elles ont une ampleur géographique relativement limitée (commune ou canton)

En 2001, débute un partenariat entre la Fondation de France, l'association GEYSER, l'AFIP et l'ENSA de Rennes. Ce partenariat a pour but de tirer les enseignements des projets financés depuis 1997 et d'en diffuser les résultats : un travail d'évaluation et de capitalisation d'expériences est conduit à partir d'entretiens et d'ateliers d'échanges entre les porteurs de projets. C'est sur cette base que naît le programme COMEDIE (COncertation et MEDiation Environnementale), avec ses nombreux volets : organisation de sessions de formation, d'un atelier international et d'un forum du dialogue territorial, édition d'un recueil d'expériences et d'un guide pratique du dialogue territorial.

La plupart des réflexions suivantes sont issues de ce travail et sont détaillées dans le « Guide pratique du dialogue territorial », édité par la Fondation de France à la fin de l'année 2003.

## 2- Trop de monde ou pas assez : cinq grandes problématiques au cœur des tensions

L'analyse de 109 projets « Ensemble pour gérer le territoire » nous permet de regrouper les problématiques rencontrées dans 5 grandes catégories :

### ⇒ **la pression foncière en zone urbaine ou périurbaine :**

Les surfaces encore disponibles sont très convoitées pour l'urbanisation, la construction de routes ; mais la nécessité de maintenir des espaces agricoles ou naturels, des "poumons verts", est mise en avant par certains ; les oppositions sont parfois vives.

### ⇒ **l'utilisation de l'espace rural pour les loisirs de plein air :**

Une partie de la population aspire, durant ses temps libres, à pratiquer des sports de plein air, à se promener dans les bois, le long des cours d'eau. Sur certains territoires, qu'ils soient proches des villes ou qu'ils offrent des sites très attractifs, la pression est parfois forte en fin de semaine ou pendant l'été. Les habitants permanents se sentent envahis, alors que les promeneurs se sentent rejetés.

### ⇒ **la demande sociale pour une multi-fonctionnalité des espaces productifs** (et, notamment, pour une agriculture respectueuse de l'environnement)

Nos sociétés acceptent de moins en moins que la gestion des espaces ruraux soit uniquement réglée par les agriculteurs ou par les forestiers, en fonction de critères productifs. Des pressions s'exercent un peu partout, au niveau local, pour que soient intégrés d'autres enjeux et d'autres acteurs (loisirs, protection des habitats, biodiversité, paysage...).

Les tensions sont particulièrement fortes dans certaines zones d'agriculture dite "intensive", où l'eau est polluée, les paysages banalisés et la biodiversité réduite à peu d'espèces. Certaines associations cherchent alors à établir le dialogue entre agriculteurs, forestiers, défenseurs de la nature, élus, pour faire évoluer l'activité productive, tout en facilitant la compréhension de ses contraintes par la population.

⇒ **la protection ou la "recréation" d'habitats naturels dans les régions agricoles très "intensifiées"**

Il s'agit de mobiliser des acteurs très divers pour créer des haies, préserver des étangs, faucher les bords de route au "bon" moment, valoriser les emprises de pylônes, entretenir les rivières... : agriculteurs, bien sûr, mais aussi chasseurs, pêcheurs, élus, DDE, EDF...

L'objectif n'est pas de faire évoluer l'activité productive dans son ensemble, mais de faire en sorte que des espaces de nature résiduels soient préservés ou recréés.

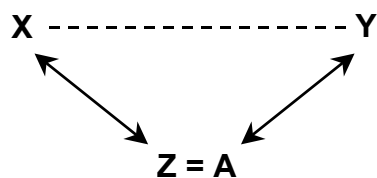
⇒ **la création de lien social**

Certaines régions rurales ont connu une forte chute de population et, puis, l'arrivée rapide de nouveaux résidents permanents ou secondaires. Le dialogue entre autochtones et nouveaux habitants est difficile ; les visions du territoire et de son avenir sont différentes ; beaucoup de projets ne se font pas faute d'entente.

