

Place et impact de la médiation dans la concertation environnementale

Questionnements à partir des réflexions actuelles et enseignements tirés de quelques études de cas

23/11/2016

Mémoire rédigé par Catherine GARRETA sous la direction de Philippe BARRET, dans le cadre du Certificat de Compétences « Pratiques de médiation » du Conservatoire National des Arts et Métiers

AVANT-PROPOS

La soutenance de ce mémoire a eu lieu au Cnam le mercredi 23 novembre.

Catherine Vourc'h, médiatrice, présidait le jury, composé également de Philippe Barret, médiateur et directeur du mémoire, et de Claude Chardonnet, consultante experte en concertation.

J'ai centré ma présentation sur certains points évoqués dans mon mémoire qui ont été enrichis ultérieurement, à l'occasion des réflexions conduites avec la CNDP sur les liens entre débat public et médiation, et lors d'un échange organisé à l'attention des médiateurs qui étaient intervenus dans les différents cas étudiés et d'autres professionnels du dialogue territorial.

Le premier de ces sujets concerne la place de chacun dans la médiation environnementale, et notamment la juxtaposition d'une place en tant que personne et d'une place en tant que représentant d'un collectif (filiale, association, secteur, collectivité, etc). Je soulève différentes questions dans le mémoire sur cette dualité et son impact sur le processus de médiation. J'y ajoute désormais la vigilance qui doit être celle du médiateur pour s'assurer que les participants représentant un collectif assurent un retour régulier vers ce collectif, pour éviter le risque d'un écart croissant entre ce qui se passe dans la concertation et ce qui se passe chez le « mandant ».

Le second sujet que j'ai souhaité évoquer est celui de ce qui se passe avant et après la médiation. Avant, à partir de ce constat que les territoires et leur population conservent une mémoire vive d'expériences antérieures et que ce passé peut créer un climat de défiance et peser dans la volonté ou pas de s'engager dans une médiation. Le médiateur veillera alors à travailler sur ce passé, permettant aux personnes de le retraverser pour que s'expriment les raisons – justifiées ou non – de cette défiance. Pour ce qui concerne l'après-médiation, j'ai souhaité insister sur la difficulté pour les participants à une médiation de n'avoir plus de place dans ce qui se passe ensuite, avec le sentiment que leur implication n'a pas été véritablement reconnue, les différents acteurs intervenant en aval du processus ayant souvent pour objectif de « tourner la page ».

Le troisième sujet qui me pose encore question est celui de la place des personnes non coopératives et qui « s'invitent » en médiation. Différents points de vue s'affrontent sur la question du principe même de les exclure ou de les accueillir, et également sur la question des modalités concrètes. J'ai exprimé ma perplexité face à une pratique systématiquement « accueillante », eu égard aux perturbations qui en résultent et à l'impossibilité de créer la confiance suffisante pour un travail collectif.

Le dernier sujet que j'ai évoqué concerne la place des intérêts particuliers, qui est parfois occultée dans les débats publics ou les concertations classiques où la recherche de l'intérêt général tend à figurer au centre du débat. Une approche de médiation peut permettre à ces intérêts d'être exprimés et reconnus, et ainsi d'instaurer un dialogue au plus près des préoccupations de chacun.

J'ai insisté en conclusion sur le changement qu'a représenté pour moi le fait de rédiger ce mémoire en partant du « je », mais aussi sur les questions qu'il me reste à découvrir pour mieux trouver ma place, mon « je », de médiateur.

Les échanges avec les membres du Jury ont porté sur différentes questions évoquées dans mon mémoire, et notamment :

- la neutralité du médiateur : dans quelle mesure peut-on dire qu'elle est entravée par la recherche d'un accord, par la recherche d'un intérêt collectif et par l'inégalité des forces en présence ?
- Qu'est-ce qui définit la relation entre les parties prenantes et le médiateur : y a-t-il une relation de dépendance qui se crée vis-à-vis du tiers ? Ce dernier fait-il modèle ?
- S'agissant des personnalités difficiles, comment combiner directivité et responsabilité ? Faut-il se poser la question de leurs motivations ?
- Comment organiser le dialogue sans lui ôter sa vivacité, sa spontanéité ?
- La médiation, c'est à la fois une méthodologie (du côté du tiers) et un processus (du côté des acteurs) : comment éviter que les deux se confondent, et que la méthodologie n'écrase le processus ? Comment les cas étudiés nous renseignent-ils sur ses impacts sur les personnes ? Sur les collectifs qu'ils représentent ?
- Le lien avec la décision reste un point difficile à poser et à clarifier : comment éviter en pratique les malentendus ?

Ces différentes questions montrent plusieurs points de démarcation dans la mise en parallèle de la concertation et de la médiation, vues sous l'angle des processus mis en œuvre. N'y a-t-il pas un risque à présenter la médiation comme un processus ? Cette question invite à se demander s'il ne s'agirait pas plutôt d'identifier et de mettre en évidence des moments de médiation dans les processus de concertation.

Pour faire écho à cette question fondamentale, je réalise que j'ai eu besoin de mettre en évidence des critères, comme autant d'éléments distinctifs qui m'aideraient à mieux appréhender les cas dans lesquels on pouvait à mon sens parler de médiation, des multiples cas de concertation. J'ai eu besoin de me créer un chemin dans cette jungle des mots et des concepts, et de leur différente définition et représentation, en faisant appel à mes qualités analytiques.

Ce chemin maintenant parcouru, je me sens en mesure de me libérer de cette grille de lecture, qui fut indispensable à mon apprentissage et qui a aujourd'hui rempli son rôle.

C'est d'autant plus important pour moi que j'ai conscience que mon chemin vers la médiation répond plus généralement au besoin de dépasser une représentation du monde tirée vers sa compréhension conceptuelle, pour une compréhension plus complète, donnant toute sa place aux émotions et au parcours singulier et sensible de chacun. Là est sans doute le chemin vers mon « je » de médiateur.

Bonne lecture !

Place et impact de la médiation dans la concertation environnementale

Questionnements à partir des réflexions actuelles et enseignements tirés de quelques études de cas

Introduction	7
Première partie : la place pour la médiation dans les processus de concertation environnementale	9
1. Mon chemin vers la médiation via la concertation	9
1. Dialogue, concertation et médiation	9
2. Pouvoir et médiation	14
3. Multi-partialité et médiation	15
2. Médiation et démocratie participative	17
1. Médiation et débat public	17
2. Médiation et concertation	20
3. Médiation territoriale : proposition de définition	22
1. Médiation territoriale et autres médiations	22
2. Médiation et autres dispositifs de concertation	25
4. Médiation et conflits environnementaux	28
1. Les caractéristiques des conflits environnementaux	28
2. Les problèmes théoriques soulevés par l'application de la médiation à l'environnement	30
3. Pourquoi la médiation environnementale est-elle si peu développée en France ?	36
Deuxième partie : la médiation dans la gestion des conflits environnementaux –Eclairages apportés par quelques études de cas	45
1. Choix méthodologiques et modalités de travail retenus pour les études de cas	45
2. Présentation succincte des études de cas	48
3. Principaux enseignements tirés des études de cas	51
○ Questionnements relatifs au processus de médiation	51
○ Questionnements relatifs aux conditions de la médiation	57
○ Questionnements relatifs aux effets de la médiation	58
○ Questionnements relatifs à l'après-médiation	62
○ Questionnements relatifs à la posture de « tiers »	64
Conclusion	68
Annexes :	71
• liste des personnes rencontrées	
• grille d'entretien	
• bibliographie	

Je tiens à remercier ici Philippe Barret, mon directeur de mémoire, qui a bien voulu m'accompagner dans cette aventure. Ce travail a été rendu possible grâce à l'équipe des quatre médiateurs de Dialter – Philippe Barret, Jean-Luc Campagne, Robert Douillet, Pierre-Yves Guihéneuf, ainsi qu'à Amélie Vieux. Je les remercie pour leur aide et leur confiance.

Je suis également reconnaissante aux différentes personnes qui ont accepté de me rencontrer et de partager leurs réflexions et leurs expériences, dont les noms figurent en annexe.

Introduction

Le choix de m'intéresser plus particulièrement à la médiation dans le champ de l'environnement s'est appuyé sur plusieurs éléments, et notamment :

- l'attention et l'importance que j'accorde depuis toujours à la manière avec laquelle les institutions publiques consultent les acteurs de la société civile dans la préparation et la mise en œuvre de décisions touchant à des politiques ou des projets publics, nationaux et locaux . Or, l'environnement est un champ à la fois particulièrement exigeant et avancé dans ce domaine ;
- la place de l'environnement dans mon parcours, y compris dans mes expériences dans l'aide aux pays en développement : cela fait près de 25 ans que la préservation de l'environnement est directement ou indirectement au cœur de mes priorités professionnelles, en particulier les enjeux dits « globaux » (changement climatique et biodiversité)
- ma rencontre avec une équipe de médiateurs intéressés par ma démarche et disposés à partager avec moi leurs expériences concrètes.

La manière avec laquelle j'ai organisé ce travail traduit une double préoccupation.

La première a été de mieux comprendre la place de la médiation dans le domaine plus large des démarches de concertation. C'était important, voire indispensable, pour moi de clarifier ce que recouvraient les différents concepts utilisés, de décrypter les hypothèses et les perceptions derrière les différentes écoles de pensée, de me construire peu à peu ma vision de la concertation, pour compléter ma vision de la médiation qui s'est forgée au cours de mon année de formation au Cnam. L'objet de la première partie de ce mémoire est donc de présenter et mettre à la discussion ce décryptage. Celui-ci m'est cependant singulier, et profondément lié à mes différentes expériences et à la manière avec laquelle je les ai vécues ; c'est la raison pour laquelle il m'a semblé important de consacrer un temps, au début de cette partie, à ce qui a conduit ma route vers la médiation. La première partie de ce mémoire peut cependant se lire sans ce développement plus personnel.

Ma seconde préoccupation a été d'essayer de répondre à la question « la médiation, est-ce que ça marche ? » en partant de cas réels et en me centrant surtout sur l'expérience des acteurs qui ont été impliqués dans ces cas, telle qu'ils la racontent. Comment parlent-ils aujourd'hui de cette expérience ? Qu'est-ce qui les a marqués ? Qu'est-ce qu'elle leur a apporté ? Qu'est-ce qu'elle a changé dans leur manière de voir les choses et les autres ? Mon rôle n'a donc pas été celle d'un « expert » qui observe un processus mais d'abord un rôle d'écoute. Il a été ensuite, dans un second temps, de voir quels enseignements il était possible de tirer de ces différences expériences vécues, en dégagant notamment les points d'attention susceptibles d'intéresser les professionnels de la médiation et de la concertation.

Une précision sémantique importante à ce stade : les termes de conflits territoriaux et de médiation territoriale et ceux de conflits environnementaux et de médiation environnementale seront utilisés de manière délibérément indifférente, sauf exception. Lorsque sont évoqués des conflits environnementaux, il est en fait question le plus souvent de conflits portant plus largement sur l'usage ou les usages d'un territoire, que ce soit pour la gestion de ses ressources ou de ses espaces, avec des dimensions économique, sociale, historique, culturelle, paysagère et bien-sûr environnementale. Du fait de l'ampleur des impacts environnementaux et la vitalité des contestations souvent exprimées par des associations de protection de la nature à l'égard de projets d'aménagement, il est devenu courant de parler par raccourci de « conflits environnementaux » pour désigner des conflits aux enjeux multiples autour d'un territoire.

Première partie : la place de la médiation dans les processus de concertation environnementale

Cette première partie a pour objectif de proposer un cadre à la fois personnel et théorique à la question de la médiation territoriale, en s'appuyant sur quatre points d'entrée :

- présenter comment mon parcours personnel et professionnel m'a amenée à la médiation via un détour par la question de la concertation en amont des décisions de politiques publiques
- situer la place de la médiation dans les différentes approches relevant de la démocratie participative
- proposer une définition de la médiation territoriale - ou environnementale
- aborder la question des conflits environnementaux et la place de la médiation dans leur gestion en France.

1 - Mon chemin vers la médiation via la concertation

Mon intention dans cette partie est de présenter comment, à la suite de quel parcours et avec quels ressorts, j'ai souhaité m'impliquer dans l'activité de médiation, en partant de l'idée que ces éléments contribueront à la fois à expliquer certains volets de ma démarche, mais également à resituer ce travail dans ce contexte personnel. C'est en effet à travers ma relation au dialogue, au pouvoir et à l'« autre » que s'est dessinée ma route vers la médiation.

1-1 Dialogue, concertation et médiation

Plusieurs chemins mènent à la médiation. Beaucoup naissent de la confrontation avec les souffrances de la vie sociale : violence dans les quartiers difficiles, conflits de voisinage, difficultés familiales... La médiation est en effet une approche issue originellement et pour encore une grande part de la société civile.

Mon chemin est différent : il est né de la question de la concertation dans les modes de décision des institutions, à partir de mon expérience de 25 années dans des structures publiques. De manière peut-être symptomatique, mon chemin est à l'image de la manière avec laquelle le terme de

médiation s'est fait connaître en France, à travers l'institution du Médiateur de la République, et donc une conception à la fois très « institutionnelle » et éloignée de ce qui correspond au sens premier de la médiation¹.

Ce tropisme « institutionnel » imprègne donc mon chemin vers la médiation, de même que le fait d'être arrivée à la médiation via la concertation et non via le conflit.

Ces années d'expérience au sein de différentes structures publiques ou d'intérêt général (administrations centrales, ambassades, établissements publics, associations, organisations internationales) m'ont menée en fait sur deux versants de la médiation : le premier – sur lequel se concentre ce mémoire - touche à la question du mode de décision publique et de la concertation des acteurs ou parties prenantes « externes » en amont des décisions de politiques publiques ou de projets publics. Le second versant touche à la place de la concertation interne, en amont des décisions de réorganisation, à travers mon expérience de « manager » dans une grande diversité de structures et le pilotage de différents chantiers de « conduite du changement ».

Dans ce mémoire, c'est de la dimension de la concertation externe qu'il s'agit, dimension qui s'est nourrie d'un constat simple : la considération insuffisante accordée selon moi aux processus de concertation en amont des décisions de publiques.

Mon expérience personnelle me conduit à identifier deux principaux blocs de questionnements possibles lorsqu'une institution met un sujet à la concertation de « parties prenantes »² :

- Les questionnements liés au processus de concertation
 - Ai-je réuni toutes les parties prenantes qui souhaitent s'exprimer sur le sujet ou sont concernées par le sujet ?
 - Comment vais-je répondre aux oppositions ou questions éventuelles ?
 - Est-ce qu'un échange a pu être facilité, entre parties prenantes ?
 - Comment montrer et démontrer que les parties prenantes ont bien été consultées ?
 - Quelles conséquences puis-je tirer de cette concertation pour faciliter l'acceptation et la mise en œuvre de la décision ?

¹. Pour un panorama du développement de la médiation en France, voir notamment : FAJET J, (2010), *Médiations, les ateliers silencieux de la démocratie*, Erès/Trajets.

². Le terme de « parties prenantes », utilisé classiquement dans le contexte des politiques de responsabilité sociétale des entreprises, vise les différents acteurs qui ont un lien avec l'institution : clients ou usagers, société civile, partenaires, salariés, tutelles, etc.

- Les questionnements liés à l'objet (et aux sujets) de la concertation
 - Qu'ai-je appris, en tant qu'institution, sur le sujet proposé à la concertation ?
 - En quoi ce que j'ai appris peut m'amener à modifier ma décision et ma position sur le sujet ?
 - Qu'est-ce que ce que j'ai entendu me dit sur la manière avec laquelle le sujet est perçu hors de mon institution ?
 - Comment m'assurer que les parties prenantes se sont senties écoutées ?

Selon mon expérience, les pratiques de concertation sont encore trop souvent guidées par des préoccupations du premier bloc, souvent même dans une version dégradée : les processus de concertation sont souvent perçus comme une nouvelle contrainte, dont on ne perçoit pas bien l'utilité.

Ce qui est frappant est également que les instances institutionnalisées pour répondre à un besoin de dialogue ne sont pas en général utilisées pour cela : il s'y déroule des débats convenus, où chacun joue son rôle « institutionnel » selon un déroulement bien orchestré, qui ne donne que peu de place aux débats de fond et aux expressions sincères. Les véritables échanges se font en petits comités, dans des réunions préparatoires ou dans les coulisses, en « off ».

Il est intéressant de constater qu'il y a peu d'exceptions à la règle quelque peu déroutante selon laquelle, en voulant institutionnaliser un cadre de dialogue, on ne le rend plus possible dans ce cadre-là. Comme si le fait même d'organiser le dialogue, en concevant un arsenal de règles destinées notamment à assurer la représentation et la représentativité des différents acteurs ainsi que des modes de fonctionnement permettant d'échanger, tuait la possibilité de ce dialogue. Ce constat fait écho pour moi à la question des effets du recours croissant à la procédure pour régir et réguler les liens entre les personnes, et notamment la perte de vitalité qu'entraîne une approche trop procédurale, forcément désincarnée.

En outre, les processus de concertation privilégient souvent la relation de « face à face » : l'institution d'une part, et chacune des différentes parties prenantes d'autre part, selon un mode « bilatéral ». L'institution publique va donc organiser – selon un vocabulaire et un dispositif variables selon les secteurs d'action publique concernés - un échange avec les partenaires économiques, un échange avec les partenaires sociaux, un échange avec les collectivités, un

échange avec les associations, etc, sans permettre d'échanges « collectifs » et croisés entre ces différentes composantes. Il en résulte certes un plus grand confort pour l'institution, mais, au niveau global, une perte de substance et une incapacité à mobiliser justement une forme d' « intelligence collective ».

Ce qui m'a initialement mis sur le chemin de la médiation est le constat que ce type de pratiques présentait un grand nombre d'inconvénients, parmi lesquels deux m'ont particulièrement marquée.

C'est en premier lieu le constat d'une profonde frustration de la part des parties prenantes, entretenant ainsi un cycle perdant-perdant : ne se sentant pas écoutées, elles choisissent de se situer ou de rester au niveau du « discours », contribuant ainsi à réduire la portée et le sens des propos qu'elles tiennent lors de ces processus.

A travers mon expérience de ces processus, j'associe ce sentiment de ne pas être écouté à des « petites choses », mais qui produisent des effets importants : par exemple, le fait pour l'animateur d'une réunion de concertation de conclure chaque prise de parole par un « Je vous remercie. Je passe maintenant la parole à M. Untel », d'une voix monocorde, neutre, et sans refléter d'une aucune manière ce qui vient d'être dit. Le simple fait de reformuler, même rapidement, ce qui a été dit aurait selon moi un impact considérable. Retrouver dans un PV diffusé quelques semaines plus tard, dans une rédaction quelque peu aseptisée, la « trace » écrite de son propos ne suffit pas à assurer ce sentiment d'avoir été entendu.

De la même façon, évoquer, au moment de la prise de décision, les préoccupations exprimées dans la phase de concertation et indiquer celles auxquelles il n'a pas été possible de répondre, permet aux parties prenantes de prendre acte de la « trace » qu'elles ont laissée, de marquer la place qu'elles ont occupée, même si la décision prise *in fine* ne correspond pas à leurs attentes. Pour Marie-Line Meaux, qui, au cours de sa carrière au Ministère de l'équipement puis du développement durable, a participé à de nombreuses concertations sur des grands projets d'équipements publics, le problème majeur ne tient pas tant aux décisions elles-mêmes qu'à la « traçabilité » des contributions exprimées par les acteurs pendant le processus de concertation.

La seconde conséquence est un gâchis de moyens et de pertinence pour les institutions à l'origine de la concertation : les processus de concertation prennent du temps et mobilisent des moyens importants, pour préparer, animer, restituer les échanges, pour les institutions comme pour les

parties prenantes. En se focalisant sur le processus formel et sans en attendre de « contribution sur le fond », les institutions se privent de ce que ces processus peuvent justement apporter. Autrement dit, elles paient – parfois un prix fort – pour un « service » qu'elles se refusent à recevoir. Cette observation est bien sûr fortement nourrie par l'expérience de la prédominance de la « culture du sachant » dans bien des institutions, qui les conduit à considérer que les processus de concertation sont des contraintes « à faire avec » et non des opportunités de se confronter avec d'autres points de vue, d'autres sensibilités, d'autres perceptions.

