



**HAL**  
open science

# GESTION DES CONFLITS D'AMENAGEMENT DE L'ESPACE : QUELLE PLACE POUR LES PROCESSUS DE MEDIATION ?

jean-marc dziedzicki

► **To cite this version:**

jean-marc dziedzicki. GESTION DES CONFLITS D'AMENAGEMENT DE L'ESPACE : QUELLE PLACE POUR LES PROCESSUS DE MEDIATION ?. Architecture, aménagement de l'espace. Université François Rabelais de Tours, 2001. Français. NNT: . tel-03826164

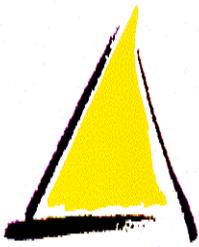
**HAL Id: tel-03826164**

**<https://theses.hal.science/tel-03826164v1>**

Submitted on 23 Oct 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Université François Rabelais – Tours  
Centre d'Etudes Supérieures d'Aménagement  
Ecole doctorale Sciences de l'Homme et de la Société  
Centre de recherche Ville Société Territoire

GESTION DES CONFLITS D'AMENAGEMENT DE L'ESPACE :  
QUELLE PLACE POUR LES PROCESSUS DE MEDIATION ?

THESE

POUR L'OBTENTION DU GRADE DE DOCTEUR DE L'UNIVERSITE DE TOURS

Discipline : Aménagement de l'Espace et Urbanisme

Sous la direction de Madame Corinne LARRUE

Présentée et soutenue publiquement le 17 décembre 2001 à Tours

par Jean-Marc DZIEDZICKI

JURY

M<sup>me</sup> Jocelyne DUBOIS-MAURY — Professeur à l'Université de Paris XII – Rapporteur

M. Peter KNOEPFEL — Professeur à l'I.D.H.E.A.P. de Lausanne

M<sup>me</sup> Corinne LARRUE — Maître de Conférences HDR à l'Université de Tours

M. Laurent MERMET — Professeur à l'E.N.G.R.E.F. – Rapporteur

M. Franck SCHERRER — Professeur à l'Université de Lyon II

M. Olivier SOUBEYRAN — Professeur à l'Université de Grenoble I

M. Serge THIBAUT — Professeur à l'Université de Tours



*pour Valérie*

Cette thèse a été réalisée au sein du laboratoire du Centre d'Etudes Supérieures d'Aménagement (Université de Tours) et du Laboratoire d'Observation de l'Economie et des Institutions Locales (LOEIL) de l'Institut d'Urbanisme de Paris (Université Paris XII).

Je tiens à remercier les Professeurs Gustave Vergneau et Philippe Mathis ainsi que Laurent Davezies et Rémy Prud'homme pour l'accueil qu'ils m'ont réservé au sein de leur laboratoire et pour les très bonnes conditions de travail qu'ils m'ont offertes.

Mes remerciements vont également à Serge Thibault pour m'avoir accueilli au sein de la Maison des Sciences de l'Homme de Tours au cours des derniers mois de ce travail.

Mes séjours à l'étranger ont été grandement facilités par l'accueil et l'aide logistique apportés par plusieurs équipes de recherche. Je tiens à remercier ici le Professeur Peter Knoepfel et Sonja Walti (Institut des hautes études en administration publique – IDHEAP- de Lausanne), le Dr Helmut Weidner (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung), le Professeur Ortwin Renn ainsi que Kerstin Langer et Elke Schneider (Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, à Stuttgart), le Professeur Hans Bressers ainsi que Frans Coenen et Dave Huitema (CSTM, université de Twente -Pays-Bas-), et Mario Gauthier (Université de Québec à Montréal –UQAM-).

Enfin, cette thèse a été rendue possible grâce à une bourse de doctorat octroyée par l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME).

Je souhaite exprimer toute ma gratitude à ma directrice de thèse, Corinne Larrue, qui m'a soutenu dans ma démarche de recherche depuis plusieurs années et dont l'écoute et les orientations ont toujours été précieuses.

Serge Thibault, professeur au CESA, a été également de cette aventure depuis mon DEA. Je tiens à le remercier pour ses nombreux conseils et encouragements.

Je suis également reconnaissant à Laurent Mermet, professeur à l'ENGREF, et à Jean-Michel Fourniau, directeur de recherche à l'INRETS, dont les avis et les conseils ont alimenté très utilement ma réflexion. La confiance qu'ils m'ont manifestée en plusieurs occasions a contribué à la progression de mon travail. Ma reconnaissance va également à Gro Waeraas de Saint Martin, d'EDF, pour l'intérêt et le soutien qu'elle a accordés à mon travail.

Mes remerciements s'adressent aussi à Isabelle Dubien et à Sébastien Larribe, dont la lecture minutieuse de certaines parties du manuscrit a été une aide précieuse. Yann Le Floch, Jérôme Rollinat et Isabelle Verdage ont également apporté leur touche à ce travail.

Avoir travaillé simultanément dans deux laboratoires de recherche a été une expérience personnelle riche d'enseignements. Je tiens à saluer ici les doctorants qui m'ont accompagné dans le cheminement de ma recherche et avec qui j'ai eu le plaisir de partager de très bons moments : Cécile Vignal, Isabelle Fauchoux, Emre Korsu, Jérôme Massiani, Fabrice et Christophe Decoupigny, Kamal Serrhini, Issa Sangaré, Hervé Baptiste, François Bertrand et Ossama Khaddour.

Je tiens également à remercier ici les participants au séminaire « expérience démocratique » organisé sous l'égide de Jean-Michel Fourniau : Cécile Blatrix, José-Frédéric Deroubaix, Arthur Jobert, Yann Le Floch, Marianne Ollivier-Trigalo, Xavier Piechaczyk et Sandrine Rui. Les échanges et débats sur les démarches de concertation autour des projets d'aménagement ont fortement contribué à l'avancée de mon travail.

Je tiens enfin à remercier mes amis et ma famille pour leur soutien sans faille.

# SOMMAIRE

Table des abréviations.....	3
Introduction générale.....	5
Première partie.....	13
Chapitre I - Le conflit d'aménagement : première approche.....	17
I.1. Le conflit d'aménagement : éléments pour une définition.....	18
I.2. Trente années d'histoire des conflits d'aménagement.....	24
I.3. Les quatre dimensions du conflit d'aménagement.....	39
I.4. Conclusion du premier chapitre.....	55
Chapitre II - Genèse et évolution du conflit d'aménagement a travers deux cas exemplaires.....	59
II.1. Méthode d'analyse des processus de décision.....	60
II.2. Un conflit « résolu » par un arrangement : le cas de la Liaison Cergy Roissy.....	70
II.3. Un conflit géré par le dialogue et l'ajustement : le cas de l'usine d'incinération de déchets spéciaux TREDI a Salaise.....	92
II.4. Conclusion du deuxième chapitre.....	116
Chapitre III - Les mécanismes conflictuels de l'aménagement.....	119
III.1. Le conflit d'aménagement peut être constructif.....	121
III.2. Le conflit interpersonnel.....	128
III.3. Le conflit public qui remet en cause le processus de décision.....	149
III.4. Conflit et impacts de l'aménagement : le conflit de territoire.....	163
III.5. Conclusion du troisième chapitre.....	172
Chapitre IV - La gestion des conflits d'aménagement a travers l'ouverture des négociations.....	175
IV.1. Les conditions d'un conflit constructif.....	177
IV.2. La gestion du conflit interpersonnel a travers l'organisation et l'assistance à la négociation.....	193
IV.3. La gestion du conflit public et du conflit de territoire.....	210
IV.4. Conclusion du quatrième chapitre : les principes de gestion des mécanismes conflictuels en aménagement.....	223

Deuxième partie.....	227
Chapitre V - La médiation environnementale, un support nécessaire a la gestion des conflits d'aménagement.....	229
V.1.    La médiation : une pratique en construction .....	231
V.2.    Les implications de la médiation .....	249
V.3.    La médiation environnementale : une démarche digne d'intérêt .....	256
V.4 -    Conclusion du cinquième chapitre .....	265
Chapitre VI - Une place et des dispositifs différenciés pour la médiation environnementale a partir d'expériences européennes et québécoises.....	267
VI.1.    Démarche d'analyse des pratiques de la médiation environnementale dans cinq pays 268	
VI.2.    Des modes de participation de la population inégalement favorables au développement de la médiation environnementale .....	272
VI.3.    Un développement inégal de la médiation environnementale.....	290
VI.4.    Des pratiques diversifiées de médiation environnementale.....	302
VI.5.    Conclusion du sixième chapitre.....	350
Chapitre VII - Quels enseignements issus des dispositifs de médiation environnementale pour la gestion des conflits d'aménagement.....	353
VII.1.    Des conditions particulières d'exercice de la médiation environnementale.....	355
VII.2.    La gestion du conflit interpersonnel.....	371
VII.3.    La gestion du conflit public et du conflit de territoire.....	380
VII.4.    Conclusion du septième chapitre .....	401
Conclusion générale .....	403
Liste des dispositifs de médiation étudiés.....	407
Liste des figures.....	408
Liste des tableaux.....	410
Bibliographie.....	411
Liste des personnes rencontrées sur les pratiques de médiation environnementale .....	433