3- Les démarches de concertation prédominent largement ; l'intervention de médiateurs extérieurs est peu fréquente

Les expériences étudiées sont classées dans un ordre d'extériorité croissant de l'animateur du dialogue :

⇒ **la concertation est animée par une des parties en présence**



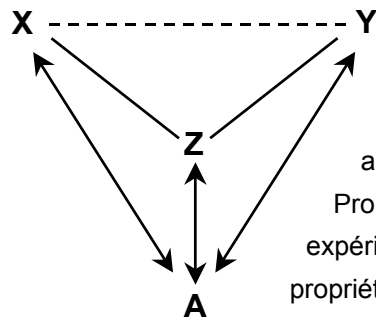
A est animateur de la concertation

C'est un cas très fréquent : une association de préservation du patrimoine veut créer un corridor biologique et prend l'initiative de réunir les nombreux acteurs concernés ; une association de

promotion du vélo cherche à établir le dialogue avec la municipalité, les commerçants, les usagers.

Dans ce cas, l'animateur n'est pas neutre : il cherche à mettre en œuvre le projet de l'organisation qu'il représente. Il doit toutefois être capable de conduire un vrai dialogue et d'intégrer les commentaires des autres parties, s'il veut que son projet aboutisse.

⇒ **la concertation est animée par une organisation externe, mais liée à une des parties en présence**



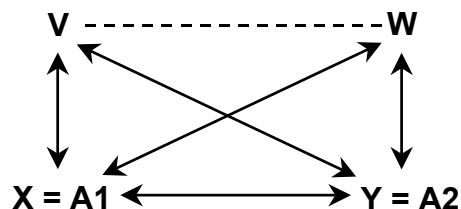
Par exemple, une association issue de la profession agricole, au niveau régional, veut conduire des actions emblématiques pour la nature et réunit différents acteurs locaux, dont les agriculteurs, pour aménager l'emprise de pylônes électriques ; le Centre Régional de la Propriété Forestière souhaite conduire sur un canton une opération expérimentale de gestion multi-usage des forêts privées en impliquant les propriétaires et tous les usagers de la forêt.

Dans ce cas, non plus, l'animateur n'est pas neutre, mais son extériorité lui permet d'avoir un certain recul par rapport aux enjeux locaux.

⇒ **la concertation est animée par une organisation qui regroupe plusieurs des parties en présence**

Dans la région Rhône-Alpes, il existe plusieurs associations qui regroupent élus et agriculteurs ou élus et habitants, en général au niveau cantonal. Ces organisations représentent déjà en elles-mêmes un effort de concertation entre deux groupes ; mais elles animent, en outre, des concertations plus larges portant sur l'aménagement de tout ou partie du territoire cantonal.

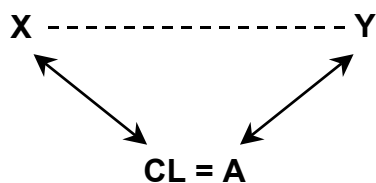
⇒ **la concertation est animée par plusieurs des parties en présence (ou par plusieurs organisations liées aux parties en présence)**



A1 et A2 sont co-animateurs de la concertation

C'est le cas rare, mais intéressant, d'une co-animation : le processus de concertation lui-même est le fruit d'un dialogue entre les parties. On peut penser qu'une telle co-animation facilitera l'obtention d'un accord. Ceci dit, de nombreuses initiatives ne mettent pas en place une co-animation, mais forment un comité de pilotage ouvert à toutes les parties qui aura, notamment, pour mission de donner un avis sur la méthode de concertation (et pas seulement ses résultats).

⇒ **la concertation est animée par une collectivité locale**



CL = collectivité locale

Une municipalité, une communauté de communes, un parc naturel régional sont à l'origine de concertations entre les différents secteurs de la population et en assurent directement la conduite par le biais d'animateurs salariés ou/et de certains des élus (ces élus portent parfois plusieurs casquettes).