Cette culture est de plus en plus contestée et concurrencée³ et l'asymétrie d'expertise qui a longtemps caractérisé les échanges entre les institutions et maîtres d'ouvrage d'une part et la « société civile » d'autre part, commence à s'éroder. Au demeurant, derrière le paravent de ce qui est généralement perçu comme une arrogance se cachent parfois la peur de celui qui représente l'institution d'être remis en cause dans sa légitimité, la difficulté à maîtriser une marche du monde de plus en plus complexe, et également une absence de formation à la gestion des controverses et des conflits.

Ce qui m'anime dans cette question de la concertation en amont des décisions publiques n'est pas tant le « droit » des citoyens ou des parties prenantes à être consultées : au fond, je me sens à l'aise avec le principe de la démocratie représentative, même si ses modalités peuvent bien sûr être améliorées. Ce n'est donc pas pour moi tant une question de « droit » qu'une question de pertinence et d'efficacité : de pertinence car demander leur avis aux personnes et aux organismes, qui sont pour certains au cœur des sujets traités, est un moyen inestimable d'aboutir à une solution mieux adaptée aux besoins. Le temps que ces personnes accordent à ces processus constitue des contributions importantes, dont il importe de reconnaître la valeur. Efficacité, car c'est en comprenant ce que les différents acteurs concernés perçoivent du sujet que l'on pourra éventuellement l'amender pour mieux répondre à leurs besoins ou le mettre en œuvre d'une manière qui en tienne davantage compte. Concevoir et conduire un processus de concertation permet dans la plupart des cas d'éviter des coûts et des difficultés directs et indirects.

Mon attrait pour la médiation s'est donc nourri dans mon parcours personnel de l'envie de donner toute sa place à la concertation dans le mode de fonctionnement des institutions publiques. La culture du dialogue se développe heureusement dans la sphère publique, la sphère privée et la sphère associative, mais à un rythme lent. On peut d'ailleurs regretter, avec Georges Mercadal, que

³. DUBET F, (2002), *Le déclin de l'institution*, Seuil/L'épreuve des faits.

la formation des jeunes ingénieurs ne donne pas plus de place à la concertation⁴.

Le défi est considérable, tant restent reliées selon moi dans notre culture les notions de dialogue, de faiblesse et de risque de perte de pouvoir.

1-2 Pouvoir et médiation

Mon cheminement vers la médiation est également à relier à ma représentation des institutions et plus spécifiquement du pouvoir et des formes d'autorité. Lorsqu'un responsable décide de « soumettre » son intention à une concertation, préalablement à sa décision, il décide ce faisant de « faire un pas de côté » par rapport à son rôle de décideur, considérant que sa légitimité en tant que décideur ne suffit pas.

Tel que je le perçois, c'est une manière de « doubler » sa légitimité institutionnelle d'un processus participatif, venant en partie compenser l'absence de légitimité représentative. Ceci renvoie à deux grands types de questionnements ou de conflits intérieurs :

- les insuffisances de la méritocratie et de l'expertise comme sources de légitimité : si elle est au service des représentants de la nation, la « technocratie » n'est pas suffisamment confrontée à des contre-pouvoirs dans notre pays. Etant un produit de cette technocratie, je ressens l'urgence et la nécessité de multiplier les occasions de ce type de confrontations, sauf à me rendre complice d'un fonctionnement qui perd pied. Les processus de concertation constituent ainsi une protection minimale contre les dérives de l'entre soi technocratique, une occasion d'être en mesure d'écouter d'autres points de vue, d'autres savoirs, d'autres modes de pensée, d'autres valeurs, d'autres modes d'expression également, les mots des uns n'ayant que rarement les mêmes signifiants que les mots des autres.
- Les ambivalences de mon rapport au pouvoir et à l'autorité. L'approfondissement de ma réflexion sur ma relation aux conflits m'a conduit à mettre en lumière une certaine ambiguïté dans mon rapport avec les êtres ou les positions investis du pouvoir ou de fonctions d'autorité. « L'institution » me semble souvent trop facilement attaquée et critiquée et je vais m'employer à la défendre le mieux possible : la chose publique est d'une gestion complexe et subtile et les procès d'intention dans ce domaine sont légions. Mais une partie de moi-même

⁴. MERCADAL G, (2012), *Le débat public : pour quel « développement durable ? »*, Presses des Ponts

est tirée et attirée vers sa contestation et sa remise en question. Mon ambivalence se résume en une anecdote, qui concerne l'usage des transports publics : bien que convaincue de la nécessité des contrôles, je peux difficilement résister à l'envie de prévenir les passagers que je croise qu'un contrôle les attend, afin de leur donner la possibilité d'y échapper. Cette anecdote en dit long sur mon ambivalence à l'égard de l'ordre établi. Elle en dit plus long encore sur ma place « multi-partialité », au cœur de la médiation.

1-3 Multi-partialité et médiation

Du fait de mes différentes fonctions, ce sont essentiellement des processus de concertation autour de politiques publiques dans les domaines de l'environnement et de l'aide au développement que j'ai eu jusqu'alors à connaître. Dans ces expériences, j'ai constaté que, bien que je sois en général soucieuse de cohérence, cela ne me posait aucune difficulté de soutenir chacune des deux approches : celle de la décision et celle de sa contestation. Dans le même ordre d'idées, il m'a toujours été facile et « naturel » de comprendre les préoccupations des différents types d'acteurs : celles des entreprises, celles des associations de défense de l'environnement ou de plaider pour l'aide au développement, celles des institutions, nationales ou locales, celles des experts et des milieux scientifiques et académiques. Toutes ces voix ont leur place, sans que je me sente portée à porter un jugement ou un ordre de priorités entre elles. Mon attention a été que ces voix soient exprimées, entendues et si possible écoutées et comprises. Pour reprendre l'anecdote des contrôles dans les transports publics, je peux sans difficultés soutenir et « défendre » le contrôleur dans son rôle et, en même temps, soutenir le récalcitrant dans sa tentative d'échapper au contrôle. Chacune des deux approches a un sens, une valeur, sans que je me sente conduite à juger l'une ou l'autre. Et le fait que je choisisse, pour ma part, de payer mes billets et que je préférerais que chacun soit en règle, s'avère une donnée exogène et indifférente.

Comme citoyen, j'ai par exemple ressenti cette position « multi-partiale » dès les premiers débats autour de la place à donner à la parole des responsables et militants du Front National. Je me suis toujours sentie mal à l'aise avec l'idée que ce droit à la parole leur serait limité dans l'espace public parce que leurs idées étaient « hors limites ». Dès lors que l'état de droit était préservé, n'est-on pas alors dans un jugement relevant de l'ordre moral ? Ma position était dès le départ que c'était important pour moi – et pour tous – de les entendre et qu'ils se sentent entendus, sans que cela interfère avec mon adhésion avec le fond de ce qui est dit. La parole de chacun a sa place dans le débat, dès lors que certains principes sont respectés (exclusion de la violence et des humiliations

personnelles par exemple). Ces propos nous éloignent de la médiation environnementale, mais nous rapprochent de la médiation et de la posture du médiateur.

Après avoir expérimenté l'exercice du pouvoir « autrement », et notamment cherché à multiplier ces processus permettant davantage de dialogue et de concertation, j'ai souhaité aller plus loin dans ce « pas de côté » en quittant la sphère de l'institution et de l'exercice du pouvoir. La « médiation » a été dans ce contexte un chemin possible vers une forme de réconciliation de ces deux aspirations, pouvoir et contestation, et vers une manière de vivre dans mon métier ma multi-partialité.

Dans mon expérience dominée par la question des modes publics de décision, et de leur source de légitimité, et de mon empathie vis-à-vis de ceux qui les contestent, mon chemin vers la médiation a donc naturellement traversé le champ de la question de la concertation en amont des décisions de politiques ou de projets publics et la gestion des controverses et des oppositions éventuelles. Un des domaines privilégiés de ces questions est celui des conflits autour des projets d'aménagement du territoire et des projets à incidence environnementale. Au cours de mon expérience professionnelle, je n'ai eu à connaître ce type de conflits que de manière indirecte : en France, lors des quatre années passées au Conservatoire du littoral, où la question principale était la question des types d'usages économiques et récréatifs susceptibles d'être autorisés sur les terrains protégés ; dans les pays en développement, à travers la question des impacts environnementaux et climatiques des projets de développement. Je n'ai donc pas d'expérience personnelle du cœur des conflits environnementaux, autour de grands projets d'infrastructures notamment.

C'est, comme on l'a vu dans l'introduction, par facilité de langage qu'on les désigne souvent comme conflits environnementaux : on vise ici en fait les oppositions de toute nature qui peuvent se développer autour de projets d'aménagement d'un territoire et de l'usage de ses ressources, sans se limiter à leur dimension environnementale. L'environnement a historiquement été et, est encore parfois, le point d'entrée principal des conflits mais il coexiste le plus souvent avec d'autres « causes ».

2 - Médiation et démocratie participative

Mon entrée dans la médiation via un chemin « institutionnel » m'a conduite très logiquement à m'intéresser aux différents concepts et processus qui touchent aux modes publics de décision relatifs aux projets d'aménagement, et à me familiariser avec le « monde » de la participation citoyenne ou de la démocratie participative, avec ses deux « hémisphères »⁵ théoriques et opérationnels : l'hémisphère nord, celui du débat public, et l'hémisphère sud, celui de la concertation locale et du dialogue territorial.

Ce n'est qu'après avoir mieux appréhendé chacun de ces deux « hémisphères » et y trouvé mes repères que j'ai pu mieux appréhender la place que pouvait y prendre la médiation.

2-1 Médiation et débat public

L'objectif du débat public est de permettre aux citoyens d'exprimer leurs points de vue sur une politique, un projet, un programme ou un sujet d'intérêt public, dans un souci d'égalité d'accès à la délibération publique, avec l'optique de compléter le système décisionnel fondé sur la seule démocratie représentative.

Conçu pour de « grands projets publics » ou des politiques publiques, le débat public s'est institutionnalisé avec la création de la Commission Nationale du Débat Public. Centré sur l'objectif de garantir les conditions d'une authentique participation au débat des citoyens et acteurs de la société civile, dans toute leur diversité (accès à l'information, expression de tous les acteurs et intérêts, y compris les plus « faibles », etc), le débat public est inscrit dans le paysage institutionnel et réglementaire français au titre des principales initiatives permettant la libre expression des citoyens sur des « grands projets ou sujets ». Les réflexions actuelles autour du débat public concernent notamment son champ et ses conditions de mise en oeuvre (sur quoi débat-on? qui peut demander un débat?) et sa place dans le continuum du dialogue environnemental (que ce passe-t-il avant et après le débat? quelle articulation avec la décision? Quelle place pour le débat en situation de conflits ?).

Dans le débat public, ce qui importe donc, c'est la capacité donnée à chaque citoyen de s'exprimer.

⁵. BEURET, JE, CADORET A, (2010), *Gérer ensemble les territoires*, Editions Charles Léopold Mayer

C'est le « droit » reconnu à chacun, quel que soit sa situation, son lien avec le sujet, ses ressources et ses moyens, de disposer d'un temps pour dire ce qu'il souhaite dire, ce temps étant le même pour tous. Il ne s'agit pas tant de débattre – encore moins de dialoguer – que d'exprimer sa position. Cette conception française du débat, très inspirée des travaux d'Habermas⁶, met donc en avant la dimension argumentative et tribunitienne du débat public.

Un autre élément important du débat public est l'accès à l'information : le débat public a en effet également pour objectif de permettre l'accès de tous à une information satisfaisante sur le projet envisagé. Il s'agit donc de permettre aux citoyens d'interroger le maître d'ouvrage et d'obtenir des réponses à leurs questions. Cela a une incidence majeure sur le processus : la priorité est de permettre les échanges entre les citoyens et groupes d'intérêt d'une part, et le maître d'ouvrage d'autre part, selon une organisation de face à face et une mise en scène « tribune-public », sans chercher à faciliter les échanges entre participants.

Dans le débat public, le rôle des « tiers » (CNDP ou Commissions particulières du débat public lorsqu'elles sont constituées), est de s'assurer que les débats ont été organisés selon des modalités qui permettent à ceux qui le souhaitent d'y participer et que, pendant les débats, les réponses ont pu être apportées aux questions posées.

Vu sous cet angle, le débat public et la médiation correspondent à des processus très éloignés.

Le tableau ci-après, préparé dans le cadre d'un travail conduit pour la CNDP sur les liens entre médiation et débat public, offre une présentation des principes de référence de chacun de ces deux processus, en adoptant volontairement une vision schématique et simplifiée, destinée à éclairer les différences et en ayant en tête que les situations sont en pratique souvent plus nuancées.

⁶. Collectif (2007), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte.

Débat public et médiation - les mots miroirs des deux pratiques⁷

Pratiques du Débat Public	Pratiques de la Médiation
Accès de tous à l'information la plus complète sur le projet	Mise en commun des informations et des visions des acteurs
Publicité des échanges	Confidentialité des échanges
Beaucoup de participants : le plus possible	Limitation du nombre de participants : représentants de ceux qui sont concernés
Egalité de temps de parole	Equité de temps de parole
Expression de mes positions et prise de connaissance de celles des autres	Expression de mes préoccupations et reconnaissance de celles des autres
Scénographie – micro Tribune / estrade	Echelle humaine – proximité Table ronde
Echanges « bilatéraux » : débat en face à face maître d'ouvrage / autres	Echanges « multilatéraux » : Dialogue entre tous les acteurs
Expression de la diversité et la pluralité de points de vue	Recherche de contreparties réciproques pour une solution gagnant gagnant
Argumentation / arguments / faits	Signifiants / besoins / ressentis-émotions
Rapport final de la responsabilité de la CNDP/CPDP	Rapport final de la responsabilité des acteurs
Procédure qui garantit l'authenticité du débat	Processus défini par le médiateur, avec les acteurs

Dans ce contexte, il est finalement peu surprenant que les théoriciens et les professionnels du débat public soient en grande majorité peu familiers de la médiation. Comme on le verra plus loin, ils la perçoivent d'ailleurs souvent comme un processus de négociation porté par les rapports de force entre acteurs, dans lequel le citoyen n'a pas toujours sa place.⁸

L'apport de la médiation au débat public passe principalement par les compétences de médiation qui peuvent aider dans le déroulement des débats pour soutenir les orateurs dans leur expression ou accueillir les émotions par exemple. Les compétences de médiation peuvent aussi et surtout être mobilisées en amont du débat, lors des entretiens préparatoires avec les différents groupes d'acteurs, ainsi qu'en parallèle au débat, lors des multiples rencontres « off ». C'est notamment pour explorer davantage ces apports que la CNDP a engagé en 2016 une réflexion sur les liens entre débat public, concertation et médiation.

⁷. Travaux préparatoires Séminaire de Réflexion « Débat public, concertation, conciliation, médiation : quelles synergies ? » 2016 (BOUTEFOY, I ; , GARRETA, C ; JOURMARD S, POUX, F ; RENAUD,T)

⁸. Programme CDE (2000), *Médiations environnementales : quelles pratiques et quelles perspectives en France*.

2-2 Médiation et concertation

Le terme de concertation donne lieu à plusieurs définitions et recouvre une grande diversité de pratiques. On peut en avoir une acception très large (« continuum de pratiques, des consultations moins exigeantes aux pratiques les plus coopératives »⁹) ou une acception étroite (en retenant par exemple les processus par lesquels on vise à une « construction collective de questions, visions et objectifs et/ou actions communes par le biais d'un dialogue horizontal entre les participants qui s'engagent volontairement et se reconnaissant mutuellement une légitimité à participer »¹⁰).

Du fait de mon parcours et de l'usage fait du terme de concertation dans l'environnement professionnel qui était le mien jusqu'alors, j'ai développé une acception large et sans doute « diluée » du terme de concertation, qui selon moi regroupe tout processus mis en place en amont d'un projet, visant à permettre aux différents acteurs concernés par le projet d'être informés sur ce projet, de faire part de leurs préoccupations, de leurs suggestions, de leurs avis. Ce processus peut comprendre un moment particulier de débat institutionnalisé (selon par exemple les règles du débat public) ; il peut aussi comprendre un ou plusieurs moments de médiation, lorsqu'un tiers est mobilisé pour faciliter l'échange entre les principaux acteurs d'un conflit et les aider à trouver ensemble des solutions. Dans ma représentation, le débat public et la médiation constituent donc plutôt deux processus spécifiques et distincts sur le chemin d'un processus de concertation.

Les pratiques de concertation se sont développées au niveau des projets de territoires depuis les années 1990, avec des degrés d'institutionnalisation et des méthodologies variables selon les domaines (eau, espaces naturels, etc). La réglementation prévoit ainsi de plus en plus souvent une concertation en amont de décisions publiques locales. De nombreuses concertations territoriales sont par ailleurs lancées en dehors de toute prescription réglementaire. Si la concertation est parfois jugée trop formelle ou sans incidence sur la décision finale, elle est devenue une phase jugée indispensable à l'acceptabilité des décisions publiques locales, du fait notamment de l'interdépendance entre les différents intérêts et acteurs. Le champ de la concertation territoriale reste cependant hétérogène, éclaté et peu aisé à appréhender. Différents travaux scientifiques – soutenus notamment par la Fondation de France - et des initiatives comme la création récente de

⁹. Voir notamment MERMET L, *La « concertation » : un terme flottant pour un domaine mouvant*. Négociations 2006/1

¹⁰. BEURET JE, DUFOURMANTELLE N, BELTRANDO V, (2006), *Evaluation des processus de concertation*, La Documentation Française

l'Institut de la Concertation visent à pallier ces difficultés¹¹.

La concertation s'est développée mais la conflictualité est restée élevée. Suite aux incidents associés au projet de barrage de Sivens, les pouvoirs publics ont engagé une réflexion visant à renouveler le dialogue environnemental. C'est dans ce cadre qu'a été préparé le rapport « Démocratie environnementale : débattre et décider » remis en juin 2015 par le député Alain Richard¹². Des ordonnances visant à la démocratisation du dialogue environnemental ont été signées en août 2016, qui élargissent notamment les missions de la CNDP et généralisent les processus de concertation garantie.

La médiation s'avère finalement peu présente dans le « monde » de la concertation. La très grande majorité des concertations sont organisées par le maître d'ouvrage, sans faire appel à un « tiers » neutre et impartial. La plupart des professionnels, formés à l'animation, à la concertation et à la médiation, interviennent en appui au maître d'ouvrage, sans tenir une posture de « tiers ».

Une enquête effectuée par l'Institut de la Concertation auprès de collectivités territoriales¹³ montre d'ailleurs que l'objectif de recourir à un « tiers neutre » n'est que l'une des trois raisons de faire appel à un intervenant extérieur, les deux autres étant leur manque de temps et de disponibilité pour conduire la concertation et l'absence de compétences en interne dans ce domaine.

En pratique, les médiations ne représentent, selon les travaux d'évaluation menés par Jean-Eudes Beuret et Anne Cadoret pour la Fondation de France, qu'un très faible pourcentage des concertations territoriales, en tout cas celles impliquées dans les appels à projets de la Fondation de France¹⁴.

En résumé, la médiation territoriale est pour moi une approche distincte du débat public (même si les pratiques de médiation peuvent être utiles à la pratique du débat public) ; elle est en revanche une catégorie de concertations. Elle est donc pour moi « hors » du débat public mais « dans » la concertation. L'étape suivante est donc de voir comment caractériser et mieux définir la médiation territoriale.

¹¹. BEURET JE, CADORET A, (2010), *Gérer ensemble les territoires*, Editions Charles Léopold Mayer, suivi par (2016) *Gérer ensemble notre environnement*, en cours

¹². http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_Richard_3062015.pdf

¹³. http://institutdelaconcertation.org/files/bf_fichierjoint_5_Les_agents_territoriaux_et_la_concertation_en_France.pdf

¹⁴ Idem note 11

3- Médiation territoriale : proposition de définition

Qu'est-ce que la médiation environnementale, ou territoriale ?

Le terme de médiation est l'objet d'une grande confusion terminologique et sémantique¹⁵. Appliquée à l'environnement ou plutôt aux acteurs d'un territoire, elle connaît différentes acceptions.