## TABLE DES ABREVIATIONS

---

A.N.R.E.D.	Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets
AAA	American arbitration association
ADEF	Association des études foncières
ADR	Alternative dispute resolution
BANANA	Build absolutely nothing anywhere near anyone
BAPE	Bureau des audiences publiques pour l'environnement
CCAT	Commission communale d'aménagement du territoire
CDC	Caisse des dépôts et consignation
CDH	Comité départemental d'hygiène
CEAT	Communauté d'études pour l'aménagement du territoire
CLI	Commission locale d'information
CLIS	Commission locale d'information et de surveillance
CNDP	Commission nationale du débat public
CRAT	Commission consultative régionale d'aménagement du territoire
CWATUP	Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine
CWEDD	Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable
DAU	Direction de l'architecture et de l'urbanisme
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDE	Direction départementale de l'équipement
DGATL	Direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine
DGRNE	Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement
DII	Direction interdépartementale de l'industrie
DPP	Direction de la prévention de la pollution
DRAE	Délégation régionale à l'architecture et à l'environnement
DRIR	Direction régionale de l'industrie et de la recherche
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DUP	Déclaration d'utilité publique

DIREN	Direction régionale de l'environnement
DIS	Déchets industriels spéciaux
DIV	Délégation interministérielle à la ville
EDF	Electricité de France
EDR	Environmental dispute resolution
EIE	Etude d'impact sur l'environnement
EPA	Environmental protection agency
HLM	Habitat à loyer modéré
IAURIF	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France
IEW	Inter-Environnement Wallonie
IMEC	Instruction mixte à l'échelon central
ISDS	Installation de stockage pour déchets stabilisés
LCR	Liaison Cergy Roissy
LPE	Loi sur la protection de l'environnement
LTHT	Ligne à très haute tension
LULU	Locally unwanted land uses
MEF	Ministère de l'environnement et de la faune
NEPP	Plan National de l'Environnement
NIABY	Not in anyone's backyard
NIDR	National institute for dispute resolution
NIMBY	Not in my back yard
NOOS	Not on our street
ONF	Office national des forêts
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OPAC	Office public d'aménagement et de construction
POS	Plan d'occupation des sols
PEE	Procédure d'évaluation environnementale
PNE	Plan national pour l'Environnement
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SPIDR	Society for Professionals In Dispute Resolution
TGV	Train à grande vitesse
TREDI	Traitement Revalorisation Elimination des Déchets Industriels
VROM	Ministère de l'habitat, de la planification spatiale et de l'environnement
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

## INTRODUCTION GENERALE

---

*Il ne s'agit pas de localiser dans l'espace préexistant un besoin ou une fonction, mais au contraire de spatialiser une activité sociale, liée à une pratique dans son ensemble, en produisant un espace approprié.*

Henri Lefebvre, *E space et politique : le droit à la ville II* (1972)

*La violence d'un conflit qui menace de désagréger le consensus de base d'un système social est liée à la rigidité de la structure. Ce n'est pas le conflit en tant que tel, qui menace l'équilibre d'une telle structure, mais la rigidité qui permet aux hostilités de s'accumuler et de se concentrer sur une seule ligne de clivage quand le conflit éclate.*

Lewis Coser, *Les fonctions du conflit social* (1982)

La réalisation du tunnel du Somport dans la vallée d'Aspe, la construction de la ligne ferroviaire du TGV Méditerranée, l'extension de l'aéroport Roissy Charles de Gaulle, le projet de rénovation du quartier de Belleville à Paris, la construction des autoroutes A85 entre Angers et Tours et A51 entre Grenoble et Gap, le contournement autoroutier de Niort, les projets de construction des barrages de Chambonchard et de Serre-de-la-Fare, le projet du canal Rhin-Rhône, le projet de réalisation d'une décharge de classe I dans la région Rhône-Alpes, la recherche d'un site national pour l'accueil d'un centre d'enfouissement de déchets radioactifs, etc.

La seule évocation de ces projets d'aménagement renvoie à des situations conflictuelles.

Ces situations de conflit ne sont pourtant pas un phénomène nouveau.

La construction du réseau ferré au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle comme la mise en œuvre de la politique d'équipement hydroélectrique après la seconde guerre mondiale avaient, par exemple, déjà donné lieu à de nombreuses manifestations d'opposition dans l'hexagone (Germe 1979 : 5-6). Dans d'autres pays, par exemple aux États-Unis, les conflits étaient déjà nombreux dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>1</sup>.

C'est au cours des années soixante et soixante-dix que ces conflits ont pris une nouvelle ampleur dans de nombreux pays occidentaux. En France, la mise en œuvre de programmes d'aménagement d'envergure nationale est alors confrontée à des oppositions locales d'une exceptionnelle intensité : politique énergétique mise en place après le choc pétrolier de 1973-1974 et basée sur la réalisation d'équipements électronucléaires, nombreux programmes de rénovation urbaine, intense développement de projets d'urbanisation à vocation touristique du littoral méditerranéen, etc. Les aménagements corrélatifs vont être l'objet de conflits qui se dérouleront parfois avec une extrême violence. Pourtant, la quasi-totalité de ces projets d'aménagement sera réalisée en dépit de ces oppositions persistantes.

Les conflits actuels conduisent cependant à des résultats beaucoup plus contrastés. De nombreux projets d'aménagement sont bloqués. Certains aménagements hautement conflictuels à l'image des lignes à très haute tension ou des centres d'enfouissement de déchets dangereux ne sont même plus réalisés depuis plusieurs années. Le moindre projet d'implantation d'une installation destinée à l'élevage intensif ou au traitement des déchets suscite de vives oppositions qui conduisent souvent à son abandon. A la différence des arbitrages toujours favorables qu'il rendait au cours des années 70-80 à l'endroit des

---

<sup>1</sup> Robert W. Lake fait référence par exemple à des études menées dans certains Etats américains qui montrent que les conflits d'aménagement n'étaient pas plus nombreux dans les années 1970 qu'un siècle auparavant (Lake 1993 : 88-89).

projets d'aménagement structurants du territoire dont les autorisations faisaient l'objet d'un recours contentieux de la part de groupes d'opposants, le Conseil d'Etat, la plus haute juridiction administrative française, donne désormais raison à ces derniers.

Ce qui est nouveau n'est donc pas tant l'intensité et le nombre de conflits d'aménagement que la difficulté rencontrée par les aménageurs à réaliser leurs aménagements. Au-delà du conflit, c'est en effet son issue qui est nouvelle : le blocage des projets d'aménagement. Les aménageurs ne sont plus les « maîtres » du territoire. Ils doivent composer avec les populations locales qui disposent aujourd'hui de moyens de bloquer ces projets.

Est-ce à dire aujourd'hui, comme semblent le suggérer plusieurs auteurs, que la persistance de ces conflits est le reflet d'une crise que traverse le domaine de l'aménagement dans son ensemble (Calame 1994 ; Jobert 1998 ; Padiolau 1993) ?

C'est en tous cas cette idée qu'avance Josée Landrieu, responsable de la mission prospective du ministère de l'Equipement, et qui, devant le constat de l'existence de blocages et autres dérèglements dans les mécanismes de l'aménagement, en vient à considérer que « *les bases mêmes du système de l'aménagement [sont] aujourd'hui inadaptées, ou en tout cas peu propices, à la prise en compte des enjeux de la société, et de ses évolutions économiques et sociales* » (Landrieu 1996 : 9). Cette réflexion introduit un ouvrage collectif dont le titre évocateur, *L'aménagement en questions*, émet un constat sévère à l'adresse des pratiques d'aménagement (ADEF 1996)<sup>2</sup>. L'analyse de la littérature sur la question met en évidence que le conflit d'aménagement est l'expression d'une remise en cause de la pensée aménagiste apparaissant dans l'incapacité d'anticiper et de créer de l'adhésion. Les pratiques actuelles ayant tendance à créer de l'exclusion mutuelle, cette situation appelle une mutation profonde à la fois en termes de regard et de pratiques de l'aménageur.

Ce constat conduit à considérer les conflits comme la traduction exacerbée des problèmes auxquels les politiques et pratiques d'aménagement sont confrontés aujourd'hui. Ils ne sont pas des dysfonctionnements, mais la traduction de dysfonctionnements. Nous émettons en l'occurrence le postulat selon lequel une attention particulière accordée à ces conflits constitue un moyen de mieux appréhender ces dysfonctionnements. Etablir de nouvelles démarches et stratégies destinées à « faire passer » un projet d'aménagement coûte que coûte n'apporterait aucune réponse à ces dysfonctionnements. La faveur accordée à ce type de raisonnement au cours des dernières décennies a probablement fortement contribué à installer la situation actuelle.