Difficile de dire que l'animateur de la concertation est neutre ; par contre, il dispose d'une position singulière qui lui confère une certaine autorité et le devoir de veiller aux intérêts généraux. Ceci est encore plus vrai quand la structure intercommunale intervient dans les affaires d'une commune, d'un quartier, d'un hameau.

⇒ **la concertation est animée par une organisation à la fois interne et externe à la zone concernée**

C'est le cas d'un lycée agricole : l'établissement dépend du Ministère de l'Agriculture, mais il joue un rôle non négligeable dans la vie locale. Autre cas : celui d'une association régionale, dont le président vit dans la petite vallée où se déroule la concertation.

De telles situations se situent à mi-chemin entre la concertation et la médiation de projet.

⇒ **La médiation de projet**

Plusieurs acteurs locaux font appel à **un tiers extérieur pour les aider à monter un projet commun**. Il ne s'agit pas seulement de réaliser une étude, mais surtout d'animer un dialogue entre des secteurs de la population dont les intérêts sont divers, voire opposés.

Contrairement à l'animateur d'une concertation, le médiateur n'a pas d'autre rôle que celui de faciliter le dialogue entre les parties et de veiller au respect de tous les intérêts. Il n'a pas d'intérêt direct dans la réalisation du projet, il ne défend pas une position. Il peut toutefois être amené à donner un avis d'expert ou à produire une étude.

⇒ **la médiation de conflit**

Dans le cas d'un conflit latent ou déclaré entre deux ou plusieurs acteurs (ou groupes d'acteurs) d'un territoire, le rôle de médiateur peut être joué par un tiers extérieur ou par un tiers appartenant à la société locale.

+ **l'appel à un tiers extérieur** correspond à la démarche de médiation de conflit sensu stricto (de la même manière que la médiation de projet fait appel à un tiers extérieur). Mais, dans les faits, cette modalité est encore peu utilisée en France.

+ **l'appel à un tiers appartenant à la société locale** est plus fréquent ; il s'agit souvent d'un acteur multi-casquettes, c'est à dire qui appartient aux deux ou trois camps qui s'opposent (agriculteur et chasseur, par exemple) ; le rôle de médiation peut aussi être joué par un élu ou un agent de collectivité locale (de la même façon que l'animation d'une concertation).

#### 4- La manière de conduire le diagnostic et la place donnée à la consultation du public sont des éléments clés d'une stratégie de dialogue territorial

Un processus de dialogue territorial comprend le plus souvent six composantes principales qui se juxtaposent ou se suivent dans le temps :

- ⇒ la préparation du processus (diagnostic initial, contacts, création de l'instance de dialogue, définition des règles...)
- ⇒ le lien avec l'ensemble de la population (dont la consultation)
- ⇒ le diagnostic commun
- ⇒ les réunions de dialogue proprement dites
- ⇒ les (éventuelles) expertises ou études complémentaires
- ⇒ la rédaction et le suivi de l'accord

Leur articulation, leur place et leur importance relative définissent une stratégie de dialogue. Nous nous limiterons ici à examiner le diagnostic et la consultation du public :

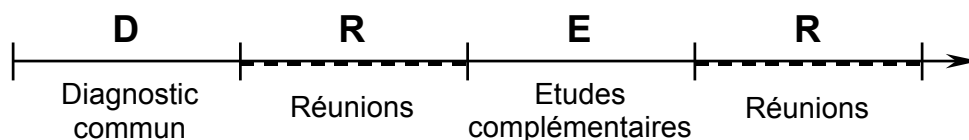
##### ⇒ ***commencer par un diagnostic commun ?***

Le « diagnostic commun » est celui qui contribue à créer une culture commune de la situation et des intérêts en présence. Il est une étape essentielle de la plupart des dialogues territoriaux ; il reprend les éléments du diagnostic initial pour les approfondir et les élargir.