Une des manières d'essayer de clarifier les choses est de se poser la question sous deux angles :

- Qu'est-ce qui différencie la médiation territoriale des autres médiations ?
- Qu'est-ce qui différencie la médiation territoriale des autres dispositifs de concertation ?

3-1 Médiation territoriale et autres médiations

Il s'agit de chercher dans un premier temps comment définir la spécificité de la médiation territoriale par rapport aux autres médiations. Certains travaux de recherche ont cherché à répondre à cette question.

Pour certains chercheurs, la médiation environnementale relève plutôt d'une approche mixte, associant les fondements de la médiation, de la négociation et de la participation. Ainsi, pour Sophie Allain, « la médiation est vue classiquement comme un système d'assistance à un processus de négociation, mais dans le cadre d'une conception élargie de la négociation(..), appliquée à une action publique dans toute sa dynamique »¹⁶. De son côté, Jean-Marc Dziedzicki relève qu'en France, comme plus généralement en Europe, la médiation s'est développée dans le domaine de l'environnement sur le terrain des démarches de participation, pour donner naissance à une approche « hybride », associant participation et médiation, distincte de la médiation « classique »¹⁷.

Sans chercher à définir si la médiation territoriale est un type de médiations plutôt qu'un processus à part et improprement appelé « médiation », l'idée est d'identifier à ce stade ce qui ce qui serait spécifique au champ territorial, au sein des pratiques et champs de la médiation.

JE Beuret, s'interrogeant ainsi sur ce qui fait la spécificité de la médiation territoriale par rapport

¹⁵ Voir GUILLAUME-HOFNUNG, M (1995), *La médiation*, Que sais-je, PUF

¹⁶ ALLAIN S, (2005), *La médiation environnementale comme synthèse de régulation politique ; application au domaine de l'eau*, dans FAJET J et al, *Médiation et action publique, la dynamique du fluide*, Presses Universitaires de Bordeaux

¹⁷ DZIEDZICKI, (2001), *Gestion des conflits d'aménagement de l'espace ; quelle place pour les processus de médiation ?* », Thèse de doctorat, Université de Tours

aux autres médiations, en identifie cinq¹⁸ :

- le dispositif associe une pluralité d'acteurs
- la médiation se situe dans l'espace public
- elle peut intervenir quand il n'y a pas de conflits ouverts
- la médiation n'est pas forcément convoquée (elle peut être émergente et se faire peu à peu)
- elle est « impure » car le médiateur n'est que rarement neutre et indépendant. Sa posture est en général un « juste équilibre entre implication et détachement par rapport au jeu des acteurs ».

Cette analyse s'appuie cependant sur l'observation d'un ensemble de pratiques, avec une définition large de la médiation territoriale¹⁹, qui tend à assimiler médiation et concertation dans sa définition « étroite ». Dans le développement qui suit, nous nous attacherons aux trois premiers critères afin d'écartier les processus de concertation ne faisant pas intervenir un « tiers », l'intervention d'un tiers étant selon moi une composante essentielle d'un processus de médiation. Et nous proposerons d'ajouter deux caractéristiques additionnelles.

En examinant les trois premières caractéristiques relevées par JE Beuret, les différences avec les autres médiations semblent plus relatives qu'absolues, et des différences de degré plus que de nature.

La médiation territoriale implique en effet une **pluralité d'acteurs**, souvent plus d'une dizaine. Elle ne se distingue pas cependant en cela des autres médiations collectives (collectif de travail, copropriétaires, etc.). Une différence importante tient cependant à leur qualité en tant que participants : dans la plupart des cas, ils sont dans la médiation en tant qu'« acteurs », incarnant une activité, une responsabilité ou un intérêt collectif. La question de l'incidence de cette différence pour la médiation sera traitée plus particulièrement dans un prochain paragraphe.

Elle concerne en général en effet un espace public, ou plutôt un territoire, ou un bien commun, et porte le plus souvent sur un changement des usages de ce territoire ou plus généralement de ses ressources. Cette caractéristique a une conséquence sur le type de conflits : elle conduira en effet

¹⁸ BEURET JE, (2010), *La gestion concertée de l'espace rural : médiations locales et politiques d'appui*, programme CDE-Regards Croisés, Séance du 20 juin 2000

¹⁹. «La médiation territoriale (...) consiste à agir au sein d'un processus de concertation plus ou moins formalisé ou à susciter son émergence, impliquant plusieurs catégories d'acteurs porteurs de régimes de justification et de demandes divergentes concernant l'utilisation et le devenir des objets concernés, de façon à catalyser la construction d'accords formels ou tacites qui contribuent à une gestion concertée de biens ou d'espaces inscrits dans un territoire, sans en influencer le contenu ».

des acteurs à mettre en avant un « **objectif affiché d'intérêt général** », que beaucoup chercheront à tirer dans le sens de leurs positions. C'est sans doute davantage cette justification d'intérêt général de l'objet du projet plus que d'espace public qui est à mon sens à retenir. Il reste cependant à démontrer que cette dimension est suffisamment prégnante dans la conduite de la médiation pour en faire un élément caractéristique substantiel.

La médiation n'est pas nécessairement attachée à un **conflit**, ouvert ou larvé. A mon sens, la médiation territoriale peut participer des quatre types de médiations repérés par Jean-François Six, qui a contribué au développement de la médiation en France²⁰ : deux types de médiations destinées à faire naître ou renaître un lien (médiations créatrices et médiations rénovatrices) ; deux types de médiations destinées à parer à un conflit (médiations préventives et médiations curatives), que M. Guillaume-Hofnung résume dans cette jolie formule distinguant « les médiations de différences et les médiations de différends²¹ ». Un des objectifs est à mon sens de développer ce type d'approches dans les situations où des conflits semblent probables (l'un des projets étudiés pour illustrer la seconde partie de ce mémoire relève d'ailleurs de cette catégorie) et dans les situations où des liens sont à créer ou restaurer entre les acteurs. Ce serait d'ailleurs une option intéressante pour aborder la question des « historiques traumatiques » évoquée ailleurs dans ce mémoire.

Deux autres caractéristiques me semblent devoir compléter cette première proposition de critères.

Du fait de l'existence d'un projet « collectif », la **configuration du jeu des acteurs** dans la médiation est différente. Dans une médiation « classique », le cas général est que les participants (« médiés ») occupent une place comparable : ce sont des conjoints, des voisins, des salariés. Il y a bien sûr de nombreuses exceptions (un salarié et son supérieur hiérarchique par exemple, ou des copropriétaires face à fournisseur). Dans la médiation territoriale, c'est la situation inverse : dans la majorité des cas, il y a une distinction au sein des acteurs entre d'une part le ou les porteurs de projet (maître d'ouvrage et organismes assimilés), et les autres acteurs d'autre part, représentant notamment les différentes composantes de la société civile. Là encore, c'est le cas général mais il n'est pas systématique (et l'on verra que la situation de l'une des études de cas ne correspond pas à cette dualité dans la place des différents acteurs) .

La seconde caractéristique additionnelle des médiations territoriales tient pour moi à la **durée et au**

²⁰. SIX JF (1990), *Le temps des médiateurs*, Seuil

²¹. GUILLAUME-HOFNUNG, M (1995), *La médiation*, Que sais-je, PUF

« **tempo** » **des processus**. Dans une médiation classique, le « tempo » comprend deux grandes phases : une phase préparatoire (entretiens individuels) et une phase de plénière (rencontre des participants en réunion de médiation, avec si besoin une deuxième ou troisième réunion). Le dispositif des médiations territoriales comprend également une phase préparatoire (avec entretiens individuels et collectifs) mais la phase de médiation proprement dite est marquée par une succession de réunions du comité de concertation : le pendant de la rencontre de médiation dans la médiation classique est, dans la médiation territoriale, un comité qui se réunit régulièrement. Bien qu'il y ait une multitude de variantes dans les différentes approches – la médiation étant avant tout une approche « sur mesure », il me semble que la « rencontre » est au cœur de la médiation traditionnelle et que le travail collectif régulier, dans la durée, est au cœur de la médiation territoriale.

En résumé, *les différences essentielles entre les médiations territoriales et les autres médiations sont finalement de mon point de vue au nombre de quatre :*

- la qualité d'« acteurs » des participants, à la fois personnes et représentants d'une activité, d'une responsabilité ou d'un collectif
- la présence – au moins en toile de fond – d'un intérêt général justifiant le projet
- la différenciation qui en résulte dans la place des acteurs, avec une place particulière pour le « porteur de projet »
- la durée et le tempo du processus, conduisant les acteurs à se retrouver régulièrement dans une instance chargée collectivement d'aller vers des solutions.

3-2 Médiation et autres dispositifs de concertation

Une autre manière de cerner la médiation territoriale est de définir ce qui la distingue des autres processus de concertation. Les médiations constituent-elles d'ailleurs une catégorie homogène de concertations ?

Plusieurs réponses sont possibles, traduisant les différentes sensibilités et pratiques. Chacun, parmi les personnes du monde de la concertation et de l'environnement rencontrées pour préparer ce mémoire, a sa représentation de ce qu'est la médiation, qui reste une pratique peu et mal connue : elle évoque pour certains un mode de régulation des conflits entre des acteurs aux intérêts divergents, qui la place plutôt du côté de la négociation ; elle évoque pour d'autres un processus de co-construction entre acteurs ouverts à des solutions de compromis ; elle évoque pour d'autres

encore le recours à un sage-expert, chargé de proposer un projet reconfiguré ou alternatif. La représentation de la médiation est également marquée, comme on l'a vu, par la création du « Médiateur de la République » et des différents médiateurs institutionnels créés depuis, évoquant un rôle de défense des citoyens, des usagers ou des clients, à l'image des Ombudsmen des pays anglo-saxons. Dans son introduction à la séance *Médiations environnementales : quelles pratiques et quelles perspectives en France* » du cycle séminaire « Regards Croisés »²², Laurent Mermet, coordonnateur du Programme, fait état de la confusion terminologique qui caractérise la médiation, et partage d'ailleurs également sa perplexité face aux débats sur les « vraies » et « fausses » médiations.

A partir de son travail sur les concertations locales en milieu rural, Jean-Eudes Beuret comme Anne Cadoret²³ distinguent les médiations-miroir (froides) des médiations-passerelles (chaudes). Les premières se caractérisent par le fait de faire appel à un tiers, d'une manière explicite, pour mener un processus de médiation. Les secondes, de loin les plus nombreuses, sont des médiations assurées par des personnes dotées de qualités particulières, qui ne sont pas extérieures au territoire mais ont souvent des fonctions dans plusieurs organismes (d'où leur qualification d'acteurs « multi-casquettes »). Ces médiations-passerelles désignent les formes les plus participatives de concertation ne faisant pas appel à un « tiers » extérieur.

Du fait de la confusion sémantique sur les contenus de la médiation et de la concertation, et des différentes approches dans ce domaine, j'ai cherché ce qui permettrait de caractériser de manière suffisamment précise un processus de médiation au sein des multiples formes de concertation. Ce faisant, je fais le choix de considérer la médiation territoriale comme une **méthode** qui répond à certains critères qui marquent sa spécificité au sein des dispositifs de concertation.

L'objectif de cette proposition de caractériser les dispositifs de médiation n'est pas de hiérarchiser les pratiques de concertation ou de considérer qu'il y a de vraies ou de fausses médiations. Il est de proposer quelques critères simples permettant de s'y retrouver davantage dans une grande hétérogénéité de pratiques et également de créer les conditions permettant de développer les travaux de recherche et de capitalisation. Il est en effet difficile de tirer des enseignements pertinents de pratiques trop diverses.

²² Séminaire organisé dans le cadre du programme Concertation-Décision-Environnement

²³ BEURET JE, (2010), *La gestion concertée de l'espace rural : médiations locales et politiques d'appui*, programme CDE-Regards Croisés, Séance du 20 juin 2000, et CADORET A., (2007), *La médiation, un outil pour une gestion durable des conflits d'usage ?*, Congrès ERSA

J'ai donc cherché à sélectionner des critères et me suis appuyée notamment sur l'observation de la méthodologie et de l'expérience de Geysler et des recommandations de son fondateur Philippe Barret²⁴ pour le dialogue territorial. Pour lui, les médiations environnementales sont des concertations dans lesquelles « *il y a intervention d'un tiers « neutre » pour piloter un processus de dialogue entre les parties* »²⁵.

J'ai repris une partie de cette définition, en cherchant à proposer un critère plus spécifique pour caractériser ce qui constitue « un processus de dialogue entre les parties ».

J'en suis arrivée à considérer que ce qui distingue selon moi la médiation territoriale des autres dispositifs de concertation tient en deux caractéristiques :

- le recours à un « tiers », extérieur aux acteurs du territoire : si les dispositifs de concertation mobilisent un grand nombre d'actes de médiation, ainsi que des compétences de médiation, il me semble qu'on est en présence d'un dispositif de médiation s'il est fait appel à un « tiers », neutre, indépendant et extérieur au territoire
- la mise en place d'une instance collective réunissant les principaux acteurs concernés du territoire (on se réfèrera dans ce mémoire au terme générique de « comité de concertation » pour désigner cette instance), reflétant les différents points de vue et forces en présence et à qui il revient de travailler collectivement à la recherche de solutions : le choix de ce critère traduit pour moi une des dimensions fondamentales de la médiation qui est la responsabilisation des acteurs, impliquant une compréhension mutuelle.

Parmi les dispositifs mobilisant les outils de la médiation (écoute, respect de la parole, etc.), ceux qui réunissent ces deux critères relèvent pour moi d'une démarche de médiation territoriale. Un seul des deux critères ne suffirait pas. Ce serait le cas d'un « tiers » dont l'intervention consisterait par exemple à animer différentes réunions de concertation avec les différentes catégories d'acteurs, ou, en sens inverse, d'un comité de concertation pluri-acteurs piloté par le maître d'ouvrage ou une institution publique.

²⁴. BARRET, P, (2012) « *Guide pratique du dialogue territorial. Concertation et médiation pour l'environnement et le développement local* », Editions de L'Aube

²⁵. Idem BARRET P, (2012)

Sur ces bases, il est proposé de définir la médiation territoriale comme un *processus de concertation en amont d'une décision relative à un projet ou une politique ou à la résolution d'un problème concernant différents acteurs d'un territoire, faisant intervenir un tiers neutre, indépendant et impartial et visant, via la mise en place d'une instance de concertation, à l'élaboration de propositions collectives, favorisant l'écoute et la compréhension mutuelle des besoins.*

4 - Médiation et conflits environnementaux

Après cette proposition de clarification et de caractérisation, la question qui se pose est de mieux apprécier dans quelle mesure la médiation est utilisée dans les situations conflictuelles qui caractérisent de nombreux projets d'aménagement, en dépit du développement de dispositifs de concertation.

Je m'efforcerai pour cela de répondre à trois questions : Quelles sont les caractéristiques des conflits environnementaux ? Quels sont les problèmes théoriques soulevés par l'application de la médiation au domaine de l'environnement ? Pourquoi la médiation environnementale est-elle si peu développée en France ?

4-1 Les caractéristiques des conflits environnementaux

Au sein des conflits, les conflits environnementaux présentent selon moi les spécificités suivantes :

- ils opposent des acteurs (collectifs, institutions, etc) plutôt que des personnes
- ils ne se limitent pas à la défense d'intérêts, particuliers, catégoriels, mais aussi à la défense de valeurs à portée universelle
- ils tournent souvent autour de conflits d'usage de biens collectifs ou communs (espaces, eau, biodiversité, paysage, etc.)
- comme évoqué plus haut, ils ne sont que partiellement des conflits « environnementaux », au sens où l'environnement n'est qu'un des points d'entrée et d'analyse de conflits qui ont pour la plupart des dimensions également économique, culturelle, sociale, historique, ou politique
- ils se sont multipliés depuis la fin du 20ème siècle, du fait notamment d'un attachement croissant au cadre de vie et au respect de l'environnement, d'une perte de crédibilité des

experts et de perte de la légitimité de l'Etat et de l'arrivée de nouvelles formes de contestation et de communication. Ils se retrouvent dans la plupart des pays du monde aujourd'hui, dans une intensité dépendante du niveau de développement et selon des formes dépendantes des modes d'expression des libertés individuelles et collectives.

Il existe plusieurs manières de catégoriser les conflits environnementaux, en fonction de ce qui est attendu de cette typologie.

On peut les classer en fonction des types de projets sur lesquels ils se concentrent, notamment en fonction de la nature des projets :

- projets d'équipements collectifs : linéaires d'investissement (ligne HT, train, métro, routes, autoroutes, etc.) ; unités de stockage et traitement de déchets (nucléaires ou non) ; infrastructures de connexion (aéroports, échangeurs, parkings) ; centres commerciaux, industriels, touristiques ; carrières
- projets d'unités de production ou de développement : barrages et autres ouvrages hydrauliques, usines, centrales thermiques, éoliennes, terrestres et en mer
- politiques publiques : réintroduction d'espèces protégées ; élaboration de plans de gestion ou d'aménagement (Natura 2000 ou SAGE par exemple)
- projets de gestion de l'eau et des ressources naturelles.

On peut également classer les projets, du point de vue de leur conflictualité, en « petits » projets, à dimension strictement locale, et en « grands » projets mobilisant des moyens et des acteurs de grande ampleur et relevant de dispositifs encadrés, même si, comme on le verra, la frontière entre les deux est mouvante.

En s'intéressant plus directement aux conflits, on distingue, avec Albert Hirschman²⁶, les conflits qui peuvent être apaisés (les conflits « plus ou moins ») des conflits inapaisables (conflits « either-or », tout ou rien). Une autre manière d'observer les conflits sous l'angle de leur gestion, suggérée par Nicolas Forray, du CGEDD²⁷, est de distinguer les conflits sur les solutions des conflits sur le principe même du projet. Les premiers portent sur les différentes options possibles pour répondre à un besoin reconnu. Dans les seconds, il n'y a pas d'accord sur le besoin. L'approche à adopter en termes de dispositif de concertation – voire de médiation – sera bien sûr différent selon les cas.

²⁶. Hirschman A O, (1994), *Social conflicts as pillars of democratic market society*, Political Theory, mentionné dans BOBBIO L, MELE P, *Les relations paradoxales entre conflits et participation*, Participations 2015/3

²⁷. Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable

Pour aller plus loin dans l'analyse et la nature des conflits, les travaux de J-M. Dziedzicki²⁸ nous invite à distinguer quatre grandes familles de revendications :

- les conflits fondés sur les incertitudes (craintes pour le cadre de vie, risques perçus pour la santé, l'image locale, la valeur foncière ; NIMBY²⁹)
- les conflits substantiels (contestation de la nature du projet ou de la politique ; NIABY³⁰)
- les conflits de procédure (insuffisante participation du public, information lacunaire, etc.)
- les conflits structurels (remise en cause de l'action publique : de la légitimité des décideurs, de l'intérêt général supposé recherché, de l'expert, de la représentation démocratique).

Les conflits peuvent combiner plusieurs de ces dimensions, mais chacune d'elles appelle des réponses spécifiques. La phase préparatoire de la médiation, et notamment les entretiens individuels, permettront d'affiner la compréhension par le médiateur de la nature des contestations et pourra concevoir une stratégie de dialogue adapté.

4-2 Les problèmes théoriques soulevés par l'application de la médiation au domaine de l'environnement

On a vu plus haut que la médiation territoriale est une catégorie spécifique de médiation, qui connaît certaines différences importantes avec les médiations « classiques ». L'objectif est ici de s'intéresser aux questions de principe que pose l'« importation » de la médiation dans les domaines de l'aménagement et de l'environnement. Trois m'ont semblé justifier un développement particulier : la place d'« acteurs » des participants à la médiation ; les rapports d'égalité ou d'inégalité entre acteurs ; le périmètre des projets, locaux ou plus globaux.

Personnes vs acteurs

La médiation s'est en grande partie développée en réponse à des conflits interrelationnels, entre conjoints, voisins, collègues, etc. Elle touche fondamentalement la personne dans sa dimension la plus « humaine », avec sa représentation, ses valeurs, son passé, ses émotions...