Il convient par conséquent d'identifier les dysfonctionnements et de tenter de leur apporter des réponses.

L'une des questions qui se posent aujourd'hui à l'aménageur est celui d'une adaptation de sa manière de penser l'aménagement d'un territoire et des pratiques corrélatives à cette nouvelle configuration. Les conflits d'aménagement constituent un mouvement suffisamment important aujourd'hui pour qu'ils ne puissent plus être ignorés des

---

<sup>2</sup> ADEF : Association des études foncières.

aménageurs.

L'objectif de notre thèse est d'améliorer la compréhension du conflit d'aménagement et d'ébaucher une modalité de gestion de ce type de situation<sup>3</sup>.

Au centre de notre thèse se trouve la question de la participation de la population.

En effet, le conflit d'aménagement résulte de l'opposition de populations locales en réaction à une opération d'aménagement. Ces oppositions traduisent un désaccord de la part de ces populations vis-à-vis d'une opération qui les concerne. L'expression affirmée de ce désaccord témoigne corrélativement de l'insuffisance de la légitimité démocratique des décideurs politiques et institutionnels à justifier désormais certaines décisions qui s'appliquent à un territoire. Cette insuffisance suscite le besoin d'une légitimité territoriale qui viendrait compléter la légitimité démocratique.

L'enjeu qui sous-tend la gestion du conflit d'aménagement se pose donc en termes de réponse adaptée aux demandes des populations locales, c'est-à-dire en termes d'opportunités de participation aux décisions qui sont susceptibles de les affecter (Webler & Renn 1995 : 27-28).

Le conflit d'aménagement pose dès lors l'enjeu de la nécessaire participation de la population à l'élaboration des projets d'aménagement. Cet enjeu renvoie à la *démocratisation* des processus de décision en aménagement, enjeu consacré notamment dans la convention internationale d'Arrhus qui promeut la participation de la population aux projets qui touchent la nature et le cadre de vie<sup>4</sup>. Un récent rapport du Conseil d'État évoque également les « *critiques unanimes et virulentes formulées à l'encontre du système actuel [...] émerge [...] l'exigence de construction démocratique des projets [...] c'est-à-dire refonder la légitimité démocratique des projets* » (Conseil d'État 2000 : 109).

Il convient cependant de bien préciser notre thème de recherche afin d'éviter toute confusion. Le point d'entrée de notre travail est clairement le conflit d'aménagement à travers la connaissance et les réponses à apporter à ce type de conflit.

En France, de nombreuses initiatives ont émergé pour une plus grande participation de la population aux décisions d'aménagement. Parmi les plus importantes, on retiendra en particulier la démocratisation des enquêtes publiques au milieu des années 80, l'élaboration d'une charte de la concertation au milieu des années 90 qui ne sera

---

<sup>3</sup> L'expression de « gestion du conflit » utilisée se justifie par la volonté de nous départir d'une idéologie de la « résolution du conflit » qui postule que le conflit peut se résoudre (ou se traiter) à travers des techniques dites de résolution des conflits. L'idée force sous-jacente à l'expression de « gestion du conflit » est, comme nous le développons tout au long de notre travail, celle de la gestion d'une situation complexe.

<sup>4</sup> Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, dite convention d'Arrhus. Elle fixe les modalités d'information du public dans le cadre de processus d'élaboration de projets, plans et programmes ayant un impact sur l'environnement. Son article 6 précise notamment que les dispositions doivent être prises pour que le public puisse influencer la décision à travers sa participation qui doit être effective dès le début de la procédure, lorsque « *toutes les options et solutions sont encore possibles* », et que « *les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération* ».

finalement pas appliquée, et la mise en place d'une Commission nationale du débat public depuis 1997 à laquelle a été confiée l'organisation de débats publics locaux dans le cadre de projets d'aménagement importants. Aujourd'hui, un projet de loi relatif à la démocratie locale prévoit d'étendre les compétences de cette commission à l'organisation de la concertation tout au long du processus d'élaboration de projets d'aménagement qui seraient de nature à susciter des conflits.

Jusqu'à ce jour cependant, les modes de participation de la population aux décisions d'aménagement demeurent empreints de nombreuses critiques. Les procédures administratives habituelles de participation reposent en effet sur l'information et la consultation de la population et interviennent le plus souvent alors que les principales décisions sont déjà prises. La population reste confinée en marge du processus de décision. C'est ce qui fait dire à Michel Prieur que la participation *«est conçue en France comme un droit général à se faire entendre plutôt que comme un pouvoir d'intervention»* (Prieur 1988 : 401)

Les dispositifs en place aujourd'hui ne répondent pas à la demande d'une plus importante implication de sa part dans le processus de décision.

De nombreux aménageurs publics et privés contestent le principe de cette implication accrue en mettant en cause la légitimité de la population à s'immiscer dans les décisions relevant des autorités administratives et politiques. Il n'en reste pas moins que les conflits d'aménagement existent et continueront d'exister, conduisant à bloquer des projets d'aménagement.

Ce qui pose question aujourd'hui est la capacité des aménageurs à se sortir de ces situations et surtout le risque, à terme, et comme cela se dessine dans plusieurs pays<sup>5</sup>, que ces situations de blocage conduisent à de réelles impasses.

L'une des réponses envisageables est de « mieux » faire participer la population aux décisions d'aménagement.

Yves Janvier répond ainsi à cette interrogation: *« l'aménagement se trouve aujourd'hui, plus que jamais, caractérisé comme un acte qui ne peut plus résulter seulement d'un accord restreint entre une autorité publique et un opérateur-réalisateur : il se situe nécessairement dans le cadre de négociations généralisées, dont certains partenaires se révèlent au fur et à mesure du déroulement du projet. »* (Janvier 1996 : 21).

---

<sup>5</sup> Signe de l'importance de ce mouvement conflictuel qui ont conduit à des blocages de nombreux projets d'aménagement structurants du territoire, on assiste dans certains pays à la mise en place de mesures destinées à accélérer les procédures administratives d'instruction des dossiers des projets d'aménagement et à réduire la participation de la population : loi "anti-Nimby" votée aux Pays-Bas en 1993, afin d'accélérer les procédures et de réduire l'influence du public, et tout particulièrement des riverains (Boyer 1997 ; Wolsink 1994: 852), plusieurs lois votées en Allemagne au début des années 90 afin d'accélérer la réalisation d'opérations d'aménagement d'enjeu national (Maar 1997 : 145 et s.; Janicke & Weidner: 1997), un projet de loi du gouvernement fédéral helvétique mis à l'étude en 1999-2000 afin de limiter le droit de recours des associations environnementales à l'encontre des projets d'aménagement, un projet de loi en Wallonie qui prévoit de réduire le nombre d'étapes de participation de la population dans le cadre de la procédure d'évaluation environnementale, etc.

De son côté, Pierre Lascoumes suggère la création de « *cadres d'action concrets* » comme modalités de gestion du processus de décision dans le domaine de l'aménagement. Jean-Gustave Padiolau poursuit ce raisonnement en considérant que l'objectif d'un processus de décision ouvert à la population est de créer du consensus : « *les consensus pour agir ne sont pas donnés, ils sont à faire* », et cela passe par de « *francs débats* », des procédures de délibération, la reconnaissance de la légitimité des intérêts opposés et des opinions divergentes. C'est ce qu'il nomme « *l'action publique pragmatique* », dont l'ambition est de produire de l'action collective (Padiolau 1993 : 94). Pierre Calame évoque pour sa part la création de « *nouveaux espaces de stratégie et de solidarités* » (Calame 1994 : 47).

Pour ces auteurs, prendre en considération les attentes de la population doit nécessairement résulter d'un processus de décision consensuel reposant sur des négociations. Le consensus doit être compris ici comme un processus et non comme un résultat. Sa fonction est de *ménager une marge de désaccord* afin de permettre à une relation ou à une action en commun de se poursuivre en « *tolérant* » le conflit davantage qu'en le supprimant (Moscovici & Doise, 1992 : 14 & 88). Cette acception du consensus ne signifie pas la recherche d'une acceptation unanime d'un projet, mais un processus d'élaboration et de réalisation d'un projet qui soit le produit d'une *action collective* motivée par des négociations destinées à réduire la marge de désaccord<sup>6</sup>. Le conflit d'aménagement poserait ainsi l'enjeu de la création d'un espace de dialogue, et non plus de confrontation. Cet enjeu constituerait un véritable pari en France, où « *l'administration française est peu habituée à la pratique du dialogue et à la transparence* » (Bouchardeau 1993 : 5).

La question se pose donc de savoir comment intégrer la population dans les négociations. Selon différents points de vue, la population constitue un « *acteur diffus* » ou une somme d'acteurs. Comment associer ce type d'acteur(s) à des négociations qui impliquent nécessairement un nombre limité de participants afin de rendre les échanges possibles ? En France, nous sommes, semble-t-il, à la recherche de nouvelles approches allant dans ce sens, comme en témoignent plusieurs programmes de recherche et autres initiatives des pouvoirs publics<sup>7</sup>.