L'animateur est le seul pilote du diagnostic initial et son principal utilisateur ; en revanche, les parties en dialogue interviennent à un moment plus ou moins précoce dans le diagnostic commun. La nature de cette intervention permet de distinguer 3 cas de figure :

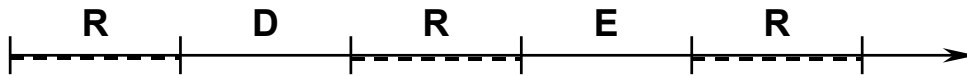
- *le diagnostic est soumis aux parties* : le diagnostic est réalisé sous la conduite des initiateurs du processus, puis soumis aux autres acteurs, pour être amendé, puis validé ; par exemple, lors des premières réunions de l'instance de dialogue. Des études complémentaires peuvent être réalisées par la suite, cette fois sous la conduite de l'ensemble des acteurs.

Le choix de ce diagnostic préalable peut être fait pour 3 raisons : besoin d'identifier précisément les acteurs concernés et les enjeux avant de créer l'espace de dialogue, complexité technique du sujet qui doit être soumis au dialogue, besoin d'accélérer le processus.



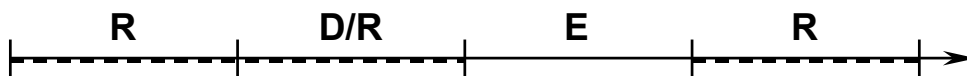
- *le diagnostic est commandé par les parties* : le diagnostic est réalisé sous la conduite de l'ensemble des acteurs, c'est à dire commandé par l'instance de dialogue à l'animateur ou à des prestataires, qui devront soumettre leurs résultats en cours et fin d'étude.

C'est un choix intermédiaire : toutes les parties s'impliquent dans la définition du cahier des charges du diagnostic, mais pas dans sa réalisation ; c'est donc un compromis entre la nécessité d'aller vite et la volonté de renforcer la base commune de dialogue.



- le diagnostic est réalisé avec les parties : le diagnostic est réalisé partiellement au sein de l'instance de dialogue ou des groupes de travail qui en dérivent. Il peut être complété par des études réalisées par des spécialistes.

Le choix de ce diagnostic partagé permet de faciliter son appropriation par les acteurs, d'instaurer le dialogue très tôt et d'accroître le niveau de compréhension mutuelle.



⇒ ***Ou engager d'abord une large consultation ?***

Là aussi, 3 possibilités :

- la consultation préalable : la consultation du public est engagée dès le démarrage du processus. Elle permet de repérer des personnes – clés et de les inviter, le cas échéant, à l'instance de dialogue. Elle permet aussi d'intégrer dans le diagnostic les préoccupations exprimées par le public.
- la consultation à mi-chemin : le public est consulté, une fois que l'instance de dialogue est formée et le diagnostic réalisé. Il peut ainsi réagir sur l'état des lieux, donner la priorité à certaines pistes de solution, s'intégrer à des groupes de travail.
- La consultation finale : le public n'est consulté qu'en fin de parcours, sur un projet déjà élaboré et déjà débattu au sein de l'instance de dialogue. Il peut encore communiquer ses remarques et proposer des modifications.

##### 5- Projeter ensemble ou décider ensemble : se concerter ou négocier ? Pour quel type d'accord ?

Nous proposons de marquer la différence entre des processus qui ont pour but de « décider ensemble » (la négociation, assistée ou non par un médiateur) et des processus qui ont pour but de « projeter ensemble » (la concertation, assistée ou non).

La signature d'une convention ou d'un contrat qui engage les parties à donner quelque chose, à changer des pratiques, à réaliser conjointement, ..., relève plus du « décider ensemble » (décision de mettre en œuvre une certaine gestion du territoire).