²⁸. DZIEDZICKI JM, (2015), *Quelles réponses aux conflits d'aménagement ? De la participation publique à la concertation*, Participations 2015/3

²⁹. Not in My Backyard : le projet est contesté avant tout pour ses impacts négatifs directs pour ceux qui le contestent

³⁰. Not in Anyone's backyard : contestation du projet, où qu'il se situe

Or, les conflits d'aménagement ou d'environnement opposent des «acteurs» (ou représentants d'« organismes »)³¹ plutôt que des « personnes », car ce sont en premier lieu les « objets sociaux » portés par ces acteurs qui justifient leur implication. Une première question tient donc à la pertinence d'appliquer une approche prévue pour rétablir le dialogue entre des personnes à des conflits entre des acteurs. En bref, peut-on répondre à la dimension relationnelle du conflit entre des « personnes » comme on répond à la dimension relationnelle d'un conflit entre des « acteurs » ?

Cette question a été et reste une question encore largement ouverte, à l'issue de mes lectures et de mon expérience encore courte de médiateur.

Elle recouvre deux grandes catégories de préoccupations.

En premier lieu, comment les participants au processus de médiation trouvent-ils leur place en tant que personne et en tant qu'acteur ? Comment ces deux dimensions cohabitent-elles ? Le processus de médiation suppose de passer du registre des positions (« je ne suis pas d'accord pour .. ») à d'autres registres. L'une des voies vers la reconnaissance mutuelle est de dépasser les arguments et le « discours » pour atteindre les valeurs et les préoccupations, ou, pour reprendre les principes de la négociation raisonnée de R. Fisher et W. Ury, de « descendre » des positions vers les perceptions, les émotions et les besoins³². La question qui se pose est celle de savoir si un tel processus peut intervenir de la même manière lorsque les personnes en médiation sont là en tant qu'acteurs, représentant une collectivité, un syndicat agricole, une fédération professionnelle ou une association de riverains. Le principe en médiation selon lequel chacun ne parle que pour lui-même n'est pas tout à fait transposable en médiation de territoire, dès lors que les personnes qui participent sont choisies précisément parce qu'elles « représentent » une activité, une cause, un métier, etc.. Dans les cas où elles ne les « représentent » pas au sens propre (avec un mandat explicite ou implicite), elles les « incarnent » au minimum. Dans quelle mesure cette dualité (« je suis moi mais aussi un collectif ») affecte-t-elle le changement dans la relation qui est recherché dans la médiation ? Les participants ne se sentent-ils pas « empêchés » pour exprimer leurs émotions, qui sont par définition personnelles, ou évoquer leurs valeurs ou leurs préoccupations, qui peuvent ne pas être celles du collectif qu'ils représentent. En sens inverse, ne se réclament-ils pas parfois de collectifs pour renforcer des positions et des engagements parfois très personnels ? En gros : peut-on dire que la médiation territoriale, parce qu'elle met en présence des acteurs et pas seulement des personnes,

³¹. Services de l'Etat, Collectivités, établissements publics, entreprises, associations, syndicats, etc

³². FISHER R, URY W, (1982), *Comment réussir une négociation*, Seuil

peut « faire médiation » ? Ne devient-elle pas *ipso facto* un processus de conciliation, axé sur le règlement du litige davantage que sur le rétablissement de la relation ?

Les travaux de recherche restent peu explicites sur ce point. On retiendra cependant qu'en décrivant les deux phases des processus de concertation, JE Beuret met en avant un « point de passage transactionnel », qui fait basculer de manière irréversible d'une « négociation conflictuelle » à une « négociation concertative »³³. Ce point de passage, dont le cœur est l'identification d'un champ des possibles, évoque fort ce que les médiateurs nomment justement la « bascule », qui marque le moment où les personnes en médiation parviennent à une reconnaissance mutuelle, quand le regard que chacun porte sur l'autre est modifié en profondeur et que la possibilité d'une solution commune s'ouvre.

La seconde question découle directement de la première : comment les participants s'expriment-ils ; en tant que participant à part entière **et/ou** en tant que représentant d'une entité ? Mon observation est que cette « dualité » est très diversement vécue selon les personnes et les situations : pour certaines, la question ne se pose tout simplement pas : elles incarnent la réconciliation de ces deux dimensions, sans soulever de préoccupations particulières. Pour d'autres, cette dualité est difficile à vivre et crée un malaise et empêche l'expression. Une des personnes rencontrées dans le cadre des entretiens réalisés pour les études de cas de ce mémoire, agent d'un service technique désigné pour représenter la collectivité dans la médiation, l'exprimait en substance ainsi : « je n'avais pas d'instructions alors je ne savais quoi dire, et donc je n'ai rien dit ; je ne me sentais pas autorisée à dire ce que je pensais ». Dans une situation analogue, un autre agent estimait avoir la confiance du décideur et se sentait ainsi « autorisé » à s'exprimer librement. Cette question rejoint les observations de Georges Mercadal au sujet de la place des fonctionnaires dans les processus de concertation : sont-ils les relais d'une position définie qu'ils sont chargés de défendre ? Ou bien des experts dotés de leur libre arbitre, de leur personnalité, de leurs valeurs, de leur « humanité » ?³⁴. Cette question du lien entre la personne qui participe et le collectif n'est pas propre aux agents publics mais touche l'ensemble des situations dans lesquelles les participants « représentent » un collectif (organisations professionnelles, associations, etc.).

³³ BEURET J.E.(2010), *De la négociation conflictuelle à la négociation concertative : un « point de passage transactionnel »*, Négociations, 2010/1.

³⁴ La question de la posture du « chef de projet » est posée notamment par G. Mercadal, sur la base de son expérience du Ministère de l'Équipement et des débats publics, qui plaide pour la mise en place d'un code déontologique clarifiant la liberté et le devoir du « chef de projet » dans les réunions publiques. Voir aussi MERCADAL G, (2012), *Le débat public : pour quel « développement durable ? »*, Presses des Ponts

La question de la place que chacun occupe dans la médiation me semble donc un point sensible et difficile dans les processus impliquant des acteurs. La nature de cette place peut différer selon les situations : par exemple, lorsque certains participants sont « mandatés » par leur structure alors que d'autres participants ne représentent qu'eux-mêmes et n'ont de compte à rendre à personne.

On se retrouve en fait face à un conflit possible entre trois niveaux d'«identité» :

- la personne-individu, avec sa personnalité, ses émotions, son vécu, ses valeurs
- la personne-expert, avec ses compétences, son expérience professionnelle
- la personne représentant une personne morale (Etat, collectivité, entreprise, association), qui a, à un niveau supra, ses priorités, ses orientations, sa gouvernance, ses moyens, etc.

Cette question du « qui suis-je en médiation » reste un sujet d'attention et de perplexité pour moi, sans doute parce qu'elle renvoie à des situations que j'ai vécues en tant que fonctionnaire.

Egalité vs inégalité des forces en présence

Une seconde catégorie de questions de nature théorique autour de l'introduction de la médiation dans le champ environnemental a trait à l'égalité des places et des forces. Pour un certain nombre de théoriciens et praticiens de la médiation, celle-ci n'est pas possible ni souhaitable dès lors que les « intérêts » en présence sont dans une relation de forte inégalité³⁵. Partant du constat que certains porteurs d'intérêts de la cause environnementale sont « absents » (les générations futures) ou en incapacité d'être représentés directement (les espèces menacées), la médiation ne peut selon eux intervenir dans des conditions satisfaisantes. Lorsque l'environnement est représenté, notamment par des associations de protection de la nature, cette représentation se fait avec des moyens, humains, techniques et financiers, sans commune mesure avec ceux des autres intérêts, notamment économiques. L'asymétrie fondamentale qui régit les rapports de force dans le domaine environnemental exclurait ainsi toute forme de régulation fondée sur la négociation raisonnée et la médiation.

Plusieurs tendances actuelles invitent cependant à nuancer cette appréciation :

- le renforcement des moyens, de la notoriété et de la capacité d'action des associations et autres structures représentant les intérêts de l'environnement, y compris les institutions

³⁵. Voir notamment la position de la médiatrice Claire DENIS, qui exclut par principe d'intervenir comme médiateur en entreprise entre des personnes ayant un lien hiérarchique.

publiques locales, nationales ou internationales

- les oppositions internes au champ de l'environnement, dont l'exemple le plus emblématique est sans doute l'opposition entre l'énergie éolienne et la préservation de la biodiversité et des paysages
- la sensibilité croissante des intérêts économiques au risque d'image associé aux enjeux environnementaux
- de manière plus générale, le durcissement de la conflictualité environnementale et la plus grande difficulté rencontrée dans la mise en œuvre des projets d'aménagement.

Conflits à dimension locale et conflits de portée générale

En médiation, les participants ont une capacité minimale de décision : ils sont présents à la fois pour exprimer leurs points de vue mais, contrairement à une réunion ou un débat public, pour contribuer à construire des solutions adaptées à leurs besoins et leurs préoccupations.

Les « grands projets » sont souvent l'objet de conflits dans lesquels les considérations locales coexistent avec des considérations de portée générale : les priorités en matière de politique énergétique, de transports, ou encore des choix de société (la place du nucléaire, les OGM etc.).

La médiation est considérée par certains comme inadaptée à ce type de conflits car les acteurs qui sont autour de la table ne sont pas en capacité de décision sur ces « sujets » de portée générale. Autrement dit, il est inefficace d'organiser un échange au plan local sur un projet qui est avant tout la traduction d'une politique contestée au plan général. Cette asymétrie des intérêts entre enjeux locaux et enjeux généraux ne permettraient pas selon eux la construction progressive d'une approche commune, les deux niveaux de discussion ne pouvant se combiner.

Cette analyse mérite cependant d'être complétée sur au moins deux points :

- la distinction entre conflits « locaux » et conflits « globaux » est mouvante. Le projet de barrage de Sivens en est un exemple marquant : de portée locale, il a été l'occasion d'exprimer des oppositions de nature idéologique, mettant en question de manière plus fondamentale le mode de développement agricole, bien au-delà du projet. Les acteurs locaux cherchent ainsi à monter en généralité alors que les acteurs plus globaux cherchent des terrains concrets pour illustrer leur lutte. Ce sont donc parfois de « petits » projets qui sont

l'occasion d'évoquer de « grands » conflits, autour de priorités et de valeurs, sans qu'il soit à ce jour possible de vérifier qu'il s'agit là d'une tendance de moyen et long terme

- d'autre part, cette approche peut laisser penser que les questions de nature « globale » n'ont pas leur place dans les médiations territoriales « locales ». Il convient de distinguer les sujets et les acteurs : la méthodologie de la médiation territoriale suggère de réunir les acteurs concernés directement par le projet et ayant donc un lien direct avec le territoire. Ces acteurs peuvent bien évidemment relayer ou s'appuyer sur des « positions » de principe. Le rôle du médiateur sera de donner leur place à ces positions, tout en cherchant à les ancrer de manière concrète dans des intérêts, des besoins et des préoccupations.

Ces réflexions rejoignent en fait les éléments à prendre en compte par le médiateur avant d'engager une médiation : à l'issue de la phase préparatoire, et notamment des entretiens individuels qu'il a conduits avec les acteurs clefs du conflit, le médiateur vérifie que les conditions d'une médiation sont réunies et notamment :

- la capacité d'écoute des personnes concernées et leur capacité à participer à un processus (en termes de disponibilité, de moyens, etc.)
- leur volonté de trouver une solution au conflit
- une marge de manœuvre suffisante pour réorienter le projet.

Dans le domaine de l'environnement comme dans les autres domaines d'intervention, une médiation ne peut être décidée de manière unilatérale. Elle est proposée et il revient aux acteurs d'accepter de s'engager puis au médiateur de décider, à la lumière de la situation et de son expérience, s'il juge qu'une médiation est possible.

Il me semble que les questionnements théoriques sont à traiter au cas par cas, en fonction des spécificités de chacune des situations. C'est au médiateur d'apprécier, dans la phase préparatoire de la médiation, si les conditions sont réunies et notamment si l'application concrète de certains de ces questionnements conduit à écarter le recours à une médiation : un rapport des forces en présence trop inégal ; une place prédominante donnée à des questions qui dépassent le cadre du territoire concerné, par exemple.

Les conflits autour des grands projets posent cependant la question du lieu où peuvent se discuter des sujets de principe et de politiques générales, entre des acteurs eux-mêmes dégagés d'un ancrage

territorial. Le processus de Grenelle a été de ce point de vue une expérience globalement appréciée de dialogue multi-acteurs. La possibilité pour la CNDP de débattre de « plans et de programmes » offre également un espace pour de tels échanges.

4-3 Pourquoi la médiation environnementale est-elle si peu développée en France ?

Le faible recours à la médiation dans le champ environnemental contraste avec le maintien d'une conflictualité forte dans ce domaine. Cette conflictualité a cependant évolué : à sa dimension « classique » de contestation de projets d'aménagement s'est ajoutée une dimension plus « politique » de remise en cause plus globale du modèle de développement et de gouvernance qui a prévalu jusque là. Les conflits actuels sont autant des conflits d'intérêts que des conflits de valeurs.

L'importance prise ces derniers mois par quelques dossiers emblématiques témoigne de la difficulté à trouver des réponses à ces situations et traduit l'ampleur des attentes et des besoins dans ce domaine.

La seconde phase du programme de recherche Concertation-Décision-Environnement conduit par le Ministère en charge de l'écologie met justement en évidence les limites des processus de concertation qui se sont généralisés depuis les années 1990³⁶. On constate en effet que la conflictualité dans le domaine de l'environnement n'a pas diminué alors que les processus de débat public et de concertation se sont généralisés, posant la question de la capacité de ces approches participatives à répondre aux besoins exprimés lors des conflits³⁷.

En m'appuyant sur les entretiens conduits pour ce mémoire et certains travaux de recherche³⁸, j'ai cherché dans ce contexte à mieux expliciter les raisons de la faiblesse du recours en France à la médiation dans le domaine environnemental.

- **le poids du modèle socio-politique français**

Il y a une relative convergence d'analyse sur le fait que la médiation environnementale a des difficultés à s'imposer en France en raison de la « culture du chef » et de la place prépondérante de

³⁶ Voir <http://www.concertation-environnement.fr> et MERMET L, SALLES, D, (2015), *Environnement : la concertation apprivoisée, contestée, dépassée ?*, Ouvrage Collectif, De Boeck

³⁷ Voir DZIEDZICKI, JM (2015), *Quelles réponses aux conflits d'aménagement ? De la participation publique à la concertation*, Participations, 2015/3

³⁸ Voir notamment : Médiation(s) Environnementale(s) : quelles pratiques et quelles perspectives en France ? Programme Concertation, Décision et Environnement (2000)

l'Etat dans les affaires publiques au sens large, garant de l'intérêt général³⁹. Si son rôle a décliné de manière très significative depuis les années 1980, l'Etat reste perçu comme un arbitre, comme un recours de dernier ressort, celui vers qui les acteurs se tournent lorsque le conflit leur échappe, alors même que ses moyens et ses compétences lui permettent de moins en moins de faire face à ces attentes.

Dans la tradition française, le tiers est un « chef », un arbitre, ou une personne d'influence. Ou alors c'est une compétence que l'on mobilise pour servir ses intérêts, comme quand on fait appel à un avocat ou un coach. Faire appel à un tiers pour faciliter un processus collectif et non trouver appui ou conseil est un acte encore rare dans nos pratiques.

- **le piège des mots.**

Le terme de médiation souffre d'un double handicap :

- il renvoie à la notion de « conflits », alors que la culture française est dominée par l'évitement du conflit. Le terme de « garant » ou de « facilitateur » sera ainsi parfois préféré dans des interventions correspondant à une médiation. Dans le même ordre d'idée, le terme de « dialogue territorial » est parfois préféré à celui de « médiation territoriale »
- il renvoie à des pratiques de médiation institutionnelle, qui ont peu à voir avec la médiation de conflits, entretenant ainsi une confusion sur ce que recouvre la médiation, notamment dans la sphère publique.

- **les réticences des différents acteurs**

Les réticences du maître d'ouvrage. L'institution en charge du projet (maître d'ouvrage) fait le choix, en faisant appel à un médiateur, de ne plus maîtriser le processus de concertation, de s'en remettre à un « tiers », sur lequel il accepte de ne pas exercer de pouvoir. Cette perspective de « perdre la main » inquiète souvent les personnes en situation d'autorité, qui les met en situation d'égalité avec les autres acteurs et les prive de la capacité d'orienter le cours des choses. Elles tendent d'ailleurs à faire ce choix quand la situation est devenue tellement difficile qu'elles ne voient pas d'autres issues, comme la solution de la dernière chance. Or, la médiation a d'autant moins de chance de réussir que le conflit est installé et « enkysté ».

³⁹ Voir notamment FAJET J, (2010), *médiations, les ateliers silencieux de la démocratie*, Erès/Trajets et MERMET L, (1998), *Place et conduite de la négociation dans les processus de décision complexes : l'exemple d'un conflit d'environnement*, dans Coll, *La négociation : situations et problématiques*, Nathan

Les réticences des régulateurs « naturels ». Les pouvoirs publics (représentants de l'Etat comme élus) tendent à percevoir dans le recours à la médiation le signe qu'ils n'ont pas réussi à assurer leur rôle de « régulateur ». Cette crainte s'inscrit dans le prolongement d'une tradition française dans laquelle l'Etat (via ses représentants) assurait *de facto* un rôle de régulation – voire de médiation, facilité par son intervention dans la plupart des domaines de la vie économique et sociale et par la perception qu'il incarnait la recherche d'un intérêt général, déconnecté des intérêts particuliers. Cette fonction s'est largement réduite, du fait notamment des deux facteurs suivants :

- une érosion de la perception selon laquelle l'Etat est porteur de l'intérêt général
- la tension croissante pesant sur l'équilibre missions/moyens dans certains versants de l'action publique, ne laissant pas la capacité aux services de l'Etat d'assurer ce type de fonctions.

Les réticences des défenseurs de l'environnement. En lien avec les questionnements théoriques sur l'application de la médiation dans des situations où existe une inégalité entre les acteurs, le milieu associatif et en particulier les associations de protection de la nature expriment une certaine prudence à l'égard de la médiation, perçue parfois comme une négociation entre porteurs d'intérêts particuliers dans laquelle elles se sentent a priori en position de faiblesse. Le sentiment qu'« elles y perdent » se fonde notamment sur un bilan en demi-teinte des études cherchant à évaluer dans quelle mesure, de manière plus générale, les processus de concertation servent la cause de l'environnement. Dans le cadre de la synthèse des travaux d'évaluation des dispositifs de concertation qu'elle a réalisée en 2009 pour le programme CDE, Cécile Blatrix conclut que, s'agissant des effets sur l'environnement, les « conclusions sont pour le moins nuancées »⁴⁰. C'est aussi la conclusion à laquelle parvient Jean-Marc Dziedzicki en étudiant plus spécifiquement quelques cas de médiations environnementales⁴¹. Sur la base d'un travail d'évaluation centré sur 299 projets de concertation territoriale appuyés par la Fondation de France⁴², Jean-Eudes Beuret et son équipe évaluent à 60% la part des projets ayant un impact positif sur l'environnement. Ne sont cependant pas compris les effets positifs en termes d'appropriation des enjeux environnementaux, et étant rappelés qu'il existe des oppositions fréquentes entre les différents enjeux environnementaux. Ces différents travaux montrent que la concertation entraîne en général une meilleure appropriation

⁴⁰ BLATRIX, C, (2009), *Synthèse de la littérature et des débats récents*, CR de la séance du programme CD du 10 juin 2009 *Qui est prêt pour évaluer la concertation ?*

⁴¹ DZIEDZICKI J-M, (2000), *Médiation environnementale : des expériences internationales aux perspectives dans le contexte français*, Programme CDE

⁴² Deuxième appel à projet, Programme « Gérer ensemble notre environnement », conclusions présentées en mars 2016 aux rencontres nationales *La concertation dans les territoires au service de l'environnement* à Lyon.

des questions environnementales par les acteurs mais n'a pas forcément un effet positif direct en termes de préservation de l'environnement.

Ce sont cependant des travaux à prendre avec précaution : comme on le verra plus loin, ces recherches portent sur les processus de concertation en général, et ne sont donc pas spécifiques à la médiation. Elles se heurtent en outre à d'immenses difficultés méthodologiques et concernent des projets peu nombreux et souvent peu comparables. Elles contribuent cependant à créer chez les acteurs de la protection de la nature une réticence croissante à l'égard des processus de concertation, conduisant certains à préférer une logique d'opposition et d'affrontement.