En France, une piste a pourtant été évoquée à plusieurs reprises sans qu'elle soit réellement concrétisée. En effet, le Plan National pour l'Environnement, publié par le ministère de l'Environnement en 1990, préconisait le recours à la médiation comme l'une des cinq mesures destinées à « *moderniser l'organisation du débat à l'échelle locale* »<sup>8</sup>. Le

---

<sup>6</sup> Cette conception du consensus n'est pas synonyme d'unanimité, mais de processus collectif de construction d'une décision.

<sup>7</sup> On retiendra en particulier la réflexion engagée par le ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire sur la concertation en aménagement qui conduira à la publication de la Charte de la concertation en 1996, le programme de recherche « Concertation Décision Environnement » lancé par ce même ministère en 1998, la création de la Commission Nationale de Débat Public en 1996 et l'extension éventuelle de son rôle vers « *un rôle d'élaboration et de diffusion de méthodes de concertation* » (titre IV du projet de loi relatif à la démocratie locale), une réflexion engagée en 2001 par le Conseil Général des Ponts et Chaussées sur le débat public, etc.

<sup>8</sup> Les autres préconisations étaient l'amélioration de l'information du public, de la consultation et de l'expertise, de l'étude d'impact, et l'élargissement des possibilités d'intervention des associations dans les procédures (Plan National pour l'Environnement 1990 : 122-131).

Commissariat Général du Plan préconisait également le recours à la médiation, dans son rapport *Croissance et environnement : les conditions de la qualité de la vie* (1993), comme l'une des trois orientations<sup>9</sup> destinées à améliorer les processus d'élaboration des projets d'aménagement. La charte de la concertation proposée par le ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire en 1995 prévoyait également l'intervention d'un « *garant* » de la concertation dans son article 7.

Le recours à un tiers-médiateur connaît, en effet, un développement important depuis les années 90 en France dans différents secteurs de la vie sociale, afin d'aider à remédier aux situations de conflit dans la famille, dans les écoles, dans les quartiers difficiles, etc. (médiation familiale, médiation scolaire, médiation sociale, etc.). La médiation appliquée à des projets d'aménagement s'est développée aux Etats-Unis depuis le début des années 80 et a connu un développement plus récent en Australie, au Japon, en Italie, en Allemagne, etc.

Certains auteurs, comme Laurent Mermet, considèrent cependant que la médiation appliquée aux conflits d'aménagement n'est pas adaptée à la culture hexagonale et que la solution serait plutôt à chercher, pour chaque projet d'aménagement, du côté de la modification des structures de décision et des rapports de forces entre les acteurs (Mermet 1998). Si nous souscrivons à cette solution, nous nous interrogeons cependant sur les moyens d'y accéder. La médiation ne serait-elle pas un instrument facilitant l'accès à cette solution en apportant des points de repère, une méthode et des garanties grâce à l'intervention du médiateur ?

**Dès lors, si gérer un conflit d'aménagement réside dans l'ouverture des négociations aux opposants afin de permettre leur accès au processus de décision, la médiation peut constituer un instrument au service de cette ouverture et contribuer au traitement de ce type de conflit.**

Telle est l'hypothèse qui va guider notre propos et qui nous a amené à aborder d'une part la nature du conflit d'aménagement et, d'autre part, l'analyse des modalités de son traitement.

Notre analyse s'articulera ainsi autour de deux parties.

La première partie porte sur la compréhension du conflit d'aménagement. Cette compréhension est consubstantielle à l'ambition de trouver des réponses aux questions soulevées par ce type de conflit (première partie).

La compréhension du conflit d'aménagement passe avant toute chose par une analyse des principaux travaux qui ont été conduits en France et à l'étranger sur ce thème afin de capitaliser et de mettre en valeur les résultats d'une production abondante et très hétérogène. Cette analyse permet non seulement d'identifier un mouvement de

---

<sup>9</sup> Les deux autres orientations préconisées étaient l'amélioration des méthodes de consultation ou de participation directe du public, et la création de structures spécifiques de dialogue et de proposition (Commissariat Général au Plan 1993 : 102-104).

conflictualisation de l'aménagement et de reconstituer son évolution dans le temps, mais également de reconnaître une récurrence dans les dissensions qui entretiennent ces conflits (chapitre I). Cette analyse pose d'ailleurs l'enjeu d'une implication accrue de la population dans les décisions d'aménagement qui est discuté ensuite à la lumière d'une analyse de deux conflits d'aménagement gérés de manière très différente du point de vue de l'implication de la population et conduisant à deux issues elles-aussi très différenciées (chapitre II). En nous fondant sur les enseignements de cette analyse et sur différents regards disciplinaires, il est apparu possible d'édifier une « théorie » du conflit d'aménagement. Nous proposons de considérer en l'occurrence le conflit d'aménagement comme un conflit procédant de la combinaison de trois niveaux de conflit (chapitre III.). Nous montrons ensuite que chacun de ces trois niveaux de conflit appelle des principes spécifiques de gestion. La gestion du conflit d'aménagement suppose en conséquence de respecter l'association de ces principes au sein d'un même dispositif. Ce dispositif repose en fait sur l'intervention d'un médiateur s'inscrivant à la fois dans un dispositif de participation élargie de la population et dans le cadre d'une relation étroite avec les décideurs politiques et administratifs (chapitre IV).

Le second thème porte sur la capacité de la médiation appliquée aux conflits d'aménagement à répondre aux conditions de gestion de ces conflits (deuxième partie.).

Aux Etats-Unis, une approche de médiation appliquée aux conflits d'aménagement, reconnue sous l'expression générique de médiation environnementale, a été développée depuis les années 80 et a fait l'objet de très nombreuses analyses. Il convient de tirer parti des enseignements issus de ces analyses afin d'une part de mieux appréhender ce qu'est la médiation environnementale et, d'autre part, de mieux en saisir les apports et limites, qui permettront de renforcer la validité des principes de gestion du conflit d'aménagement que nous avons élaborés (chapitre V). Nous avons fait le choix d'étudier dans cinq pays, ou partie de pays (Allemagne, Suisse, Pays-Bas, Wallonie et Québec) les dispositifs de médiation environnementale qui sont développés. Plusieurs approches et cas de médiation environnementale sont analysés à travers une « grille de lecture » fondée sur les conditions de gestion du conflit d'aménagement définies au cours du quatrième chapitre (chapitre VI). En croisant les enseignements issus de cette analyse conduite dans ces pays, il est alors possible d'évaluer la capacité de la médiation environnementale à satisfaire la gestion des conflits d'aménagement et de préciser les conditions de son développement en France (chapitre VII).

## PREMIERE PARTIE

---

Dans l'introduction de son ouvrage *Stratégie du conflit*, Thomas C. Schelling situe son travail sur le conflit en regard de deux approches majeures possibles :

*« Les théories qui traitent des situations de conflit diffèrent essentiellement par le sens que l'on donne à ce mot. Elles peuvent être classées de ce point de vue en deux grandes catégories : d'une part celles qui considèrent le conflit comme un état « pathologique » dont il importe de déterminer les causes et le traitement éventuel, et d'autre part celles qui le tiennent pour un simple état de fait et qui se préoccupent exclusivement du comportement des protagonistes » (Schelling 1980 : 15).*

Si Schelling identifie ses travaux à la deuxième catégorie nous rangeons en revanche le nôtre dans la première.

Nous proposons d'analyser le conflit dans le domaine de l'aménagement afin d'en déterminer les principales causes et d'en déduire des principes de gestion.

Cependant, notre approche du conflit n'implique pas, contrairement à ce que laisse penser Schelling, de considérer le conflit en général, et dans le domaine de l'aménagement en particulier, comme « pathologique ». De nombreux travaux portant sur le conflit ont bien montré qu'il constituait une forme de relation sociale participant à la structuration de la société en créant du désordre qui appelle à une action pour rétablir l'ordre perturbé (Boltanski & Thévenot 1991 ; Freund 1983 ; Simmel 1992). Dans le domaine de l'aménagement, le conflit est également moteur d'évolution, comme nous le montrerons à travers deux exemples.

Si l'on se place dans une perspective d'action, le conflit mérite qu'on lui apporte une réponse. Mais étant le reflet d'un dysfonctionnement, c'est bien ce dysfonctionnement qui mérite attention. La réponse au conflit aura ainsi pour objectif de gérer la situation complexe qui l'accompagne. Le terme de gestion ne doit pas être considéré ici comme participant d'une idéologie du « *management* », mais comme un principe d'action destiné à prendre en considération la complexité d'une situation conflictuelle, c'est à dire à prendre en considération les différents éléments qui ont conduit au déclenchement du conflit.