Quant au « projeter ensemble », il peut déboucher sur trois types d'accord :

- ⇒ **Un projet d'aménagement ou de gestion du territoire** ; ce projet est le résultat du dialogue entre les différents acteurs concernés ; l'accord final du dialogue consiste à présenter ce projet aux instances décisionnaires (une assemblée d'élus, par exemple) et, non pas, à mettre en œuvre ce projet.
- ⇒ Une déclaration commune, c'est à dire **un accord sur des objectifs généraux, des principes ou des thèmes qui vont guider l'action** de chacune des parties ; chacune restant libre des modalités de l'application (les chartes des Parcs Naturels Régionaux appartiennent sans doute à cette catégorie).
- ⇒ **Une liste de recommandations pour le multi-usage d'un territoire** ; le dialogue permet aux représentants des différents types d'usagers de se mettre d'accord sur ce qu'il faudrait faire ou ne pas faire pour résoudre les conflits, protéger l'environnement, etc. ; l'accord consiste à diffuser cette liste (parfois appelée « charte des usagers »), à favoriser sa prise en compte, mais les représentants des usagers ne peuvent s'engager à ce que tout randonneur, chasseur ou cueilleur de champignons respecte les recommandations élaborées par l'instance de dialogue.

**Dans le cas du « projeter ensemble », la rédaction d'un « bon » accord passe donc par la clarification des modalités de sa diffusion et de sa promotion.** L'appropriation de l'accord par le grand nombre d'individus généralement concernés est essentielle et, donc, l'articulation des temps de dialogue avec des phases de consultation ou d'information (surtout quand on recherche le 2<sup>ème</sup> ou le 3<sup>ème</sup> type d'accord ci-dessus).

Contrairement à la signature d'une convention ou d'un contrat, l'animateur ne prévoira pas dans ce type d'accord des sanctions en cas de non respect ; en revanche, il aura tout intérêt à proposer aux parties de prévoir des modalités de suivi et de révision périodique de l'accord.

Dans tous les cas, le suivi de l'accord obtenu à travers le dialogue est souvent un élément clé du processus. Une première analyse des expériences nous permet de dégager 3 éléments de réflexion :

- ⇒ **L'instance de dialogue créée pendant le processus continue à se réunir** pour s'assurer que l'accord est bien diffusé ou pour mesurer son degré d'application et procéder à d'éventuelles modifications. Ou bien, **le processus débouche sur la création d'une instance permanente de dialogue**, qui peut avoir un statut juridique, surtout s'il s'agit de gérer à long terme un territoire déterminé, en associant à la gestion tous les acteurs concernés. C'est ainsi que naissent des associations de gestion d'un espace naturel, dont les statuts précisent le nombre de représentants de chaque groupe d'acteurs dans le conseil d'administration.
- ⇒ **Le suivi de l'accord porte autant sur son degré d'application que sur l'impact des mesures préconisées et appliquées**, par rapport aux objectifs initiaux.

⇒ **Le suivi consiste à diffuser à un territoire plus vaste ou à d'autres régions le processus** qui vient d'être expérimenté. Cette fois, il ne s'agit pas tant de diffuser le contenu de l'accord, mais plutôt de faire connaître la démarche qui a permis d'aboutir à un accord et à sa mise en œuvre.

## 6- Qui veut bien financer le dialogue territorial ?

Un processus de dialogue territorial comprend essentiellement trois catégories de dépenses :

- la réalisation d'un diagnostic, d'expertises ou d'études complémentaires : elle signifie du temps de travail pour l'animateur du dialogue ou la prestation d'intervenants extérieurs, auxquels peuvent s'ajouter l'acquisition de cartes, photographies...
- l'information, voire la consultation de la population : il s'agit, suivant le cas, de financer des affiches, des dépliants, une brochure, une exposition ou de louer une salle pour organiser un débat public.
- l'animation du dialogue proprement dit : essentiellement le temps de travail de l'animateur, quelques frais éventuels pour l'organisation des réunions de dialogue. (Le temps des parties en présence doit être logiquement pris en charge par chacune d'entre elles)

Le financement de ces dépenses est évidemment une des grandes questions que doivent résoudre les promoteurs d'un dialogue territorial. La réponse n'est pas simple, car le temps d'animation est difficilement financé ; surtout si le dialogue n'est pas directement lié à la réalisation d'un projet.