Les réticences d'acteurs locaux « échaudés » ou « lassés ». La mémoire collective est longue et vivace. Un historique local « difficile » peut avoir laissé une empreinte chez les acteurs locaux, même dix ou vingt ans plus tard... Ce « passif » crée une position de méfiance et de scepticisme à l'égard de toute démarche participative, et fait ainsi obstacle aux initiatives de concertation et de médiation. La faiblesse traditionnelle de la culture du dialogue explique que ces situations se rencontrent finalement assez souvent. Cette déception pèse de manière durable et profonde. En témoigne l'extrême difficulté des institutions ou maîtres d'ouvrage à engager une concertation « authentique » lorsque, par le passé, parfois lointain, et dans des domaines parfois éloignés de l'objet de la concertation présente, les parties prenantes – ou leurs « ancêtres » - se sont senties « flouées » par une expérience de ce type. Selon l'expression de L. Mermet, « les concertations sont des fusil à un coup »⁴³.

Par ailleurs, la multiplication et l'enchevêtrement des dispositifs de concertation institutionnalisés par les lois et règlements ont conduit à multiplier les instances formelles de concertation, ce qui crée un effet d'éviction pour les processus « volontaires », en raison de la disponibilité qu'ils impliquent et du fait du sentiment d'usure que peuvent ressentir les acteurs locaux.

- **La prudence des milieux académiques**

Les travaux de recherche conduits sur les différents processus de concertation dans le domaine environnemental⁴⁴ présentent une vision contrastée et parfois critique de la médiation. Au-delà des

⁴³ Présentation-débat, *La concertation dans l'environnement : apprivoisée ? contestée ? dépassée*, organisée par le GIS Participation et Démocratie, 17 mars 2016.

⁴⁴ Notamment ceux regroupés dans les deux programmes lancés par le Ministère chargé de l'environnement, (1992-2012), www.Concertation-Environnement.

questions de principe, rappelées plus haut, touchant à l'application de ce type d'approche dans le champ particulier de l'environnement, la médiation est perçue par certains comme une approche inspirée de la pensée anglo-saxonne, faisant surtout jouer le rapport de force entre intérêts, reflet d'une vision libérale de la régulation, sans créer les conditions permettant de rechercher l'intérêt général et sans laisser de place à l'expression citoyenne. Des chercheurs influents comme L. Blondiaux et L. Mermet mettent ainsi en garde contre le risque d'évitement des conflits, l'illusion de solutions « gagnant-gagnant », l'attention excessive mise dans les processus au détriment du fond des projets, et la tendance à voir se développer des « petits arrangements locaux ». Plus spécifiquement, la médiation est associée pour certains aux processus de co-construction inspirés du modèle « concerter, analyser, choisir »⁴⁵. La dynamique de changement apportée par ce type de processus tient à l'apprentissage collectif des acteurs et à l'émergence d'un objet commun pour agir de concert. Si cette approche offre une perspective pacifiée des conflits, elle rencontrerait certaines limites : elle tendrait à éluder les conflits et les conflits d'intérêts, à légitimer les décisions et à nier la distinction fondamentale entre les porteurs de projets et les contradicteurs ou les opposants. Il serait alors préférable de renoncer à l'« illusion coopérative » et d'acter cette différence essentielle qu'on retrouve dans une approche de type « proposer, écouter, requalifier »⁴⁶.

S'ajoutent à ces points de vigilance certaines critiques de la médiation en général, qui ne sont pas spécifiques au champ environnemental : un questionnement sur la possibilité pour quiconque d'être et de rester impartial, créant une forme d'illusion d'impartialité, jugée dangereuse⁴⁷, une remise en question de la neutralité du médiateur, dès lors que celui-ci cherche un accord, ou encore un scepticisme sur son indépendance dans les cas où il est rémunéré et sélectionné par le maître d'ouvrage.

Ces réflexions reflètent une crainte que la médiation soit une forme d'illusion collaborative dans une réalité faite d'intérêts et de rapports de force. Elles traduisent en cela une certaine vision du monde et des rapports entre acteurs, qu'il est difficile de réconcilier avec les valeurs portées par la médiation. Les travaux de recherche et d'évaluation étant assez peu nombreux et contrastés, on se situe selon moi devant des divergences de valeurs davantage que des divergences d'analyse de modes d'action publique.

⁴⁵ MERMET L., DUBIEN I, EMERIT A, LAURANS Y, (2004), *Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement*, Politique et Management Public, vol.22

⁴⁶ Voir aussi, pour une présentation des différents modèles de concertation selon la classification initiée par L. Mermet, le chapitre « Comment porter et/ou accompagner le changement du Rapport de l'ONEMA (2014), *Regards des sciences sociales sur la mise en œuvre des politiques de l'eau*.

⁴⁷ Critique renforcée, dans le domaine de l'environnement, par la situation d'inégalité des acteurs dénoncée plus haut. La neutralité du médiateur est parfois alors perçue comme de facto « tirée » par les intérêts économiques.

- **la méconnaissance du processus et des médiateurs.**

La médiation est peu et mal connue. La culture et les outils de la concertation et du dialogue commencent à se développer, notamment auprès des maîtres d'ouvrage et des institutions publiques, mais ce chemin est long et ne donne que rarement un éclairage sur la médiation. La médiation étant peu connue, les acteurs n'ont pas toujours identifié la médiation dans les options possibles lorsqu'ils sont confrontés à une situation qui appelle un travail sur le dialogue. Dans trop de cas, ce n'est que lorsque le conflit est devenu « ingérable » que l'idée d'une médiation est évoquée, alors qu'il parfois trop tard pour restaurer une confiance minimale. La profession de médiateurs étant en outre mal connue également, et non reconnue, le mode d'identification et de sélection des médiateurs suppose de mobiliser des réseaux encore largement informels, fonctionnant pour l'essentiel de bouche à oreille. Ceci crée autant d'obstacles sur le chemin de la médiation pour les acteurs qui ne sont pas familiers de ces pratiques.

- **les contraintes de temps et de financements**

Faire appel à un médiateur implique de pouvoir mobiliser des financements et d'accepter d'éventuels dérapages dans les calendriers initiaux. Une médiation – comme tout processus de concertation – ne peut être mise en place si les délais sont trop courts et si les moyens financiers ne permettent pas de réaliser les entretiens nécessaires en amont et le nombre minimum de rencontres pour assurer le dialogue entre parties prenantes. Le dispositif de médiation est du sur-mesure : il est construit et souvent co-construit au cas par cas.

S'agissant de son financement, il soulève deux questions. La première concerne le coût de la médiation : même si les montants restent limités au regard des coûts des projets eux-même et de processus plus lourds comme les débats publics (et sans nul doute des coûts directs et indirects des conflits!), il faut qu'existe dans les lignes budgétaires un montant suffisant et susceptible d'être consacré à ce type de démarches, pour lesquelles il n'existe pas toujours de dotations prévues. En outre, vu du côté des élus, ce sont non seulement des dépenses de fonctionnement, mais des dépenses d'« hyper-fonctionnement », c'est-à-dire particulièrement peu visibles et peu valorisables⁴⁸. La seconde question a trait à la prise en charge du coût de la médiation : ce point est souvent source

⁴⁸ BEURET JE, CADORET A, (2010), *Gérer ensemble les territoires, Vers une démocratie coopérative*, Paris, Editions Charles Léopold Mayer

de dilemme en pratique : le financement du médiateur par un des acteurs (le maître d'ouvrage notamment) laisse peser un soupçon sur son indépendance, parfois difficile à contrecarrer ; le partage du financement entre plusieurs acteurs est de ce point de vue préférable, mais cela requiert des montages de cofinancement parfois compliqués à mettre en œuvre pour des entités publiques, du fait des principes qui régissent la commande publique, pour des montants somme toute limités.

- **Le recours à des « sages-experts »**

Dans les conflits liés à des grands projets ou des politiques publiques, la pratique est souvent de faire appel à des « sachants » expérimentés, à des personnes qui présentent à la fois l'avantage de la connaissance technique et celui de l'expérience. L'Inspecteur Général ou autre membre d'un grand corps technique « senior » est archétypique du missionnaire à qui est confiée une mission de « bons offices ». Ce choix se comprend aisément : ces personnes sont riches d'un important savoir (technique mais aussi en termes de culture administrative et humaine) et ont parfois la disponibilité en temps indispensable à ce type de processus. Ils tiennent en outre une position dans l'administration qui les situe à l'écart des lieux de décision, disposant ainsi d'une indépendance relative. Enfin, cerise sur le gâteau, ces « sages-experts » sont pour la plupart « gratuits », car rémunérés comme Inspecteurs Généraux, Conseillers d'Etat ou autres. Pour toutes ces raisons, l'Etat – et plus largement les acteurs publics – tendent ainsi à faire appel de préférence à ces « sages-experts » plutôt qu'à des médiateurs indépendants.

Cette pratique bien installée suscite cependant quelques questions :

- Leur expertise est-elle gage d'indépendance ? Alors que les exemples sont nombreux de sujets donnant lieu à d'interminables débats d'experts, il y a encore trop souvent confusion ou assimilation entre expertise et indépendance.
- Leur indépendance, reconnue dans les sphères publiques, est-elle perçue de la même manière par les autres acteurs ? En pratique, un Inspecteur Général de l'Agriculture est-il encore perçu comme un « tiers », indépendant de l'Etat et du Ministère qui l'emploie ? Un ancien Préfet peut-il encore être considéré, dans une société qui conteste de plus en plus la légitimité de l'Etat, comme attaché au seul intérêt collectif ?
- Leur expertise et leur expérience sont-elles adaptées à ce qui est attendu ? La grande majorité des médiations mises en place dans ce cadre sont des médiations d'expertise ou plutôt de contre-expertise. Les « médiateurs » sont en pratique des super experts à qui les pouvoirs publics demandent de proposer une solution alternative. Les missions confiées à N.

Forray par la Ministre de l'Environnement dans les dossiers Sivens et ND des Landes relèvent de cette catégorie. Ce qui est attendu est un avis technique sur la suite possible d'un projet. La dimension relationnelle est présente mais elle n'est pas au cœur de l'expertise demandée. S'agissant des médiations centrées sur le conflit, les compétences attendues sont des compétences en gestion des conflits et en médiation relationnelle : si une connaissance technique minimale semble indispensable pour conduire des médiations relationnelles, ne serait-ce que pour asseoir sa légitimité, l'avis technique du médiateur sur le fond du projet n'est pas forcément attendu et souhaité. Pour ce type de missions de médiation, le recours à des « sages-experts » n'est pas forcément à exclure mais il implique un accompagnement en termes de compétences et de savoir-faire et une capacité du « sage-expert » à se distancier et s'affranchir de son expertise technique.

- **Une évaluation encore balbutiante de l'efficacité et des effets de la médiation**

La médiation : est-ce que ça marche ? La question est triviale, et pourtant incontournable. Pouvoir apporter de solides éléments en réponse à cette interpellation serait un atout dans l'effort visant à développer la médiation en France. Rares sont cependant les travaux d'évaluation qui ont été menés dans ce domaine. Quelques ouvrages de référence évoquent des « taux de succès » pour en souligner cependant immédiatement les limites. Cette situation s'explique par un certain nombre de facteurs : obstacles méthodologiques et difficulté à quantifier, diversité des champs, hétérogénéité des pratiques, confidentialité des échanges, discrétion des processus, absence de structuration professionnelle de l'activité etc..

Certains travaux d'évaluation se sont intéressés aux processus de concertation et de participation mais peu se sont centrés sur les processus de médiation proprement dit. En outre, la plupart porte sur les processus davantage que sur leurs effets. La synthèse de la littérature disponible réalisée dans le cadre du programme CDE⁴⁹, déjà évoquée relève la grande hétérogénéité des pratiques et des objectifs qui caractérise à la fois les dispositifs de concertation et les dispositifs d'évaluation, rendant très fragile toute démarche de consolidation. Cette synthèse confirme que les travaux de recherche se sont pour l'essentiel concentrés en France sur l'évaluation des dispositifs et le « design institutionnel », mettant l'accent sur leur effet en termes d'apprentissage collectif, au détriment de l'évaluation des impacts au regards des objectifs affichés. Si cette tendance est liée à la faiblesse des

⁴⁹ BLATRIX, C, (2009), *Synthèse de la littérature et des débats récents*, CR de la séance du programme CD du 10 juin 2009 *Qui est prêt pour évaluer la concertation ?*

outils méthodologiques disponibles, elle s'explique aussi, selon cette étude, par la distance, en France, du milieu académique à l'égard de l'évaluation et aussi par les craintes d'une d'une instrumentalisation de ces travaux, qui pourraient notamment être analysés en termes de légitimation de l'action publique.

S'intéressant à l'impact de la médiation environnementale, JM Dziejicki⁵⁰ observe, comme on l'a vu, qu'elle est plutôt favorable aux aménageurs, au détriment de l'environnement, et qu'elle est également plutôt favorable aux groupes d'intérêt, au détriment du grand public. Selon lui, elle est mieux adaptée aux projets de portée restreinte. Pour les grands projets, elle ne permet qu'un dialogue et une clarification des positions. Parmi ses effets, il constate enfin qu'elle permet d'intégrer de nouveaux acteurs dans le processus de décision et de renforcer la place de l'élu et du décideur.

Au total, les difficultés pratiques et méthodologiques auxquelles se heurte l'évaluation de la concertation rendent assez fragiles les conclusions tirées des différentes études de cas, chacun des cas étant spécifique. S'agissant de la médiation, la faiblesse de son développement, les flous quant à sa définition et la confidentialité et la discrétion qui l'entourent renforcent davantage cette situation.

L'objectif de la seconde partie de ce travail est de contribuer à nourrir ce faisceau de regards sur les effets et l'efficacité de la médiation territoriale.

⁵⁰ DZIEDZICKI, JM (2000), *Médiation environnementale : des expériences internationales aux perspectives des le contexte français*, in Programme CDE

Seconde partie : la médiation dans la gestion des conflits territoriaux

Eclairages apportés par quelques études de cas

Dans cette partie, il s'agira, en s'appuyant sur des études de cas, de mieux cerner ce qu'apporte un dispositif de médiation dans la régulation des relations entre acteurs d'un territoire. Il s'agit donc de contribuer – même modestement – à répondre à la question des effets de la médiation (et ainsi de son efficacité) dans le champ spécifique de la concertation territoriale.

Comme évoqué dans la première partie, je propose de définir la médiation territoriale comme un *processus de concertation en amont d'une décision relative à un projet ou une politique ou à la résolution d'un problème concernant différents acteurs d'un territoire, faisant intervenir un tiers et visant, via la mise ne place d'une instance de concertation, à la co-construction de propositions collectives, favorisant l'écoute et la compréhension mutuelle des besoins.*

1 - Choix méthodologiques et modalités de travail retenus pour les études de cas.

La méthodologie adoptée a été de retenir **quelques médiations réelles, conduites dans le passé, et d'en tirer un certain nombre d'enseignements à partir de ce qu'en disent aujourd'hui les personnes qui y ont participé en tant qu'acteurs.**

Quatre cas de médiations territoriales ont été étudiés :

- un projet d'aménagement relatif à un espace naturel et récréatif (« Lido du Petit et du Grand Travers »)
- un projet d'élaboration d'une convention financière multipartite relative à la gestion de différents canaux d'irrigation (« Canaux du Vaucluse »)
- un projet visant l'« installation d'éoliennes en Ardèche »
- un projet d'élaboration d'un plan d'action pour développer l'agriculture biologique dans le Douaisis (« agriculture biologique dans le Douaisis »).

Pour chacun des éléments de cette méthode, les précisions suivantes peuvent être apportées.

S'agissant du choix des études de cas, les critères retenus pour délimiter le périmètre des expériences à étudier (et définis dans la première partie) ont été en pratique très discriminants car il existe peu d'exemples de concertations faisant intervenir un tiers et prévoyant un cadre permanent de concertation entre les acteurs.

Les cas réels correspondants ont été recherchés en priorité dans le portefeuille de projets de l'équipe Dialter, l'un des principaux acteurs du dialogue territorial en France : les trois projets choisis dans ce portefeuille de projets répondent aux deux critères retenus (intervention d'un tiers et comité de concertation) et permettent de couvrir une pluralité de thématiques, de médiateurs et de « processus » de médiation. Un quatrième projet a été recherché en dehors des interventions de Dialter, ce qui s'est révélé plus difficile que prévu, les cas de médiations répondant aux deux critères étant peu répandus. Dans ce quatrième cas, les deux « facilitatrices »⁵¹ n'appartiennent pas à Dialter, même si elles sont membres de Geysler, association liée à Dialter qui rassemble différents professionnels du champ de la médiation territoriale, essentiellement en milieu rural.

Même si nous avons recherché à retenir une pluralité de situations afin de diversifier les expériences, le choix de quatre projets ne prétend pas à une représentativité fondée sur des critères scientifiquement validés : ils sont à considérer comme quatre exemples de médiation territoriale parmi d'autres.

Dans les trois premiers cas, les expériences sont anciennes : les processus ont pris fin entre 2008 et début 2014. Ce choix avait deux motivations : pouvoir saisir ce qui a durablement marqué les acteurs dans ces expériences, le temps jouant à cet égard un rôle efficace de « filtre » ; pouvoir saisir les différents effets du processus, y compris sur le plus long terme. Dans le quatrième cas cependant, ce critère n'est pas rempli puisque le processus a pris fin en octobre 2015, laissant ainsi moins de recul sur l'expérience passée.

Les quatre études de cas n'ont pas été étudiées de la même manière : deux ont fait l'objet d'une étude approfondie avec visites sur le terrain et entretiens individuels avec les différents participants du comité de concertation : ce sont les projets « Lido du petit et du grand travers » et « Canaux du

⁵¹ Le fait qu'elles se désignent « facilitatrices » et non médiatrices nous a interrogés sur la nature de leur rôle dans le processus. Sur la base de nos échanges, nous avons considéré qu'elles avaient adopté une posture de « tiers », répondant aux critères que nous nous faisons d'un médiateur.

Vaucluse ». Pour les deux autres, il n'y pas eu de déplacements sur place. Le projet « installation d'éoliennes en Ardèche » n'a donné lieu à des entretiens qu'avec deux participants. Ceux-ci, par ailleurs acteurs clefs du processus et du projet, ayant exprimé leurs réticences à ce qu'une telle étude soit menée actuellement, le projet entrant dans sa phase de mise en oeuvre, il a été décidé de renoncer à une mission sur place mais de travailler cependant ce cas à partir des deux témoignages recueillis (qui s'ajoutent à ceux des médiateurs). S'agissant du quatrième cas, « agriculture biologique dans le Douaisis », son caractère récent, l'auto-évaluation qui avait été faite collectivement par les membres du comité à l'issue du processus et l'absence de « projet physique » associé à la démarche ont permis de procéder par entretiens téléphoniques.

En résumé, et il s'agit d'une précision importante sur le plan méthodologique :

- **deux projets ont fait l'objet d'un travail approfondi**, et m'ont permis notamment de rencontrer personnellement et directement la grande majorité des acteurs concernés : il s'agit des projets « Lido du Petit et du Grand Travers » et « Canaux du Vaucluse »
- **deux projets ont fait l'objet d'un travail nettement plus partiel et plus limité**, avec un petit nombre de participants rencontrés et un nombre de thèmes abordés plus restreint : il s'agit des projets « Installation d'éoliennes en Ardèche » et « agriculture biologique dans le Douaisis ».

La qualité et la « profondeur » des enseignements tirés sont donc à bien différencier selon qu'on évoque la première ou la seconde catégorie de projets.

Les personnes rencontrées ou interrogées dans le cadre de ce travail ont toutes été membres du comité de concertation du projet. Le critère principal a été l'assiduité aux réunions du comité, sur la base des comptes rendus de réunions. Autrement dit, les personnes contactées en priorité ont été celles qui ont été présentes tout au long du processus. Compte tenu de l'ancienneté des projets, certaines personnes n'ont pu être retrouvées mais, dans l'ensemble, la grande majorité des participants assidus ont pu être contactés et ont accepté de s'exprimer sur cette expérience.

Pour chaque étude de cas, un échange a eu lieu également avec le ou les médiateurs avant les entretiens, avec comme objectif essentiel de vérifier qui étaient les acteurs clefs à rencontrer et d'adapter et compléter la grille d'entretien en fonction du cas particulier.