La première partie de ce travail va donc chercher à cerner et analyser le conflit dans un premier temps. Il nous permettra de distinguer les principales dimensions du conflit, puis les mécanismes qui participent de son émergence et de son évolution. Dans un second temps, nous prolongerons cette analyse en identifiant les modalités de réponses qu'il est possible d'apporter à chacun de ces mécanismes.

Cette analyse est fondée à la fois sur une étude historique du mouvement de conflictualisation de l'aménagement, sur l'analyse de deux cas concrets et sur une analyse des diverses théories du conflit que nous suggèrent différentes disciplines.

En 1979, l'un des premiers ouvrages à paraître en France sur la question des conflits liés à la réalisation d'aménagements titrait « Environnement-conflits-participation »<sup>10</sup>.

Les mots étaient lancés. Les conflits d'aménagement étaient ainsi liés à la perturbation d'un environnement contre laquelle des populations s'opposaient en revendiquant un droit de parole et de participation à des décisions qui les concernaient.

La participation de la population demeure un sujet d'actualité si l'on en croit un récent article publié dans le journal *Le Monde* à propos d'un rapport de la Commission nationale du débat public : « *la conclusion du débat sur le troisième aéroport est que l'Etat français a encore beaucoup à apprendre pour aller au-delà d'une simple information réciproque, dépasser une forme de participation plutôt symbolique, et permettre un accès réel du public aux processus d'élaboration des projets* »<sup>11</sup>.

Notre analyse se réfère à une production importante de travaux menés sur le thème de la participation. Chacun d'eux apporte un point de vue disciplinaire différent (notamment sociologique, psychosociologique, politique, juridique). Tout en se nourrissant de ces travaux qui abordent, pour beaucoup d'entre eux, la question de la démocratie ou de l'intérêt général, mais qui se situent hors du champ de l'aménagement de l'espace, notre approche cherchera plutôt à analyser le conflit pour ce qu'il exprime.

Dans un premier temps, nous proposons une lecture historique de l'émergence du conflit d'aménagement en France à travers l'analyse de nombreux travaux. Sur la base d'une littérature internationale, nous identifions et définissons ensuite quatre principales dimensions du conflit d'aménagement. Ces dimensions traduisent les revendications les plus récurrentes de la part des opposants à des projets d'aménagement. Elles traduisent en particulier des demandes et des attentes qui dépassent souvent le cadre du projet d'aménagement stricto-sensu. Celles-ci interrogent dès lors sur les mécanismes plus profonds qui conduisent à ces revendications (chapitre I).

Afin d'identifier ces mécanismes, notre propos repose sur l'analyse de deux conflits d'aménagement. L'un et l'autre relèvent de domaines qui sont de nature hautement conflictuelle (l'incinération de déchets dangereux et la construction d'une route). Ils se distinguent en revanche par la manière dont le conflit a été abordé et « géré » dans chacun des deux cas. Dans un cas, le conflit a été « évacué » sans être géré par le truchement de coalitions qui ont laissé d'importantes frustrations chez la population. Dans l'autre cas, au terme d'un conflit qui aura duré plusieurs années, une issue va être trouvée avec l'accord de la population opposée au projet. C'est sur l'analyse de ces deux conflits que reposera notre construction des mécanismes conflictuels et leurs principes de gestion au cours des deux chapitres suivants (chapitre II).

---

<sup>10</sup> Germes (1979) - Les cahiers du GERMES n°2, *Environnement - conflits - participation*, Paris, 272 p.

<sup>11</sup> *Le Monde*, 19 octobre 2001.

A partir de l'analyse de ces deux conflits et en nous inspirant de l'approche du conflit par différentes disciplines, nous identifions les mécanismes qui participent à l'émergence et à l'entretien du conflit d'aménagement. Ce type de conflit évolue dans une configuration complexe marquée par des enjeux difficiles à cerner, un nombre important d'acteurs potentiels ou encore des domaines techniques dont les impacts ne sont pas toujours maîtrisés. Devant la difficulté de démêler ces mécanismes, le conflit d'aménagement peut être dissocié selon trois «niveaux» de conflit. Un premier niveau correspond au conflit interpersonnel, un second niveau au conflit public et un troisième niveau au conflit de territoire. Chacun de ces trois types de conflit procède d'un ensemble de mécanismes. Le conflit d'aménagement résultera de l'interaction entre des mécanismes de ces trois conflits. Ces différents mécanismes sont présentés en regard notamment des deux conflits étudiés au cours du chapitre précédent (chapitre III).

A partir de la connaissance de ces mécanismes, il est alors possible de déterminer, toujours sur la base des deux conflits étudiés et de la littérature, les principes de gestion qui conviendraient à leur prise en considération. Là-aussi, ces principes de gestion sont distingués selon les trois niveaux de conflit. L'articulation entre ces différents principes permet finalement de proposer en quelque sorte un «modèle participatif» dont l'application pourrait répondre aux différents mécanismes conflictuels, et donc au conflit d'aménagement (chapitre IV).

# CHAPITRE I

-

## LE CONFLIT D'AMENAGEMENT : PREMIERE

### APPROCHE

---

Dans ce chapitre, nous proposons d'appréhender le mouvement de conflictualisation des projets d'aménagement en France et de cerner les principales revendications exprimées par les opposants à l'endroit de ces projets. Il s'agit en effet d'un mouvement qui enregistre une intensité récurrente depuis les années 70 et qui apparaît encore mal connu aujourd'hui. La compréhension de ce mouvement et des attentes des opposants constitue une première étape incontournable dans la compréhension du conflit d'aménagement.

Depuis les années 70 qui ont vu une nette augmentation des conflits d'aménagement, de nombreux travaux d'étude et de recherche ont été conduits et ont donné lieu à une production importante de monographies qui analysent ces conflits à travers leur histoire, le discours des protagonistes, le jeu des acteurs, etc. Ces travaux relèvent de regards disciplinaires différents et portent sur des types d'aménagement également différents.

Nous présentons ici une synthèse des travaux menés sur les conflits d'aménagement en France et dans d'autres pays.

On trouvera tout d'abord une définition du conflit d'aménagement afin de clarifier notre objet de recherche (I.1). Nous présentons ensuite une analyse historique des conflits d'aménagement permettant depuis trente années de rendre compte de leur évolution quantitative et des domaines concernés (I.2). Nous proposons enfin une grille de lecture des principaux thèmes de revendications et de critiques émis par les populations opposées à des projets d'aménagement (I.3).

## I.1. LE CONFLIT D'AMENAGEMENT : ELEMENTS POUR UNE DEFINITION

Par conflit d'aménagement, il faut entendre un conflit motivé par des oppositions à un projet d'aménagement. Cette première approche du conflit d'aménagement appelle bien entendu à une définition explicite sur la nature des aménagements et des opposants.

### 1.1. Définir le conflit d'aménagement

On trouve généralement dans la littérature le terme de conflit d'environnement ou conflit environnemental, mais de manière très exceptionnelle celui de conflit d'aménagement.

L'analyse de la littérature traitant des conflits environnementaux<sup>12</sup> laisse généralement apparaître le recours à trois expressions pour qualifier ces situations conflictuelles : celle de conflit environnemental (*environmental conflict* ou *environmental dispute*), celle de conflit d'implantation (*siting conflict*) et celle de conflit d'usages (*land use dispute*).

S'agissant du conflit environnemental, ce terme générique sous-tend en fait deux types de conflit : le conflit déclenché par un projet d'aménagement et le conflit déclenché par les nuisances, risques ou pollutions<sup>13</sup> liées aux impacts d'un équipement ou d'une activité en fonctionnement.

Afin d'opérer une distinction entre ces deux configurations, nous considérons le premier type de conflit comme un conflit d'aménagement et le second comme un conflit d'environnement.

La notion de *conflit d'aménagement* met ainsi l'accent sur la gestation d'un projet, sur le processus de décision qui accompagne son élaboration et sa réalisation. Il recouvre l'ensemble du champ des possibles en matière d'aménagements : les équipements et infrastructures (infrastructures de transport linéaires ou ponctuelles, infrastructures industrielles, infrastructures de production ou de transport d'énergie -barrages, lignes

<sup>12</sup> Le terme de conflit d'environnement a émergé en France dans les années 70 afin d'exprimer un type de conflit émergent qui résultait de l'opposition des populations à l'égard de projets d'aménagement ou d'activités industrielles. Peut-être est-ce dû à l'évidence de situations qui s'inscrivaient dans le cadre d'une montée de l'écologisme en France, ou tout simplement l'importation de l'expression « *environmental conflict* » des Etats-Unis où ce mouvement avait émergé quelques années auparavant, nous n'avons cependant pas identifié une définition claire de l'expression « conflit d'environnement » dans l'ensemble de la littérature hexagonale analysée (cf. infra note 34).