L'analyse des expériences co-financées par la Fondation de France nous permet d'entrevoir plusieurs cas de figure :

- le dialogue concerne un petit territoire, un nombre d'acteurs limités ; **l'animation est conduite bénévolement** par un élu, le membre d'une association ou une personnalité ; les coûts sont très limités et peuvent être pris en charge par la commune ou l'association
- le dialogue vise la résolution de conflits entre 2 ou plusieurs parties ; **ceux-ci peuvent participer aux frais engendrés par la médiation**, aux côtés d'autres partenaires, ou bien les couvrir totalement ; cette participation est un atout pour le succès de la médiation
- le dialogue doit déboucher sur la réalisation d'une infrastructure ou sur le plan d'aménagement d'un site, suivi immédiatement de travaux ; **les coûts afférents au dialogue sont intégrés dans le budget global du projet**
- le dialogue permet d'élaborer le schéma d'aménagement d'une portion de territoire ou s'inscrit dans une procédure institutionnelle ; **les financements pourront être trouvés auprès des collectivités locales concernées, auprès des directions régionales ou départementales de l'État, voire de la Commission Européenne**

- le dialogue vise un accord qui n'est pas suivi d'une réalisation et qui résulte d'une initiative locale, tel que la rédaction d'une charte pour le multi-usage d'un territoire ; **le financement d'une telle action est particulièrement délicat et les réponses multiples** : l'animateur est mis à disposition par la collectivité locale qui l'emploie, le travail est réalisé par une personne en contrat « emploi-jeune », des financements « expérimentaux » sont octroyés par une collectivité territoriale, par l'État ou par une fondation...

Encore une fois, le travail d'animation du dialogue territorial, pourtant essentiel à bien des égards, est difficilement financé. La Fondation de France s'est engagée depuis 1997 dans le programme « Ensemble pour gérer le territoire », afin de contribuer au renforcement de cette fonction et à sa reconnaissance par les bailleurs de fonds.

### Annexe

L'association GEYSER (Groupe d'Études et de Services pour l'Économie des Ressources) accompagne, depuis 1983, les évolutions en cours dans l'agriculture, le monde rural et les relations internationales, en renforçant les pratiques sociales innovantes. GEYSER recueille et diffuse des expériences, favorise les échanges et le dialogue entre les acteurs du changement, établit des ponts entre le terrain et le monde politique et fournit conseils et expertise.

Depuis 1997, l'association collabore avec la Fondation de France pour la conduite du programme « Ensemble pour gérer le territoire », puis du programme COMEDIE. Elle co-organise des sessions de formation au dialogue territorial et accompagne des processus de dialogue dans plusieurs régions, notamment autour de Natura 2000.

[www.geyser.asso.fr](http://www.geyser.asso.fr)

### Bibliographie

- **BARRET P.** et coll., 2003, *Guide pratique du dialogue territorial – Concertation et médiation pour l'environnement et le développement local*. Fondation de France
- **BEURET J.E., FLOC'H H., MOUCHET Ch.**, 1998, *La médiation au cœur du territoire : réflexion à trois voix*. In : POUR, n°160, « Territoires et Compétences », GREP : pp.53-66
- **BEURET J.E., FLOC'H H., GUIHENEUF P.Y.**, 1999, *La médiation territoriale dans les projets soutenus par la Fondation de France : qui ? Comment ? Quels besoins d'appui*. Fondation de France ; 19 p.+ annexes
- **BEURET J.E., TREHET C.**, mai 2001, *Pour la gestion concertée de l'espace rural : appuyer des médiations territoriales*. In : Courrier de l'environnement n° 43, INRA : pp. 25-39

- **BILLETTE de VILLEMEUR C.**, 2002, *Médiation et concertation territoriales*. Mémoire de fin d'études, ENSA de Montpellier – Geyser ; 36 p.
- **DZIEDZICKI J.M, LARRUE C. (dir.)**, 2001, *Gestion de conflits d'aménagement de l'espace : quelle place pour les processus de médiation ?*. Thèse aménagement de l'espace et urbanisme, Université de Tours
- **GEYSER – FONDATION DE FRANCE**, mars 2003, *100 expériences de dialogue territorial. Projets soutenus par la Fondation de France 1997-2001* ; 115 p.