Les enseignements qui suivent se fondent sur les propos exprimés par les personnes rencontrées et ne sont pas le fruit d'un travail d'analyse du processus. Il ne s'agit pas en effet d'une exercice d'évaluation mais d'une mise en commun et en perspective des différents témoignages apportés par les acteurs directs de médiations. Je me suis **intéressée à ce qui les a marqués, à travers leur récit, leurs mots et leurs souvenirs**, sans chercher à vérifier, à comparer, ou à relativiser.

Les entretiens ont été menés sur la base d'une grille et sur une base de confidentialité. Ils étaient structurés en général autour de deux grandes catégories de questions (voir en annexe la grille d'entretien) :

- des questions sur le processus (le fonctionnement du comité, la posture du médiateur, les modalités de travail, la régulation des oppositions, la place de chacun etc)
- des questions sur les effets de la médiation (sur le projet, sur le conflit, sur les organismes représentés au comité, sur les personnes).

Afin de respecter la confidentialité des échanges, les enseignements tirés sont autant que possible décontextualisés, sauf dans les cas où cela rendrait le propos incompréhensible et où cela ne nous semble pas de nature à porter atteinte à cette confidentialité.

Dernière précision : pour chaque étude de cas, seuls les enseignements de portée générale ont été pris en compte dans ce mémoire. Les enseignements et questionnements spécifiques au seul cas étudié seront évoqués en parallèle avec les médiateurs et les acteurs concernés qui le souhaitent.

2 - Présentation sommaire des quatre études de cas

L'objet de cette présentation est de dessiner les grandes lignes de chacune des situations observées, afin de faciliter si besoin la compréhension des enseignements qui en sont tirés. Cette présentation n'engage que moi et s'appuie sur ma seule compréhension de la situation, à travers la consultation de quelques documents de travail et les témoignages recueillis.

Pour chacun des projets, j'ai tenté de les catégoriser en appliquant les typologies évoquées dans la première partie de ce mémoire, pour les médiations selon la typologie de Jean-François Six, et pour les conflits selon la typologie de Jean-Marc Dziedzicki.

- Le projet « Lido du Petit et du Grand Travers »

L'objectif du projet, porté par le Conservatoire du littoral, propriétaire des lieux, en lien avec le Conseil Général de l'Hérault, était d'améliorer la gestion du cordon dunaire du Lido du Petit et du Grand Travers, plage populaire à proximité de l'agglomération de Montpellier. L'accès à la plage se faisait via une route littorale, située en plein milieu du cordon dunaire. Le maintien ou la destruction de la route a été le point essentiel de clivage, l'objectif recherché collectivement étant d'améliorer les conditions de circulation et de stationnement pour à la fois maintenir un accès facile et gratuit à la plage et préserver des milieux naturels menacés par la sur-fréquentation et l'érosion. Après une phase 1 très conflictuelle, le Conservatoire du littoral et le Conseil Général ont décidé en 2008 de recourir à une médiation. Le comité (« groupe de projet ») s'est réuni à un rythme quasi mensuel de janvier 2009 à juin 2010.

C'est une médiation de conflit de nature curative. Le conflit est principalement substantiel (contestation de la pertinence du choix du projet par rapport à l'objectif poursuivi).

- Le projet « Canaux du Vaucluse »

L'objectif du projet était de conclure une nouvelle convention financière entre EdF, l'Agence de l'Eau RMC et les différents canaux d'irrigation du Vaucluse (Canal du Cabedan Neuf, Canal de l'Isle, Canal de Carpentras, Canal de Saint-Julien et Canal Mixte), destinée à répartir entre les différents canaux la contribution financière proposée par EdF à la modernisation de la gestion des canaux dans l'objectif d'économiser la ressource. Le renouvellement de la convention précédente s'inscrivant dans un climat relationnel conflictuel, l'Agence de l'Eau a proposé et financé le recours à un médiateur. La convention a été finalisée et signée entre les Canaux et EdF⁵². Le comité de concertation (« comité de pilotage ») s'est réuni quinze fois, entre avril 2012 et mars 2014.

C'est une médiation de conflit de nature préventive. Elle est intervenue par anticipation d'une impossibilité de déboucher sur une proposition commune sans conflits. Le conflit ne relève pas des différentes catégories proposées par JM Dziedzicki car il ne se situe pas entre un maître d'ouvrage et les autres acteurs mais entre différents acteurs situés dans un même rapport vis à vis d'EDF.

⁵² L'Agence de l'Eau a finalement préféré ne pas être signataire de la convention, au motif qu'aucun des engagements prévus ne l'engageait juridiquement ou financièrement, décision que les représentants des Canaux ont globalement mal vécue.

- Le projet « installation d'éoliennes en Ardèche »

L'objectif du projet était l'installation de 29 éoliennes dans deux communautés de communes. Au démarrage du projet, en 2006, tous les maires concernés y étaient favorables. Après les élections municipales de 2008, certains élus ont été remplacés par des opposants, alors que plusieurs associations ont développé une offensive contre le projet. Le maître d'ouvrage, en accord avec les élus, a décidé de faire appel au CPIE du Velay⁵³, qui s'est associé à Dialter pour une intervention à deux voix. Le processus de médiation a prévu un comité de concertation pour chacune des deux communautés de communes, qui s'est réuni trois fois entre octobre 2008 et décembre 2008.

C'est une médiation de conflit de nature curative. Le conflit est de nature multiple : substantiel (opposition de principe aux éoliennes), fondé sur des incertitudes (craintes des impacts environnementaux et paysagers) et de procédure (critiques portées sur l'insuffisante information des acteurs sur le projet).

- Le projet « agriculture biologique dans le Douaisis »

L'objectif du projet, porté la CAD (Communauté d'Agglomération du Douaisis), était d'élaborer de manière concertée et collective un plan d'action destiné à développer l'agriculture biologique sur ce territoire. Ayant pour préoccupation que les différents acteurs publics et privés, professionnels et techniques, du territoire soient associés à une démarche innovante, dans une région où l'agriculture biologique est peu répandue et mal connue, la CAD a décidé de faire appel à un « tiers », chargé d'animer ce processus multi-acteurs et retenu la proposition d'un binôme de « facilitatrices ». Le processus a commencé début 2014 et s'est conclu par la proposition d'un plan d'action en octobre 2015. Le CPC (Comité Permanent de Concertation) s'est réuni 13 fois en format présentiel et 6 fois par téléphone. Le processus a été marqué par l'organisation, au premier semestre 2014, d'un Forum ouvert et de trois jours de formation destinés à faire monter en compétences les membres du CPC pour leur permettre d'animer en binôme les groupes de travail et les actions pilotes.

C'est une médiation créatrice de liens, cherchant à susciter un collectif d'acteurs prêts à s'impliquer dans une démarche innovante. C'est une médiation sans conflits (la perspective d'être confronté à des conflits n'est pas absente du contexte mais elle ne semble pas avoir été

⁵³ - CPIE du Velay : Centre Permanent d'Initiatives pour l'Environnement pour le département de la Haute Loire

déterminante dans le choix de recourir à une médiation).

3 - Principaux enseignements tirés des études de cas

Les enseignements et questionnements suscités par les différentes études de cas sont de plusieurs types, selon qu'ils touchent au processus de concertation, aux conditions de la médiation, à ses effets, à l'après-médiation et à la posture de « tiers ».

3-1 Questionnements relatifs au processus de médiation

Sur le processus de médiation, les principaux points relevés tiennent à sa gouvernance, à son calendrier, son rythme et son « tempo » et à la place de l'expertise.

Gouvernance

Le choix des types d'« instances » fait partie des questions très souvent abordées par les participants interrogés.

S'agissant du comité de concertation (quelle que soit sa dénomination, variable selon les cas, il désigne l'instance principale de concertation, rassemblant les principaux acteurs concernés par le sujet), un certain nombre de conclusions se dégagent des entretiens.

En premier lieu, une difficulté majeure est celle de la **faible disponibilité de certains types d'acteurs** et leur incapacité pratique à participer au comité : le rythme, la durée, les horaires des réunions ne sont pas toujours adaptés aux acteurs que nous pourrions dénommer pour faire simple les « professionnels » de la vie économique (agriculteurs, commerçants, chefs d'entreprises, artisans, etc). Lorsqu'ils sont présents en début de processus, leur participation décline trop souvent au fur et à mesure. Ceci entraîne un déséquilibre dans la composition de fait des réunions, celles-ci devenant peu à peu principalement composés de représentants de structures (« technocrates »), et donc des « corps intermédiaires », et d'associations portées par des retraités, au détriment des « professionnels » mais aussi des élus et de la population. Dans un des quatre projets, la difficulté à mobiliser les agriculteurs mais aussi les autres acteurs économiques de la filière agro-industrielle a constitué un obstacle qui n'a pas pu être relevé.

Pour y répondre, il s'agira pour l'essentiel pour le médiateur de trouver la meilleure organisation pratique, à définir collectivement tout au début du processus. Cela peut passer par la constitution de comités plus restreints, ciblés sur des sujets qui intéressent plus directement et plus particulièrement les acteurs qui sont difficiles à mobiliser pour des ordres du jour plus larges. « Si c'était à refaire », certains participants rencontrés auraient proposé de mettre en place un dispositif particulier et parallèle à l'attention de certains professionnels, lorsque leur implication sur le fond est majeure mais leur participation concrète au dispositif impossible en pratique. Quels que soient les efforts pratiques déployés pour faciliter l'implication des acteurs économiques, ceux-ci ont tendance à ne pas s'impliquer dans les phases amont des processus, à un moment où les enjeux ne leur paraissent pas assez concrets et directs.

A ce sujet, là encore, deux enseignements s'avèrent difficiles à concilier et constituent deux écueils entre lesquels le médiateur devra trouver son juste chemin :

- l'importance – pour l'efficacité du processus – de la phase consacrée justement à valider les règles du jeu, le « cadre » de la médiation : certains relèvent que cette mise en place prend du temps – et occupe parfois plusieurs réunions du comité – tout en considérant qu'elle est importante pour la suite (connaissance mutuelle, confiance, efficacité des réunions suivantes, etc)
- l'effet d'éviction que peut avoir cette période pour certains « professionnels », qui peuvent avoir le sentiment que le comité tarde à « produire du concret » et consacre trop de temps à des questions de procédures...

Les études de cas montrent la difficulté à impliquer dans ce type d'instance les acteurs aujourd'hui indifférents (mais potentiellement concernés) ou récalcitrants.

La médiation est une démarche volontaire, qui suppose une envie minimale de chercher collectivement des solutions. Comment ce principe se traduit-il en pratique dans la médiation territoriale ? Est-ce qu'il implique de privilégier, dans la phase de préparation du processus, des participants ayant une capacité d'écoute minimale et intéressés de participer à une démarche collective ? Peut-on en déduire une préférence, en médiation, pour une instance constructive plutôt qu'une instance représentative ? Ce questionnement a été évoqué par plusieurs participants rencontrés.

Ceci pose la question de la participation de personnalités délibérément non coopératives et de la

place des « personnalités difficiles » dans ce type de processus. Cette question a marqué profondément deux des études de cas choisies. Dans les deux cas, les personnalités difficiles avaient par ailleurs une légitimité et une représentativité faibles, voire nulles. Leur participation aux comités de concertation a incontestablement contribué à rendre la médiation difficile voire impossible ou inefficace : elle a causé des délais et des retards importants (revenant sur les mêmes sujets à chaque réunion, questionnant chaque décision, etc), a empêché que s'instaure un climat de confiance, a accéléré le désistement d'autres participants, lassés et frustrés par le processus, en leur donnant une vision peu positive du travail collectif.

Le coût de la participation des « personnalités difficiles » au processus est donc selon moi élevé, pour un effet réduit puisque leur position n'a pas évolué en cours de route et que leur participation n'a pas été considérée comme utile par les autres participants. Ce constat appelle cependant différentes questions :

- Le processus aurait-il pu être conduit sans elles ? Autrement dit, comment empêcher une personne motivée de participer à un processus ? De quel droit et comment ? Dans l'un des cas étudiés, une telle « exclusion » a été tentée mais la personne a trouvé un stratagème pour retrouver une place dans le comité. La question de leur représentativité et celle de leur personnalité soulèvent des préoccupations différentes mais ces deux dimensions étaient cumulées dans le cas étudié. C'est bien sûr la fixation de règles de représentativité, au moment de la mise en place du comité, qui peut faire rempart contre le risque que des « personnalités difficiles non représentatives » participent au comité de concertation. Mais leur application n'est pas toujours simple, d'autant que l'exclusion reste un acte très « contre-nature » pour un médiateur... L'exclusion se heurte à des obstacles déontologiques et éthiques et aussi à des obstacles pratiques : sur quels critères « objectifs » écarter par exemple une association, même s'il est de notoriété publique qu'elle ne représente que son président ? Faut-il d'ailleurs se centrer sur sa représentativité ou sur la valeur de ses arguments ? D'une manière générale, la grande hétérogénéité de moyens et de représentativité de situations au sein du monde associatif français complique la tâche du médiateur. Dans les cas où une personnalité difficile a toute légitimité pour participer au comité, la question est alors de voir s'il est souhaitable de conduire le processus (voir ci-après)
- Dès lors qu'elles sont « actives », est-il préférable que ces personnalités difficiles soient dans

ou hors du processus ? Dans l'approche de la concertation, les opposants ont leur place dans le processus, et certains porteurs de projets considèrent d'ailleurs que ces opposants seront plus « nuisibles » en dehors que dans le processus. Mais la question des « personnalités difficiles » est d'une toute autre nature et c'est peut-être précisément l'amalgame à éviter : la question des personnalités difficiles est fondamentalement différente de celle des « opposants » ou « récalcitrants », même si ces derniers adoptent dans ces processus une posture d'opposition. Sur la base des entretiens menés, ces personnalités difficiles ont plutôt, à travers leur participation au comité, gagné en visibilité et en pouvoir de nuisance (le terme de « tribune » a d'ailleurs souvent été utilisé à leur sujet), ce qui peut laisser penser qu'il aurait été préférable de ne pas les inclure dans le processus.

- Aurait-il été préférable de ne pas proposer une médiation ? Dans une médiation interindividuelle, il revient au médiateur de ne pas proposer une médiation lorsque, à l'issue des entretiens préparatoires, il lui semble que l'une des personnes soit n'est pas vraiment volontaire pour cette démarche, soit a une personnalité ne la mettant pas en capacité de participer à une médiation. Mais quid des médiations collectives ? A quel moment le médiateur peut-il légitimement considérer qu'une seule personne (parmi une multiplicité d'acteurs) peut conduire à renoncer à conduire l'ensemble du processus ?

Autrement dit, de même que la médiation interrelationnelle en général, la médiation entre « acteurs » d'un territoire suppose, pour être engagée, que ces acteurs soient désireux de participer à une démarche collective orientée vers la recherche de solutions répondant aux besoins de chacun. En cela, la démarche de médiation se distingue bien des processus axés sur la possibilité de tous d'exprimer leurs points de vue, et notamment les approches de type débat ou réunion publiques.

En troisième lieu, un sujet récurrent concernant les comités de concertation est leur **articulation avec les comités de pilotage**, composés en général des décideurs. Ce qui ressort des entretiens est, de manière générale, que les membres du comité de concertation ne se sentent pas assez entendus et pris en considération par les membres du comité de pilotage, qui, eux-mêmes, ont tendance à sentir dépossédés de leur compétence. Il n'est pas toujours possible en outre de maintenir la cohérence initiale de composition de chacune des instances et de répartition des rôles entre elles : certains décideurs ont vocation à participer au comité de concertation (le maître d'ouvrage par exemple), des membres du comité de concertation sont parfois invités à représenter un décideur lors d'un comité

de pilotage, de sorte que s'installe une certaine « hybridation », source de questionnements. Dans un des cas étudiés, les membres du comité de pilotage ont souhaité avoir l'occasion d'évoquer des aspects relativement techniques du sujet, ayant des difficultés à s'en remettre aux conclusions des travaux du comité de concertation.

La coexistence de ces deux niveaux (concertation et pilotage) est donc un sujet d'attention et exige de bien définir de part et d'autre qui fait le lien entre les deux et selon quelles modalités, en ayant en tête que la confiance doit être instaurée au sein de chacune de ces instances mais aussi entre les deux. Les éléments recueillis dans les cas étudiés plaident en faveur d'une composition plutôt resserrée du comité de pilotage, limitée aux décideurs directement impliqués par le projet, sans élargir à d'autres acteurs, aussi importants soient-ils, qui trouveront eux toute leur place dans le comité de concertation.

D'autres modes de gouvernance sont possibles et à examiner au cas par cas.

Certains participants ont évoqué l'idée de s'orienter vers une autre différenciation en termes de gouvernance : une instance « représentative », composée des différents acteurs clefs, qu'ils aient ou non une capacité de décision dans la suite du projet, et une instance « technique », composée de « techniciens » issus de différentes structures, disponibles pour des réunions de travail longues et régulières, et partageant la même culture de travail. Ce dernier point a été relevé à plusieurs reprises : créer des conditions de travail minimales est très long et laborieux lorsque sont rassemblées dans une même instance des personnes qui proviennent de cultures professionnelles et sociales très différentes, qui n'ont parfois aucune idée de comment fonctionne une institution publique par exemple : ce temps d'apprentissage pour les uns est jugé parfois excessif pour les autres, qui ont le sentiment de « perdre leur temps ». Cet apprentissage collectif est en même temps l'occasion de construire une vision commune et évite l'écueil d'échanges limités à des participants de même partageant la même « culture socio-économique ». C'est donc une composante essentielle de la démarche de médiation territoriale, à calibrer en fonction des contraintes spécifiques.

Calendrier, rythme et tempo

Dans deux cas étudiés, les participants ont ressenti une certaine lassitude en cours de processus, ou l'ont observé chez plusieurs des autres participants. Ont particulièrement été mis en avant :

- la durée des réunions, souvent jugées « interminables »

- le nombre de réunions, et, globalement, la durée du processus.

Ces deux processus se sont étalés en effet sur une durée longue (2 ans), au cours desquels le comité de concertation s'est réuni une quinzaine et une vingtaine de fois. Dans les deux autres cas, le processus a été plus resserré dans le temps, voire très resserré dans le projet Eoliennes en Ardèche (3 réunions en 3 mois).

S'il y a consensus sur l'idée qu'un processus de concertation prend du temps, la question se pose de manière spécifique pour un processus de médiation. Un tel processus, caractérisé comme on l'a vu par une rencontre régulière des acteurs, est en effet très exigeant en termes de temps et d'énergie qu'ils y consacrent. On a vu également plus haut qu'un processus jugé trop lent ou trop long risque de créer l'éviction des acteurs économiques et introduire ainsi un biais dans la composition de fait du comité. Dans ce contexte, le médiateur aura des arbitrages permanents à effectuer entre exhaustivité et inclusivité d'une part, et efficacité et célérité d'autre part, et il devra mobiliser ses compétences d'animation et de conduite des travaux pour conserver une dynamique au processus et éviter les effets de « fatigue », voire d'exaspération.

Place de l'expertise

La question de l'expertise n'a pas occupé une place majeure dans les témoignages recueillis mais certains enseignements peuvent cependant être tirés de ces expériences.

Dans le cadre du processus de médiation, il peut être fait appel à des experts pour améliorer et élargir le niveau d'information des participants. Ces interventions d'experts sont dans l'ensemble appréciées et jugées enrichissantes, et il est jugé important qu'ils soient choisis collectivement. Dans un des projets étudiés, deux experts sont intervenus sur un même sujet, exprimant des points de vue divergents. Certains participants se sont sentis confortés dans leur analyse par l'expert qui allaient « dans leur sens », ce qui a contribué à polariser les positions plutôt qu'élargir le champ d'analyse pour les participants. En pratique, une option à considérer peut être de retenir un expert « traducteur » ou « médiateur », c'est à dire un expert capable de présenter et de commenter les différentes thèses en présence.