<sup>13</sup> Les nuisances sont relatives aux gênes, troubles, inconfort pour les individus alors que les risques relèvent de menaces sur la santé humaine, et que la pollution est une menace diffuse qui ne touche par un organisme mais affecte l'environnement, les milieux naturels, les équilibres écologiques (d'après Lhuillier (D.) & Cochin (Y.) (1999) – *Environnement et santé : représentations des risques sanitaires liés aux déchets et leurs modes de traitement*, rapport réalisé pour l'ADEME, Université Paris VII, Laboratoire de changement social).

haute et très haute tension, éoliennes, centrales électro-nucléaires, etc.-, installations de traitement des déchets ou des eaux -eau potable et eaux usées-, etc.), mais également les projets d'urbanisme, les projets d'aménagement touristique, les projets de remembrement agricoles, etc. qui ne sont pas associés à la menace de pollutions sur l'environnement, à des nuisances (à l'exception des nuisances visuelles) ou à des risques sanitaires, mais davantage à leurs impacts sur le paysage et les milieux naturels. Le conflit d'aménagement apparaît ainsi étroitement lié à la fois à une action physique potentielle sur un espace et également à des nuisances, risques et/ou pollutions potentiels.

Un *conflit d'environnement* résulte, en revanche, du fonctionnement d'un équipement ou d'une activité existante qui induit des pollutions, des nuisances et/ou des risques. Le conflit d'environnement recouvre également l'ensemble du champ des possibles en termes de types d'aménagements concernés, mais une fois que ceux-ci ont été réalisés.

En distinguant le conflit d'aménagement du conflit d'environnement, nous mettons ainsi l'accent sur le processus de décision qui accompagne l'élaboration et la réalisation d'un aménagement. Cette distinction est importante à formuler dans la mesure où notre travail porte uniquement sur les conflits d'aménagement.

S'agissant du *conflit d'implantation*, celui-ci apparaît lié, comme le conflit d'aménagement, au processus d'élaboration d'un aménagement. La revue de la littérature traitant des conflits d'implantation permet cependant d'associer ce type de conflit uniquement à des projets dont l'activité future sera susceptible d'entraîner des pollutions, nuisances et/ou risques de toutes sortes. Il s'agit d'équipements et d'infrastructures tels que des routes et autoroutes, des aéroports, des centres de traitement des déchets, des usines de production chimique, etc. Ainsi, si tout conflit d'implantation est nécessairement un conflit d'aménagement, l'inverse n'est pas vrai.

Nous pouvons proposer la grille de lecture suivante correspondant aux trois types de conflits qui viennent d'être évoqués :

Tableau 1 : *Conflit d'aménagement, conflit d'implantation et conflit d'environnement*

	Impacts	
	Réels	Potentiels
Installation à risque	<i>Conflit d'environnement</i>	<i>Conflit d'implantation</i>
Tout type d'aménagement	<i>Conflit d'environnement</i>	<i>Conflit d'aménagement</i>

Le second aspect à considérer réside dans l'identité des opposants. Ces trois types de conflit sont suscités par une réaction de la population. C'est ce qui les distingue notamment du conflit d'usages<sup>14</sup>.

Nous pouvons nous concentrer davantage sur le conflit d'aménagement.

Le conflit d'aménagement est un conflit public qui voit l'opposition d'une population à l'encontre du promoteur d'un projet d'aménagement<sup>15</sup> (un maître d'ouvrage privé, une collectivité locale, un établissement public ou l'Etat). En ce sens, le conflit d'aménagement ouvre un « *espace public de projet* » (Aurran & Ronchi 1996 : 104).

La population qui s'oppose à un projet d'aménagement voit son action légitimée par son appartenance territoriale. Par cette action d'opposition, la population manifeste son désaccord à l'endroit d'un aménagement qui va toucher «son» territoire. Le territoire résulte, en effet, d'un sentiment d'appartenance, voire d'appropriation, à un espace (Brunet et al. 1992 : 436). L'« *espace-support* » qui doit accueillir l'aménagement se présente également comme un « *espace de vie* » caractérisé par des usages—ou pratiques spatiales - des individus et des groupes (Gumuchian 1991). L'aménagement, en intervenant sur cet espace, en consommant de l'espace (Fischer 1981 : 41), va perturber ces usages. Si cette perturbation est suffisamment forte, elle pourra conduire au conflit. L'exacerbation de cette appartenance territoriale à travers le conflit permettra alors à la population, comme le souligne Sandrine Rui, de se réapproprier le statut de citoyen (Rui 1998).

---

<sup>14</sup> Si la population s'associe au conflit d'usages, entendu comme une concurrence autour d'un espace et/ou d'une ressource naturelle commune (irrigation agricole vs alimentation en eau potable, activité cynégétique vs activité de promenade, etc.), celui-ci devient alors un conflit d'aménagement ou d'environnement. La population (c'est-à-dire les usagers et les non-usagers d'un espace) se manifestera en effet uniquement si le conflit d'usages atteint une certaine dimension qui va faire «sortir» le conflit du cercle des usagers, ce qui implique nécessairement l'existence d'un projet ou d'un aménagement dont les impacts potentiels ou réels sont suffisamment importants pour mobiliser une population, ce qui transforme alors le conflit d'usages en conflit d'environnement ou d'aménagement. Certains conflits se situent cependant à la frontière du conflit d'usages et du conflit d'aménagement. Il s'agit en particulier de conflits liés à l'élaboration de documents de planification de l'utilisation du sol et/ou des ressources naturelles. Ces conflits peuvent s'apparenter à des conflits d'usages dans la mesure où l'élaboration de ces documents met en jeu l'affectation de l'espace et/ou des ressources à un usage précis, mais également à des conflits d'aménagement puisqu'ils peuvent statuer sur le principe de la réalisation d'aménagements en relation avec cette affectation. De tels conflits peuvent émerger en particulier à l'occasion de l'élaboration des :

- Plans d'occupation des sols (P.O.S.) qui fixent dans la commune qui s'en munit les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols,
- Schémas directeurs qui établissent les orientations fondamentales de l'aménagement d'un territoire concerné en déterminant la destination générale des sols ainsi que la nature et le tracé des grands équipements d'infrastructures,
- Plans de prévention des risques naturels prévisibles (P.P.R.) permettant d'analyser et de cartographier les zones exposées aux risques (inondations, séismes, mouvements de terrains, incendies de forêt, etc.) afin de réglementer la constructibilité de ces zones à risques ainsi que les modalités de gestion et les différents usages possibles du sol,
- Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (S.A.G.E) dont l'objectif est de conduire au niveau des bassins-versants des rivières à l'établissement d'un système de planification des usages de la ressource en eau.

<sup>15</sup> Nous ne considérerons donc pas comme un conflit d'aménagement un conflit qui implique uniquement des représentants d'intérêts, et non la population, à l'exemple d'un conflit opposant des commerçants d'un centre urbain à l'encontre de l'implantation d'une grande surface commerciale.

En fait, il est possible de distinguer trois types de population en fonction du degré de leur appartenance territoriale qui sera déterminée par leur éloignement géographique au lieu d'implantation de l'aménagement et/ou de leur qualité d'usager de ce lieu :

- la population touchée ou affectée par un aménagement. Il s'agit des personnes qui entretiennent un lien direct avec l'aménagement : les occupants, propriétaires et usagers permanents des terrains sur lesquels l'aménagement doit être réalisé (résidents et exploitants agricoles notamment) ainsi que les populations riveraines au futur aménagement. La réalisation de l'aménagement est susceptible d'affecter leur usage ou leur cadre de vie, voire leur santé ;
- la population concernée par un aménagement. Elle comprend les populations qui résident dans un périmètre susceptible d'être soumis à certains risques ou nuisances liés au fonctionnement de l'aménagement/activité, ainsi que les usagers occasionnels du lieu d'implantation (usages de loisirs en particulier –sports, détente, chasse, pêche-) et/ou les bénéficiaires du futur aménagement (automobilistes dans le cadre d'un projet routier, employés de la future activité, etc.) ;
- la population intéressée par un aménagement. Il s'agit là de la population qui réside dans la région d'implantation de l'aménagement et/ou des éventuels usagers occasionnels du futur aménagement. Cette population est intéressée (au sens d'indirectement concernée) dans la mesure où son quotidien sera influencé par le futur aménagement. N'étant pas soumise aux impacts environnementaux de l'aménagement, elle sera le plus souvent bénéficiaire indirect de sa réalisation (une installation qui traite ses déchets, une station d'épuration qui traite ses eaux usées, une route qui permet un transfert de flux de véhicules de son espace de vie vers un autre espace, etc.). Par conséquent, la population intéressée ne comptera pas le plus souvent parmi les opposants.

En faisant référence à la « population » opposée à un projet d'aménagement, nous entendons implicitement désormais les populations affectées et concernées par cet aménagement. Celle-ci s'exprime à travers la voix d'individus et également de groupes d'individus constitués en associations de riverains.

L'action d'opposition de la population peut être par ailleurs parfois soutenue par un ou plusieurs groupes environnementaux.