Le second enseignement concerne la nature plus ou moins technique des échanges. Dans un cas, la proposition de travailler sur la base de différents scénarios et d'engager un volet un peu plus

pratique et technique a manifestement permis au comité de concertation de trouver un nouveau souffle et au processus de sortir d'un certain enlisement. Même si les résultats associés à ces scénarios n'ont pas marqué les participants, ceux-ci ont tous reconnu l'intérêt qu'ils avaient trouvé à participer à cet exercice. En sens inverse, une technicité trop importante peut nuire à la médiation : dans un autre projet étudié, la dimension technique était si forte qu'elle a rendu nécessaire des travaux lourds et complexes de la part d'une petite équipe technique représentant les différents acteurs, qui y ont consacré beaucoup de temps en parallèle de la médiation. Or, selon les témoignages recueillis, ce travail très technique a donné le sentiment d'avancer alors que les questions de fond n'étaient pas abordées. Ce n'est finalement qu'en décidant de se démarquer des travaux techniques que les acteurs – au niveau des décideurs – ont réussi à débloquer la situation, donnant l'impression aux techniciens que leur travail n'avait servi à rien.

La question de l'expertise du médiateur est traitée dans le paragraphe relatif aux enseignements relatifs à la posture du « tiers ».

3-2 Questionnements relatifs aux conditions de la médiation

Dans différents cas étudiés, certains témoignages des acteurs conduisent à se demander si les conditions d'une médiation étaient réunies. L'objectif est ici d'évoquer quelques une de ces questions, sous forme d'« hésitations », afin de contribuer à répondre à la question suivante : que signifie, dans le contexte de la médiation territoriale, l'étape consistant pour le médiateur à « s'assurer que les conditions de la médiation sont réunies » ?

La première hésitation est liée à un *historique récent très conflictuel* : dans l'un des cas étudiés, la médiation est intervenue dans un contexte déjà extrêmement tendu, dominé par une défiance entre acteurs et des traumatismes⁵⁴ récents, avec, comme souvent, une amplification des positions par voie de presse interposée. Chacun est donc dans une posture défensive, voire agressive, dès la première réunion.

La deuxième hésitation est liée à la participation au comité de concertation de « *personnalités difficiles* » ou non coopératives. Ce sujet a été évoqué plus haut, autour des questions de gouvernance et de composition des comités de concertation. Faut-il engager un processus de

⁵⁴. Le terme de « traumatisme », entendu à plusieurs reprises dans les témoignages reçus, est entendu ici dans son sens premier : les conflits territoriaux peuvent, autant que les conflits familiaux, professionnels, ou de voisinage, affecter de manière durable et profonde les personnes qui les traversent.

médiation si l'un ou l'autre des participants « légitimes » au comité est une « personnalité difficile » ? « Personnalité difficile » est ici entendu au sens de la médiation et non pas dans un sens absolu : sont concernées des personnes qui ne peuvent notamment « penser l'autre », c'est-à-dire se mettre mentalement à la place de l'autre, ou des personnes qui ne peuvent arriver à situer leurs intérêts dans un ensemble plus large d'intérêts ou de préoccupations. La médiation s'appuyant sur la capacité en chacun de se lier à l'autre, et se faisant de le reconnaître dans sa différence, elle s'avère inefficace avec ce type de personnes.

La troisième hésitation est liée à des *conflits de personnalités majeurs entre les acteurs clefs*. Une médiation territoriale intervient entre différents « acteurs », qui combinent, comme on l'a vu, leur place d'« acteur » et leur place de « personne ». Dans une situation rencontrée, une « incompatibilité » de tempéraments entre deux personnes se superposait avec des intérêts divergents entre différents acteurs. On peut se demander si une médiation « interindividuelle » entre les deux personnes n'aurait pas été à envisager parallèlement à une médiation collective entre acteurs. Sans elle en effet, le processus ne permet pas un changement minimal entre deux acteurs clefs, empêchant la médiation de s'opérer.

Ces hésitations laissent ouverte une question qui n'est pas spécifique à la médiation territoriale : est-il préférable, même si les conditions ne sont pas réunies⁵⁵, d'engager malgré tout un processus de médiation ? Ou devra-t-il revoir ses exigences à la baisse et concevoir un processus « hybride », moins ambitieux en termes de co-construction et de reconnaissance mutuelle ? A la lumière des cas étudiés, certains dispositifs auraient sans doute pu être allégés et raccourcis compte tenu des « limites » fixées au processus de médiation, dans un double souci : celui de limiter le coût en temps et en énergie que les participants et leurs structures y ont consacrées ; celui, plus théorique, d'éviter d'appliquer une méthode innovante à une situation qui la rendait inadaptée. En conclusion, ne rien faire dans ces cas n'est sans doute pas une bonne option, mais faire autrement, et notamment plus « léger », était peut-être une option possible.

3-3 Questionnements relatifs aux effets de la médiation

Un point majeur du questionnement à la base de ce mémoire a trait aux effets, directs et indirects, du recours à ce type de processus : effets sur le projet lui-même, sur le conflit et pour les acteurs et les personnes qui y ont participé.

⁵⁵. En pratique, elles le sont rarement toutes et c'est la responsabilité du médiateur de « trancher » cette question délicate.

Les témoignages recueillis ne permettent pas globalement de présenter un éventail très étayé de réponses à ce questionnement.

Effets sur le projet

S'agissant des effets sur le projet, les perceptions sont assez contrastées, voire contradictoires.

Dans un des cas étudiés, les participants ont répondu de manière très différente à la question « en quoi la médiation a-t-elle changé le contenu du projet ? » : pour certains, la médiation a permis de modifier de manière substantielle le projet, alors que pour d'autres, le projet retenu est le même que celui envisagé au départ, avec une vision très floue de ce qu'était le projet initial, de ce qu'était le projet proposé par le comité de concertation et de ce qu'a été le projet finalement retenu... Le passage du temps a manifestement gommé cet aspect « concret » de l'expérience, alors qu'il a laissés intacts les souvenirs des principaux moments d'échanges.

Dans un autre cas, l'accord a été obtenu mais il est resté ponctuel et n'a pas permis de résoudre les divergences de fond entre les acteurs.

Dans un troisième cas, les participants n'ont pas exprimé de demande de modification du projet pendant le processus, à l'exception d'une mesure de suivi, car le conflit est resté binaire (« pour » ou « contre » le projet).

Dans le quatrième cas, le processus a atteint son objectif, l'élaboration d'un document de propositions, mais son contenu, relativement « classique », a été jugé relativement décevant par les participants.

Effets sur le conflit

S'agissant de la manière avec laquelle la médiation a permis de « résoudre » le conflit, ou au minimum de le « gérer », les conclusions sont différentes selon les trois cas étudiés de médiation de conflit.

Dans un cas, la médiation a manifestement permis de « dégonfler » le conflit, en donnant un cadre à

l'expression des oppositions, même si certains opposants ont exprimé le sentiment qu'ils ont perdu « à l'usure » : le projet, objet de la médiation, a été mis en œuvre depuis, sans susciter de réactions négatives. Les opposants ont eu le sentiment d'avoir pu s'exprimer dans le cadre de ce processus. Même si certains sont restés « hostiles » au changement, ils n'ont pas en pratique « repris leurs armes » après la médiation.

Dans un autre cas, la médiation a permis de conclure un accord mais sans restaurer un lien de confiance entre les acteurs : les racines du conflit n'ont donc pas été atteintes⁵⁶. La médiation n'a donc pu régler le conflit car celui était ailleurs et n'aurait pas à mon sens pu être « travaillé » dans le dispositif multi-acteurs envisagé initialement.

Dans un troisième cas, la médiation a permis de mettre fin à une période marquée par des informations déformées et donc d'organiser des échanges sur la base d'informations partagées et dans un cadre pacifié. Le caractère très partiel du travail qui a pu être conduit sur ce troisième cas ne permet cependant pas de tirer d'enseignements suffisamment étayés sur les effets de cette médiation sur le conflit.

Effets sur les acteurs

S'agissant de l'effet sur les participants, plusieurs types d'effets ont été explorés : effets sur les relations entre les acteurs, effets de contagion au sein des organismes, effets pour les personnes elles-mêmes.

C'est sur les personnes que les effets de la médiation ont été les plus marqués. Dans tous les cas étudiés, c'était la première expérience de ce type pour les participants rencontrés, qui n'avaient pas jusque-là participé à un processus de concertation aussi approfondi et exigeant (« on était pris au sérieux »). Pour la grande majorité d'entre eux, ce fut une expérience très enrichissante et marquante. Ils estiment avoir eu une grande chance de pouvoir y participer car ils ont « appris beaucoup ». Certains ont exprimé l'idée que cette expérience les avait touchés profondément et les avait ouverts à d'autres manières de « faire avec les autres », et ont d'ailleurs choisi de se former à l'avenir à ce type d'approche. Mais ces effets « rebonds » se retrouvent le plus généralement chez les participants qui avaient déjà un intérêt et une prédisposition pour le dialogue et la concertation, à l'exception de deux personnes pour lesquelles ce fut une authentique découverte.

⁵⁶. De manière symptomatique, une altercation a opposé deux participants le jour même de la signature du document sur lequel avait porté la médiation...

Cette expérience n'est cependant pas jugée facilement reproductible compte tenu de la disponibilité en temps et en moyens qu'elle exige.

Pour beaucoup également, les échanges avec les experts et les (trop rares) visites de terrain ont été des apports particulièrement utiles. Pour les cas dans lesquels les relations ont été constructives et plutôt cordiales, les moments de convivialité et de vie collective ont également été appréciés.

Même pour les quelques-uns ayant considéré l'exercice inutile sur le plan collectif, les « dés étant pipés et les jeux faits par avance », le processus a été jugé enrichissant à titre personnel (accès à l'information, expertise, visites de terrain, etc.).

Les effets de la médiation sur les relations entre les acteurs ont été en revanche, peu marqués dans les cas étudiés. Lorsque les acteurs étaient déjà en relation régulière, ils le sont restés : si les relations étaient bonnes, elles l'ont été davantage après et inversement. Lorsque les acteurs n'étaient pas en relation indépendamment de la concertation, ils ont cessé de se contacter après. Si la médiation leur a permis de mieux se connaître et de faire l'apprentissage d'autres modes de fonctionnement, d'autres types d'activités etc., elle n'a pas en tant que telle modifié de manière profonde le regard porté sur les autres acteurs.

Certains participants ont cherché à promouvoir cette approche au sein de leur structure. Ils ont constaté depuis que cette « culture du dialogue » prenait du temps à se diffuser mais ils ont à cœur d'y contribuer.

En résumé, les entretiens menés sur les études de cas retenues pour ce mémoire conduisent à considérer que la médiation a eu :

- des effets limités sur le projet lui-même et sur les relations entre les acteurs
- des effets significatifs sur le conflit et, dans une moindre mesure, au sein des organismes représentés dans la médiation
- des effets marqués sur les personnes, surtout chez celles qui avaient déjà un goût pour le dialogue, pour lesquelles un « effet transformationnel » a été observé.⁵⁷

⁵⁷. Reprenant la distinction entre la médiation centrée sur la résolution du problème et la médiation centrée sur la transformation des personnes, mise en avant notamment par Bush B et Folger (1994), *The Promise of Mediation*.

Malgré ces témoignages contrastés, dans les trois projets pour lesquels la médiation a été demandée en réponse à une situation conflictuelle, les participants ont, dans leur très grande majorité, estimé qu'une médiation était indispensable et incontournable pour sortir de la situation.

3-4 Questionnements relatifs à l'après-médiation

Ce qui s'est passé après la médiation a été au cœur de nombreux témoignages, et justifie un développement particulier, autour de trois dimensions.

La première est la question de la **place des membres du comité de concertation dans la suite du processus**. Certains expriment un manque de reconnaissance du travail accompli et disent s'être sentis « abandonnés » une fois le processus terminé. Après s'être « donnés à fond » dans cette expérience, éprouvante pour beaucoup et à laquelle ils ont donné une part importante de leurs temps, de leur énergie, d'une manière qu'ils jugent pour la plupart « pour une cause » et donc désintéressée, ils vivent difficilement de redevenir « simples citoyens », sans que leur contribution soit reconnue d'une manière ou d'une autre. Le sentiment d'abandon a été plusieurs fois évoqué lors des entretiens.

Cette critique vise en particulier les élus qui, au moment de la décision et de la communication, ont tendance à occulter le travail accompli (« ils nous méprisent »): les mécanismes de prise de décision sont tirés vers leur logique interne et prennent difficilement en compte les propositions issues de la concertation⁵⁸; les membres du comité disent ne pas avoir été informés en tant que tels des décisions prises, ni invités aux séances d'information publique ni à l'inauguration des travaux. Dans un autre cas, les élus ont pris des décisions sans tenir compte des propositions du comité de concertation : c'était leur droit, mais l'absence d'expression de la prise en considération de ces propositions – sans forcément les suivre – a été mal vécue. Il en résulte pour quelques-uns une certaine amertume, et l'impression d'avoir été « utilisé ». De manière plus générale, nombreux sont ceux qui expriment l'idée que le travail accompli pourrait être davantage « valorisé ».

Dans les cas où ce sujet a été évoqué, la responsabilité est considérée être celle des décideurs, qui ne souhaitent pas « revenir » sur une situation conflictuelle et difficile : leur **priorité est plutôt de tourner la page**. Tout semble se passer comme si les décideurs considéraient qu'informer sur le processus amont de concertation risquait de faire rejaillir le conflit, comme si celui-ci n'avait pas été

⁵⁸. Dans un cas, la première version des prescriptions techniques du projet avait d'ailleurs été préparée sans tenir compte des propositions du comité de concertation, pourtant approuvées par la direction...

surmonté mais « calmé ». Cette question a été évoquée à deux reprises dans les cas étudiés.

Dans un premier cas, c'est semble-t-il surtout pour ce motif que rien n'a été fait à l'égard des membres du comité de concertation à l'issue du processus, du côté des maîtres d'ouvrage comme des élus au moment de communiquer et d'informer sur le projet une fois celui-ci retenu : éviter de raviver les plaies et ne pas à évoquer le conflit passé.

Dans le second cas, le « traumatisme » du conflit est jugé tel qu'il faut à tout prix éviter d'en reparler : « les choses se sont calmées et donc n'agitions pas le chiffon rouge ».

Ce qui m'interroge dans ces deux cas, c'est dans quelle mesure le refus de parler du conflit et l'attention mise à l' « enterrer » ne contribuent pas à entretenir ce phénomène évoqué dans la première partie de ce mémoire concernant le poids de l'histoire et la difficulté d'engager un processus de concertation dans un contexte où une concertation a été conflictuelle ou mal menée par le passé. N'est-ce pas précisément parce que ce passé n'a pas été « travaillé » ? Cette analyse est nourrie également par un projet qui ne fait pas partie des quatre étudiés pour ce mémoire mais dans lequel la difficulté à travailler ensemble entre acteurs du territoire vient en partie d'un conflit passé qui n'a pas été suffisamment reconnu et « parlé ».

Il me semble qu'il y a matière à une réflexion sur ce qui peut être fait sur un territoire à l'issue d'une période de forte conflictualité entre les acteurs, et sur ce que la médiation peut apporter à cet égard.

La troisième dimension à cette question de l'après-médiation confirme les conséquences du « **trou d'air** » qui suit les processus de médiation. On retrouve ici des difficultés du même ordre que celles qui s'expriment à propos des débats publics : que se passe-t-il après le débat public ? Comment assurer un dispositif minimal permettant d'éviter de passer du « tout » à « rien ». Après un processus de médiation, comme après un débat public ou un dispositif de concertation encadré et relativement « dense », les acteurs expriment le sentiment d'une perte importante de savoirs, cognitifs et relationnels, ce « capital pour l'action » selon les termes de JE Beuret⁵⁹ : « Une part significative de ces effets ne sont pas des produits finaux mais des ressources pour de futures actions ». On touche là à la fois aux effets des médiations et aux suites des processus. Comme évoqué plus haut, le processus de médiation a peu d'effets durables sur les relations entre les acteurs, car il manque justement un dispositif minimal maintenant des liens entre eux.

⁵⁹. BEURET, JE (2016), *La participation citoyenne à l'action publique : construire des décisions ou un capital pour l'action ?*, A paraître

3-5 Questionnements relatifs à la posture de tiers

Les témoignages recueillis relatifs au « tiers » sont très concordants et marqués.

Posture du médiateur et cadre de la médiation

Les personnes rencontrées mettent en avant en premier lieu la **neutralité et l'impartialité** des médiateurs tout au long du processus, les deux termes semblant être utilisés indifféremment dans la plupart des cas⁶⁰. Cette neutralité/impartialité a été jugée « absolue », « admirable » ou encore « exceptionnelle ».

Leur **indépendance** s'est imposée, selon les cas d'emblée – parfois dès les entretiens préparatoires - ou très tôt, à travers leur attitude générale et leur « manière de faire ». Le fait qu'ils soient choisis et/ou rémunérés par l'un des acteurs est cependant parfois évoqué comme un « handicap », et a même été considéré comme une véritable difficulté dans quatre entretiens. Ma perception est cependant que, dans ces cas, il s'agissait d'une posture de principe et non d'une appréciation basée sur la situation spécifique : pour ces quatre personnes, un médiateur ne peut, quoiqu'il fasse et quoiqu'il pense, être indépendant dès lors qu'il est lié financièrement à l'un des acteurs.

Dans la plupart des entretiens, cette posture du médiateur était évoquée en lien avec **le cadre du processus, les « règles du jeu »** : définies de manière collective, et avec beaucoup d'attention (et beaucoup de temps !), ces principes de fonctionnement ont permis aux échanges de se dérouler dans des conditions minimales d'efficacité. Et le médiateur est perçu comme celui qui incarne ce cadre de travail et à qui il revient de le faire respecter. Le fait de préparer systématiquement un CR de la réunion précédente, de l'envoyer aux participants et de la faire valider en début de chaque réunion a été un exemple souvent cité de ce « cadre rigoureux ». Certains participants ont d'ailleurs reconnu avoir cherché en début de processus à « tester » la capacité du médiateur à « tenir son cadre et son cap ».

Cette posture de tiers « neutre, impartial et indépendant » et gardien du cadre de la médiation a globalement été à la fois reconnue comme décisive et appréciée par les participants.

⁶⁰. Dans la littérature sur la posture de « tiers », la notion de neutralité s'applique à l'objet de la médiation et celle d'impartialité aux personnes et acteurs. Le terme de multi-partialité, moins usité, préféré par un « tiers », a également été repris par un participant.

Quelques frustrations ont cependant été exprimées par certains, évoquant des situations où le médiateur restait impassible et « accueillant » vis-à-vis des personnes « de mauvaise foi » ou des « éternels bavards ».

Quelques témoignages ont même exprimé leur **préférence pour un rôle plus proactif et directif des médiateurs dans un certain nombre de cas** : quand les échanges « tournent en rond », quand « ce sont les mêmes qui parlent et redisent les mêmes choses », quand les participants « ne s'écoutent plus » ou « utilisent les réunions comme tribunes », quand certains participants « dépassent les bornes » : autant de situations dans lesquelles quelques participants ont mal vécu la patience des médiateurs, ressentie alors comme une forme de passivité, et leur « retrait », ressenti alors comme une forme de renoncement. Un des quatre projets pose cette question de manière particulièrement aiguë : lorsque la médiation ne parvient pas à produire un changement vers une approche coopérative, du fait d'antagonismes relationnels, on pourrait considérer qu'on se situe alors dans une forme de conciliation, dans laquelle le « tiers » peut jouer un rôle plus actif en proposant des options. Autrement dit, la dimension transformatrice de la médiation ne pouvant opérer, le type de posture habituelle du médiateur n'est-il pas alors source de délais et de détours inutiles ? En pratique d'ailleurs, dans le projet concerné, le médiateur semble avoir adopté une posture pro-active dans la seconde partie du processus, proposant même parfois directement des options.

Un autre témoignage exprimait à mon sens la même conclusion en des termes différents : « Lorsque la confiance n'arrive pas à s'installer, il est illusoire d'attendre que les participants parviennent à proposer ensemble une option : c'est trop leur demander et cela fait perdre du temps à tout le monde et crée des frustrations ».

On retrouve là les questionnements évoqués dans le paragraphe relatif aux conditions de la médiation. S'il n'y a pas « médiation » (au sens de l'expérience), le médiateur peut alors quitter sa posture, en évoluant dans sa stratégie de concertation et dans son rôle.