Ce qui nous conduit à proposer finalement la définition suivante du conflit d'aménagement :

*Le conflit d'aménagement procède d'un processus d'élaboration d'un projet d'aménagement, de quelque nature que ce soit, qui suscite une réaction d'opposition de la part des populations affectées, voire concernées, par ses impacts potentiels.*

## 1.2. La nature des aménagements conflictuels

Tout projet d'aménagement est ainsi *a priori* susceptible de conduire à un conflit d'aménagement.

Cependant, il est possible de distinguer parmi l'ensemble de ces types d'aménagement ceux qui sont générateurs du plus grand nombre de conflits.

De ce point de vue, le recensement des conflits évoqués dans la presse spécialisée constitue un indicateur intéressant.

A titre d'exemple, la revue mensuelle *Décision environnement* y consacre une à deux pages dans le cadre d'une rubrique intitulée « *dossiers sensibles* ». Ce « *baromètre mensuel* », comme la revue se plaît à le qualifier, est apparu en 1995. Au chapitre des conflits d'aménagement les plus souvent évoqués dans cette rubrique, on trouve notamment ceux relevant de projets d'installations de traitement des déchets, de projets d'installations industrielles, des projets autoroutiers et d'autres projets d'infrastructures de transport.

Une thèse de doctorat soutenue en 1999 nous permet cependant de disposer d'informations plus précises (Charlier 1999)<sup>16</sup>. Son auteur a en effet réalisé un inventaire statistique exhaustif de 1.637 conflits d'environnement (au sens générique du terme) recensés entre 1974 et 1994 dans les articles de la revue *Combat Nature*<sup>17</sup>. En dépit d'une certaine subjectivité que l'on peut attribuer à cette unique source d'information<sup>18</sup>, les résultats obtenus n'en sont pas moins d'un intérêt incontestable. Nous reprenons ici une partie des chiffres et des analyses produits par Bruno Charlier<sup>19</sup>.

L'auteur distingue ainsi onze principales sources de conflits regroupant environ 94% des cas recensés entre 1974 et 1994 (Charlier 1999 : 335 et s. ; cf. Tableau 2 ci-dessous) :

- trois types d'aménagements émergent du fait de leur forte conflictualité<sup>20</sup> : les aménagements et activités de tourisme ou de loisir, les infrastructures de transport et les équipements pour la production et le transport d'énergie. De 1974 à 1994, ces trois types de projets ont représenté chaque année (à l'exception de 1975) plus de 35 % des conflits enregistrés et plus de 50 % durant onze des vingt et une années recensées (essentiellement depuis la fin des années 70), correspondant ainsi à 52 % de l'ensemble des conflits recensés sur la période étudiée ;

<sup>16</sup> Nous ferons référence à plusieurs reprises aux travaux de Bruno Charlier. Sa thèse constitue, selon nous, l'essai d'identification des conflits d'environnement, notamment du point de vue de leur inscription spatiale, parmi les plus aboutis réalisés jusqu'à ce jour en France.

<sup>17</sup> Cette revue est l'une des principales revues écologistes françaises. Elle repose sur un important réseau de correspondants dans l'ensemble des départements français, ce qui en fait une source d'informations de toute première importance en termes de projets qui portent atteinte à l'environnement (Charlier 1999).

<sup>18</sup> Nécessairement, le contenu de la revue est partiel du fait du militantisme écologiste qui anime ses rédacteurs.

<sup>19</sup> Bien que l'ensemble des conflits recensés dans la revue ne représente pas la totalité des conflits d'environnement qui ont émergé sur le territoire hexagonal au cours des vingt années étudiées, l'auteur considère que ses chiffres sont représentatifs du point de vue qualitatif (Charlier 1999 : 34 et s.).

<sup>20</sup> La conflictualité d'un type d'aménagement est considérée ici à l'aune de la quantité de conflits qu'il suscite et non pas, bien qu'il existe une corrélation (cf. infra), en tant que caractéristique intrinsèque de l'aménagement.

- à un moindre niveau, d'autres types d'aménagement ont révélé également leur propension à susciter des conflits locaux. Il s'agit des projets de développement relatifs à l'urbanisation, aux activités d'extraction, aux activités de stockage et de traitement des déchets, et aux projets de sites industriels ;
- enfin, les aménagement hydrauliques et les opérations de remembrement ont également entraîné l'émergence de conflits.

Tableau 2 : Principaux types de conflits observés dans la revue Combat Nature

	Conflits recensés (1974-1994)		Observations	
	Nbre	%		
Projets et activités à forte conflictualité	Aménagements et activités de tourisme / loisir	290	17,7	Dont 68 % concernent des projets d'équipement de stations balnéaires ou de stations de sports d'hiver.
	Infrastructures de transport	286	17,5	Dont 120 projets d'autoroutes et 112 projets routiers, soit 80 % des conflits de cette catégorie.
	Équipements pour la production et le transport d'énergie	279	17	- <u>Production d'énergie</u> : - équipements hydroélectriques (73 cas, soit 27 %), - industrie nucléaire (48 %) : projets de centrales nucléaires (54 cas, essentiellement de 1974 à 1980), recherche de gisements d'uranium (44 cas), sites de stockage et de traitements de déchets radioactifs (37 cas, essentiellement à compter de 1982) ; - <u>Transport d'énergie</u> : lignes haute et très haute tension (68 cas, soit 25 %).
Projets et activités à conflictualité moyenne	Cas de pollution	154	9,4	(conflits d'environnement, ne relèvent pas du conflit d'aménagement – en nette diminution depuis 1978)
	Développement urbanisation	105	6,4	Sauvegarde de l'environnement et du cadre de vie dans et autour des villes, essentiellement entre 1974 et 1978.
	Activités d'extraction	101	6,2	Certains conflits sont à ranger parmi les conflits d'aménagement (oppositions au principe ou à la localisation d'une activité d'extraction -dégradation du milieu, impact paysager, pollution de la nappe phréatique, etc.) et d'autres parmi les conflits d'environnement (nuisances liées à l'exploitation -bruit, poussières, passages des camions-).
	Stockage et traitement des déchets	100	6,2	Essentiellement à compter de la deuxième moitié des années 80.
	Projets industriels	87	5,3	75% des 87 conflits recensés relèvent du conflit d'aménagement (projets de zones industrielles, installations agro-alimentaires et installations chimiques).
Projets et activités à faible conflictualité	Aménagements hydrauliques	51	3,1	
	Opérations de remembrement	47	2,9	
	Chasse	30	1,8	(ne relève pas du domaine de l'aménagement)
	Divers	107	6,5	-

Source : ce tableau constitue une synthèse des résultats issus des travaux de Bruno Charlier (1999 : 333-360 & 438)

Ces résultats montrent que les conflits qualifiés d'environnementaux par Bruno Charlier correspondent en fait essentiellement à ce que nous avons défini comme relevant des conflits d'aménagement. Nous pourrions ainsi interpréter ses résultats en termes de conflits d'aménagement.

Ils témoignent également de l'importance de ce mouvement en termes quantitatif.

Il semble dès lors intéressant de mieux appréhender la genèse et l'évolution de ce mouvement dans le temps afin de mieux comprendre les situations conflictuelles actuelles.

## **I.2. TRENTE ANNEES D'HISTOIRE DES CONFLITS D'AMENAGEMENT**

Comme nous l'avons évoqué plus haut, les conflits d'aménagement ne sont pas un phénomène nouveau. La nouveauté réside néanmoins à la fois dans l'ampleur du mouvement conflictuel qui a émergé au début des années 70 et, à partir des années 90, dans l'issue du conflit : les opposants aux projets d'aménagement peuvent obtenir gain de cause (Popper 1992 ; Lake 1993). Ce qui est nouveau n'est donc pas tant l'intensité et le nombre de conflits d'aménagement que la difficulté rencontrée par les aménageurs à réaliser leurs aménagements.

Comment est-on arrivé à cette situation de blocage ?

Une approche rétrospective des conflits d'aménagement permet de mieux comprendre la situation actuelle.

La vague importante de conflits d'aménagement qui se fait jour au cours des années 70 s'inscrit à la suite d'une phase de croissance économique et de l'émergence de mouvements sociaux qui se sont développés au cours des années 60 dans de nombreux pays occidentaux (aboutissant en France aux événements de mai 68). Après la période des Trente Glorieuses qui s'est accompagnée d'une adhésion collective aux projets d'aménagement autour d'un référentiel global (Muller 1990) orienté par et pour le développement économique et le progrès technologique, l'heure est à la remise en cause de ce référentiel<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Selon Pierre Muller, le référentiel d'une politique se décompose en un référentiel global (la représentation générale autour de laquelle vont s'ordonner et se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles) et un référentiel particulier (celui auquel la politique publique -sectorielle- se rapporte) (Muller 1990 : 47 et s.). La mise en œuvre d'une politique publique est fonction du succès de l'intégration du second au premier. Or le référentiel global est soumis depuis les années 80 à des bouleversements liés à la ré-articulation du social et de l'économique, à la redéfinition de la frontière public-privé et aux nouvelles transactions entre le centre et la périphérie que le mouvement de décentralisation a suscité (Muller 1990).