Les qualités du médiateur

Le point qui a fait l'unanimité des témoignages concerne les **qualités personnelles des médiateurs**. Parmi les plus fréquemment citées : leur patience, leur calme, leur qualité d'écoute, l'effet apaisant qu'ils dégagent, leur sympathie, leur bonne volonté⁶¹. Plusieurs participants ont indiqué que ce qui

⁶¹. L'empathie et la bienveillance résument parfaitement les différentes qualités exprimées, même si les termes n'ont pas été utilisés en tant que tels.

les ont marqué le plus dans cette expérience, c'est d'avoir pu rencontrer des « personnes comme ça ».

Leurs qualités d'organisation et leur rigueur méthodologique ont également été fréquemment soulignées et jugées déterminantes pour établir la confiance dans le processus.

En résumé, indépendamment de leur formation et de leurs compétences, **la personnalité des « tiers »** (leurs qualités personnelles et humaines) joue donc un rôle jugé tout à fait essentiel dans ces processus : c'est sur leur personne que s'établit pour l'essentiel le climat de confiance qui va permettre au collectif de basculer d'une culture conflictuelle vers une culture coopérative.

Le second enseignement est que le médiateur n'est pas seulement attendu comme un « tiers » mais aussi comme un « professionnel du dialogue multi-acteurs », mobilisant **des techniques et des outils**. Leurs compétences et savoir-faire, notamment en techniques de conduite et d'animation de réunions et de processus multi-acteurs, ont en effet été cités par une majorité de participants. Cet enseignement est important car il indique que, dans la médiation territoriale, la seule posture de « tiers » neutre et indépendant ne suffit pas : elle doit s'accompagner de la maîtrise d'un panel de techniques d'animation et de conduite d'un processus collectif.

La connaissance par le médiateur des **aspects techniques du domaine** a été relevée à plusieurs reprises, mais sans être valorisée dans la même mesure que les compétences en techniques d'animation. Dans les cas étudiés, les « tiers » avaient tous une formation d'ingénieurs, voire un passé d'experts en gestion rurale et environnementale. Même s'il ne leur était pas demandé d'être experts du sujet, leur culture professionnelle était proche de celle du sujet.

Le choix des études de cas n'a donc pas permis de vérifier la possibilité, pour des médiateurs n'ayant pas une formation de type ingénieur, d'intervenir dans des médiations territoriales, tant en termes de légitimité que de pertinence.

Un ou deux médiateurs

Un point qu'il n'a pas été possible d'approfondir autant que je l'aurais souhaité du fait du petit nombre de cas étudiés a trait aux avantages et inconvénients perçus d'une intervention du « tiers » en solo ou en binôme.

Dans deux cas sur quatre, la médiation impliquait un binôme. Dans l'un d'eux, cela fait partie des retours très positifs évoqués sur la posture des tiers : la complémentarité des deux intervenants, l'un plus « médiateur » et l'autre plus « animateur », a permis d'instaurer une dynamique jugée très efficace.

Dans les deux autres cas, le médiateur était seul mais toujours accompagné d'un collègue pour assurer le secrétariat. Dans l'un des deux projets, une évolution de la posture du médiateur a été observée : dans la première partie du processus, c'est le maître d'ouvrage qui assurait l'animation des réunions, le médiateur se plaçant plutôt en retrait, ce que certains ont trouvé « dommage ». Au fur et à mesure, le maître d'ouvrage s'est mis en retrait, laissant le médiateur assurer l'essentiel de l'animation. Il semble cependant que cette répartition des rôles et son évolution n'aient pas été explicitées.

Ces exemples invitent à s'interroger sur l'articulation entre les fonctions de médiation et d'animation. Il semble difficile de les dissocier et préférable, si possible, d'intervenir en « duo » dans ce type de médiation collective. Le nombre de participants aux réunions, la multiplicité des thèmes, la durée des réunions et celle du processus dans son ensemble sont d'autres éléments qui militent en faveur d'un binôme, même si, comme évoqué plus haut, ce sujet n'a pas été suffisamment sérieusement abordé dans les études de cas pour appuyer solidement cet enseignement.

Conclusion

A travers les développements théoriques et plus opérationnels qui ont été présentés dans ce mémoire, un certain nombre de points me semblent importants à relever : quatre sont des contributions à la réflexion ; trois sont des recommandations plus opérationnelles.

La première question pour la réflexion touche à la place qu'a chacun en médiation territoriale, à cette dualité entre « acteurs » et « personnes », et à la manière avec laquelle elle imprègne le processus de médiation. Cette question concerne tous les participants à une médiation qui sont plus ou moins explicitement « mandatés » pour y représenter une personne morale ou une profession ou une activité. Elle trouve un terrain d'application particulier pour les personnels techniciens ou experts représentant le maître d'ouvrage, des collectivités ou l'Etat dans les processus de concertation, qui vivent parfois difficilement cette ambivalence. Cette question renvoie aussi à la place de l'« humain » dans ces processus, cette place étant centrale dans la médiation. Il me semblerait en conséquence intéressant de creuser davantage la question du « qui » dans la médiation territoriale, et, plus largement, dans les médiations dans lesquelles les participants représentent un peu plus qu'eux-mêmes.

Une deuxième question touche à la place des « personnalités difficiles » dans les médiations territoriales. Elle a été abordée dans ce mémoire mais reste délicate à manier : dès lors que leur participation au processus s'avère un obstacle à un déroulement positif du travail collectif, que faire : renoncer, ou les exclure, mais alors sur quelles bases ? Quelle est la marge de manœuvre réelle du médiateur, dans un contexte où les critères de représentativité sont peu aisés à appliquer et où l'inclusivité est une composante forte des partisans des démarches participatives ?

La troisième question proposée à la réflexion est celle des « blessures collectives » qui sont observées suite à des conflits mal gérés dans le passé, et qui continuent d'imprégner les esprits, comme des fantômes communs. Comment agir pour panser ces blessures, comment leur permettre d'être exprimées pour pouvoir reconstruire autre chose ? Peut-on les traiter « à froid » ? Ou est-il préférable de permettre aux acteurs locaux de retraverser ce passé à l'occasion d'un processus portant sur ce nouvel « objet » ? Que peut apporter la médiation ? Ceci renvoie à la préférence

exprimée par les acteurs publics pour « tourner la page » et éviter à tout prix de prendre le risque de « rallumer le feu ». On a vu que cela se faisait au prix d'« oublier » les participants à une médiation une fois celle-ci terminée, et que cela était ressenti par ces derniers par une absence de reconnaissance de l'effort et du travail accomplis.

Un quatrième axe de réflexion concerne les démarches de « médiation » initiées par l'Etat ou d'autres institutions publiques, et la place du « sage-expert ». Deux sujets mériteraient d'être approfondis. En premier lieu, il serait intéressant de réfléchir aux moyens d'accompagner ces « sage-experts » pour les rendre mieux à même de répondre à la dimension relationnelle des conflits, via des actions de sensibilisation et de formation sur la posture de « tiers », sur la gestion des conflits et les outils de la médiation. D'autre part, il serait peut-être utile d'explorer comment les pratiques de la médiation territoriale avec intervention de médiateurs indépendants pourraient être utiles dans ce type de « médiations » : pour quels types de conflits, à quels stades, pour quelles démarches, et avec quelles complémentarité avec les interventions des « sage-experts » ?

Les réflexions et échanges partagés au cours de la préparation de ce mémoire ont en outre confirmé et renforcé trois recommandations générales, qui sont déjà largement documentées et qui me semblent en effet cruciales pour l'action :

- l'importance d'une construction collective des règles de fonctionnement du processus de concertation ou de médiation, autour de quelques principes « cadrant » définis par le médiateur. Cette phase de co-construction du processus prend du temps, mais ce temps s'avère un investissement irremplaçable pour créer la confiance ;
- le besoin avéré d'un continuum tout au long d'une démarche de concertation, démarche qui comprend aujourd'hui différentes étapes mais sans dispositif intercalaire, créant des phénomènes de « trous d'air » et des pertes en ligne considérables ;
- s'agissant du médiateur, de sa formation et de son mode de sélection, les enseignements tirés de ce travail conduisent à mettre l'accent sur deux aspects :
 - l'importance de sa personne, sa personnalité. Elle rend difficile notamment d'instaurer par exemple des critères « quantifiables » de sélection. Au bout du compte, le choix d'un médiateur ne peut être qu'*intuitu personæ*

- l'importance, dans le champ de la médiation territoriale et plus généralement dans celui de la médiation collective, que le médiateur s'appuie sur des compétences solides et variées en termes d'outils et techniques d'animation de groupe, ce qui constitue un élément potentiellement utile pour la conception des programmes de formation à la médiation.

Annexe 1

Liste des personnes rencontrées

Sur les sujets médiation-concertation-débat public-environnement

(* : Entretiens conduits pour préparer un atelier en appui à la CNDP sur les liens débat public-médiation)

- Jacques ARCHAMBAUD*, VP de la CNDP⁶²
- Abby ARNOLD, médiatrice environnementale, directrice de « Wind and Wildlife »
- Michel BADRE, ancien président de l'Autorité Environnementale
- Philippe BARRET, médiateur, Dialter-Geyser
- Christian BARTHOD, membre de l'Autorité environnementale, CGEDD⁶³
- Jean-Eudes BEURET, professeur à Agrocampus Ouest
- Loïc BLONDIAUX, Professeur en Sciences Politiques à Paris I – Panthéon Sorbonne, Chercheur CESSP et au CRPS, Président du GIS « Participation, décision, démocratie participative »
- Thierry BOISSEAU, CGEDD
- Lucien CHABASON, Conseiller, Institut du Développement Durable et des Relations Internationales
- Patrick DERONZIER, Sous-directeur adjoint de l'intégration des démarches de développement durable dans les politiques publiques, CGDD⁶⁴
- Jean-Marc DZIEDZICKI*, ancien responsable du pôle concertation et débat public à RFF/SNCF, chercheur et intervenant sur les sujets de concertation et de médiation
- Nicolas FORRAY, président de la section « Milieux, ressources et risques », CGEDD
- Jean-Michel FOURNIAU*, directeur de recherche à l'Institut français des sciences et des technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux et membre du GSPR-EHESS
- Bertrand GALTIER, a exercé différentes fonctions au MEEM en lien avec la concertation ; au moment de l'entretien, directeur du Parc National des Ecrins
- Pierre-Yves GUIHENEUF, médiateur, Dialter-Geyser
- Joana JANIW*, Chargée de mission accompagnement des acteurs en matière de démocratisation du dialogue environnemental, CGDD
- Philippe LEDENVIC, Président de l'Autorité Environnementale, CGEDD
- Patrick LEGRAND, ancien VP de la CNDP et ancien Président de France Nature Environnement
- François LETOURNEUX, ancien Président de l'UICN et Directeur du Conservatoire du littoral
- Anne-Marie LEVRAUT, VP du CGEDD
- Christian LEYRIT, Président de la CNDP
- Philippe MARZOLF*, ancien VP de la CNDP
- Marie-Line MEAUX, ancienne Présidente de la Section « Risques, sécurité, sûreté », CGEDD
- Georges MERCADAL, ancien VP de la CNDP
- Laurent MERMET, Professeur de gestion de l'environnement à l'ENGREF-AgroParisTech
- Charlotte MICHEL, Consultante, Usages et Territoires
- Alexandra MOREAU*, chargée de mission, CNDP
- Jean-Baptiste NARCY, consultant, AScA
- Luc PICOT*, directeur de « Décider Ensemble »
- Jacques SALZER*, formateur en gestion des conflits et en médiation à l'Université et au Cnam
- Mauricette STEINFELDER, membre de l'Autorité environnementale, CGEDD
- Patrick VIEU, CGEDD
- Catherine VOURC'H, médiatrice

⁶² CNDP : Commission Nationale du Débat Public

⁶³ CGEDD : Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, chargé d'une mission de conseil, d'expertise et d'inspection pour le Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer (MEEM)

⁶⁴ CGDD : Commissariat Général au Développement Durable, MEEM

Sur les études de cas

Personnes rencontrées par projet⁶⁵ (*en italiques : « tiers » médiateur ou facilitateur*).

Lido du Petit et du Grand Travers :

Jean-Claude ARMAND (Conservatoire du littoral), René CATTIN (association des propriétaires du Grand Travers), Nathalie DECLERCK (Sauvons la plage libre), Sylvette DUMAS (commune de Mauguio-Carnon) *Pierre-Yves GUIHENEUF (Dialter)*, Michel PIEYRE (CG 34), Sophie REYNAUD (commune de la Grande Motte), Daniel VALDE.

Canaux du Vaucluse :

Pascal AUZIER (Canal de l'Isle et Canal mixte), Laurent BOURDIN (AE RMC), Jean-Michel CHAZALON (AE RMC), Jérôme CLAVERO (canal du Cabedan neuf), Pierre DOMINIQUE (canal du Cabedan neuf), *Robert DOUILLET (Dialter)*, Fabrice DOUMENC (Canal de Carpentras), Albert JURY (Canal de Saint-Julien), Philippe PIERRON (AE RMC), Hervé ROULLIN (Canal de Saint-Julien)

Installation d'éoliennes en Ardèche :

Francis AUDIGIER (EDF EN), *Philippe BARRET (Dialter)*, *Jean-Luc CAMPAGNE (CPIE du Velay)*, Jean GENEST (maire de Coucouron ; Président de la Communauté de Communes « Loire et Allier »).

Agriculture biologique dans le Douaisis⁶⁶ :

Nicolas CARTON (CAD), Jean-Noël DESCAMPS (AFA Accompagnement et Stratégie), Simon HALLEZ (Gabnor), Lucie LALY (Chambre Régionale d'Agriculture NPdC), *Amélie VIEUX (Oxalys)*.

*

Merci aux uns et aux autres pour leur accueil et leur disponibilité.

⁶⁵ Précision : l'organisme indiqué est celui correspondant au moment du projet.

⁶⁶ Entretiens téléphoniques

Annexe 2

Guide d'entretien – études de cas

L'approche proposée est celle d'entretiens semi-ouverts, avec quelques questions d'accroche, chacune pouvant donner lieu ensuite à des questions plus précises ou ciblées, à choisir en fonction des réponses apportées.

Il ne s'agit pas d'un questionnaire mais d'une aide au questionnement, à adapter en fonction de la relation qui se développera avec l'interlocuteur et de son intérêt à évoquer cette expérience. En outre, des questions spécifiques à chacune des études de cas seront ajoutées, après échanges avec les médiateurs de chaque projet.

Topo introductif (points clefs) :

- Travail mené dans le cadre d'une formation à la médiation ; choix de retenir quelques projets dans différentes régions et différents secteurs, qui se sont déroulés il y a quelques années
- Objectif : connaître ce qui s'est passé après la concertation, pour le projet qui faisait l'objet de la médiation, et pour les acteurs qui y ont participé
- Comment : s'entretenir avec les personnes qui ont participé à cette concertation
- Entretien confidentiel ; anonymat des informations
- Temps disponible ? Questions préalables ?

Questions :

1 - Quels souvenirs avez-vous gardés de cette concertation ?

- Quels ont été pour vous les grandes étapes et les moments forts de cette concertation
- Quel souvenir avez-vous gardé du travail du médiateur ? (*rôle ; posture – impartialité, écoute, légitimité ; « traducteur croisé » ; tiers neutre vs acteur concerné*)
- Qu'avez-vous retenu du processus ? De la manière de procéder ?
- Avez-vous le souvenir d'avoir pu vous exprimer et faire entendre vos préoccupations ?
- Quels ont été pour vous les points forts de cette concertation ? Ses points faibles ? Qu'est-ce qui aurait pu être fait autrement ?

2 - Quels ont été selon vous les effets principaux de cette concertation, directs comme indirects ?

- Qu'est-ce qu'elle a modifié, ou apporté, par rapport au projet initial – ou au sujet tel qu'il était posé ? (*à adapter au contexte*)
- Est-ce qu'elle a selon vous changé les rapports entre les différents acteurs, au-delà de la concertation ?
- Est-ce qu'elle a conduit à changer certaines choses au sein de votre organisation ?
- Et pour vous-même : est-ce que cette expérience a changé des choses dans votre manière de voir le sujet ? dans votre manière de voir les autres acteurs ? Dans votre manière de voir la concertation ? Dans vos méthodes de travail et vos convictions ?

3 - Qu'est-ce qui vous a particulièrement marqué dans cette expérience ? (le cas échéant – question ouverte)

Annexe 3 Bibliographie

Ouvrages collectifs

BLATRIX C, BLONDIAUX L, FOURNIAU JM, LEFEVRE R, REVEL M, (2007), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte

BOBBIO L, MELE P (2015), *Dossier : conflit et participation, le cas des choix publics territoriaux*, Participations 3/2015, de boeck

FAJET J et al, (2005), *Médiation et action publique, la dynamique du fluide*, Presses Universitaires de Bordeaux

MERMET L, BILLE R, BERLAN-DARQUE M et all., (2003-2006), *Concertation, décision et environnement, Regards Croisés*, Volumes I, II, III, IV, La Documentation Française

MERMET L, BERLAN-DARQUE M, (2009), *Environnement : décider autrement ; nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation*, La Découverte

MERMET L, SALLES D, (2015), *Environnement : la concertation apprivoisée, contestée, dépassée ?*, Ouvrage Collectif, De Boeck

RICHARD Alain (2015), *Démocratie environnementale : débattre et décider*, Rapport remis à Ségolène Royal, Ministre de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie.
http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_Richard_3062015.pdf

Autres ouvrages

BARRET, P, (2012) « *Guide pratique du dialogue territorial. Concertation et médiation pour l'environnement et le développement local* », Editions de L'Aube

BEURET JE, CADORET A, (2010), *Gérer ensemble les territoires – Vers une démocratie coopérative*, Paris, Editions Charles Léopold Mayer

BEURET JE, DUFOURMANTELLE N et BELTRANDO V, (2006), *Evaluer les processus de concertation : RELIEF, une démarche, des outils*, La Documentation Française

DUBET F, (2002), *Le déclin de l'institution*, Seuil/L'épreuve des faits.

FAJET J, (2010), *Médiations, les ateliers silencieux de la démocratie*, Erès/Trajets.

FISHER R, URY W, (1982), *Comment réussir une négociation*, Seuil

GUILLAUME-HOFNUNG, M (1995), *La médiation*, Que sais-je, PUF

MERCADAL G, (2012), *Le débat public : pour quel « développement durable ? »*, Presses des Ponts

NARCY JB, (2014), *Regards des sciences sociales sur la mise en œuvre des politiques de l'eau*,

ONEMA

SIX JF (1990), *Le temps des médiateurs*, Seuil

Articles – Autres publications

ALLAIN S, (2005), *La médiation environnementale comme synthèse de régulation politique ; application au domaine de l'eau*, dans FAJET J et al, *Médiation et action publique, la dynamique du fluide*, Presses Universitaires de Bordeaux

BEURET, JE (2016), *La participation citoyenne à l'action publique : construire des décisions ou un capital pour l'action ?*, A paraître

BEURET JE (2010), *De la négociation conflictuelle à la négociation concertative : un « point de passage transactionnel »*, *Négociations* 2010/1

CADORET A, (2007), *La médiation, un outil pour une gestion durable des conflits d'usage ?*, Paris, 47ème Congrès de l'ERSA

DZIEDZICKI JM(2001), *Gestion des conflits d'aménagement de l'espace ; quelle place pour les processus de médiation ?* », *Thèse de doctorat, Université de Tours*

DZIEDZICKI JM, (2015), *Quelles réponses aux conflits d'aménagement ? De la participation publique à la concertation*, *Participations* 2015/3

MERMET L, (2006), *La « concertation » : un terme flottant pour un domaine mouvant*. *Négociations* 2006/1

MERMET L, DUBIEN I, EMERIT A, LAURANS L, (2004), *Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement*, *Politiques et Management Public*, 2004/1

MERMET L, (1998), *Place et conduite de la négociation dans les processus de décision complexes : l'exemple d'un conflit d'environnement*, dans Coll, *La négociation : situations et problématiques*, Nathan

PALLUAULT S, (2011), *Dialogue et décision commune dans l'espace public*, Mémoire préparé dans le cadre du certificat de compétences « Pratiques de la médiation » du Cnam

TOUZARD H, (2006), *Consultation, concertation, négociation ; une courte note théorique*, *Négociations*, 2006/1