## 2.1. L'évolution statistique du nombre de conflits d'aménagement en France

On ne peut bien entendu connaître de manière exhaustive l'ensemble des conflits d'aménagement dans la mesure où seuls les plus médiatisés et ceux qui ont fait l'objet d'analyses donnant lieu à publication peuvent être aisément recensés. C'est en ce sens que le travail de Bruno Charlier nous semble d'un intérêt indéniable.

De la Figure 1 suivante se dégagent trois périodes distinctes de conflictualisation de l'aménagement. Une première période correspond aux années 70 et s'achève en 1982. Les conflits recensés constituent un mouvement important au cours de cette période. On assiste ensuite à une réduction importante du nombre de conflits (1982-1988). A la fin des années 80, débute une troisième période qui se caractérise par une recrudescence des conflits vers un mouvement conflictuel proche en quantité de celui connu au cours des années 70, une tendance à la baisse semblant s'amorcer cependant dès 1993-1994.

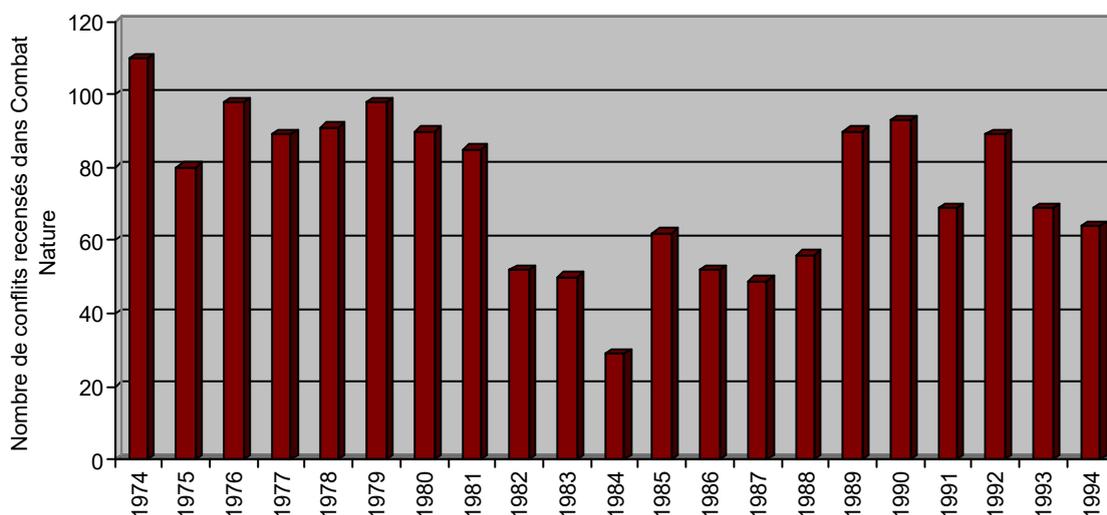


Figure 1 : Évolution du nombre de conflits d'aménagement et d'environnement recensés dans la revue *Combat Nature*<sup>22</sup>

En révélant ainsi l'existence de soixante à cent conflits chaque année, durant quinze des vingt et une années considérées, et sachant que ce chiffre se situe bien en deçà du volume réel de conflits (Charlier 1999 : 32), le travail de Bruno Charlier contribue à démontrer l'acuité du phénomène que constituent les conflits d'aménagement.

Cependant, comme le souligne cet auteur, l'évolution générale de la conflictualité de l'aménagement en France procède à la fois de tendances communes aux différents types d'aménagements et d'évolutions spécifiques à chacun d'eux (Charlier 1999 : 360).

<sup>22</sup> D'après Charlier 1999.

Le Tableau 3 suivant illustre cette dynamique conflictuelle dans les principaux domaines concernés de l'aménagement depuis les années 70<sup>23</sup>.

Tableau 3 : Evolution des principaux domaines conflictuels en aménagement

		Périodes de référence <sup>24</sup>			
		1974-1978	1979-1983	1984-1988	1989-1994
Nombre total de conflits observés par période		481	384	239	515
Les deux plus importants thèmes de conflit pour la période considérée		Pollution Aménagements touristiques	Équipements production et transport d'électricité Infrastructures de transport	Équipements production et transport d'électricité Aménagements touristiques	Infrastructures de transport Aménagements touristiques
Profils des évolutions chronologiques des principaux aménagements conflictuels	Aménagements et activités de tourisme ou de loisir				
	Développement de l'urbanisation Activités d'extraction Projets industriels				
	Infrastructures de transport				
	Équipements pour la production et le transport d'énergie				
	Stockage et traitement des déchets				
Thèmes dont la conflictualité a le plus évolué d'une période à l'autre		-	Équipements production et transport d'électricité	Stockage et traitement des déchets	Infrastructures de transport Stockage et traitement des déchets

Source : d'après Charlier 1999 : 357 et s.

<sup>23</sup> Son recensement s'étale de 1974 à 1994, mais les conflits d'aménagement ont véritablement débuté au début des années 70 et se poursuivent à l'heure actuelle.

<sup>24</sup> Le choix de ces périodes de référence de la part de l'auteur influence les résultats présentés. En scindant l'ensemble de la période étudiée en quatre périodes équivalentes de cinq années chacune (à l'exception de la dernière période qui totalise six années), les moyennes arbitrairement obtenues pour chacune d'elles aplanissent d'importantes disparités.

A l'exception de la période 1974-1978, ce tableau montre que chacune des périodes est dominée par deux des trois types d'aménagements classés à « forte conflictualité » (cf. supra 1.2) : les aménagements et activités de tourisme ou de loisir, les infrastructures de transport et les équipements pour la production et le transport d'énergie. Par ailleurs, à l'exception de la période charnière 1979-1983, les conflits liés aux projets et activités de développement touristique et des loisirs occupent toujours une place majeure en France.

L'intérêt premier de ce tableau réside dans la lecture qu'il permet de l'évolution dans le temps de la conflictualité des différents domaines de l'aménagement.

Au cours des années 70, à l'exception de la politique de traitement des déchets, l'ensemble des domaines de l'aménagement évoqués précédemment suscite un nombre important de conflits. Ce niveau élevé (cf. Figure 1) semble résulter d'une remise en cause par les populations locales de la politique d'aménagement dans son ensemble, davantage que d'un type d'aménagement en particulier.

On assiste ensuite à une forte diminution de la conflictualité de certains types d'aménagement à l'issue des années 70 (urbanisme, activités d'extraction et projets industriels). Ce mouvement est également observé en matière de conflits d'environnement. Cette diminution est particulièrement sensible dans le domaine de l'urbanisme. Les deux domaines de l'aménagement qui demeurent néanmoins les plus conflictuels, au cours de la période 1979-1983, et qui par ailleurs sont les seuls à l'être davantage en nombre qu'au cours de la période précédente, concernent les infrastructures de transport et les équipements pour la production et le transport d'énergie. Ce n'est qu'au cours de la période suivante, 1984-1988, que ces deux domaines deviennent beaucoup moins sensibles et qu'ils rejoignent finalement le mouvement à la baisse. Il s'agit de noter cependant que les aménagements liés au domaine énergétique occupent le devant de la « scène conflictuelle » de la fin des années 70 à la fin des années 80.

La fin des années 80 et la première moitié des années 90 correspondent en revanche à un mouvement général de hausse des conflits d'aménagement dans l'hexagone. Les projets d'aménagement touristique, d'infrastructures de transport, d'urbanisme, d'équipements pour la production et le transport d'énergie et les projets de stockage ou de traitement des déchets vont susciter de nombreux conflits d'aménagement. C'est au cours de cette période que les projets d'infrastructures de transport<sup>25</sup> et, nouveau domaine, les activités de stockage et d'élimination des déchets, deviennent particulièrement conflictuels. Ces deux domaines vont renouveler en France l'intérêt pour l'étude des conflits d'aménagement (cf. infra 2.4).

Les statistiques en matière de recours juridiques permettent de compléter ces constats<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Notamment la multiplication des oppositions au passage des infrastructures de transport rapide (TGV et autoroutes) à partir de 1988 (Charlier 1999 : 341).

<sup>26</sup> On pourra constater l'absence de chiffres officiels détaillés publiés en matière de contentieux concernant les différents domaines de l'aménagement (infrastructures de transport routier et autoroutier, infrastructures

L'ensemble des juristes de l'environnement s'accorde en effet sur le constat d'une augmentation du nombre de recours contentieux depuis les années 70 (Charbonneau 1981<sup>27</sup> ; Romi 1995 : 40 ; Tanguy 1979<sup>28</sup>).

Cette augmentation du nombre de recours contentieux peut s'apprécier notamment à l'aune des condamnations pour atteinte à l'environnement enregistrées dans le domaine de l'urbanisme et des installations classées, comme en témoigne la Figure 2 ci-dessous.

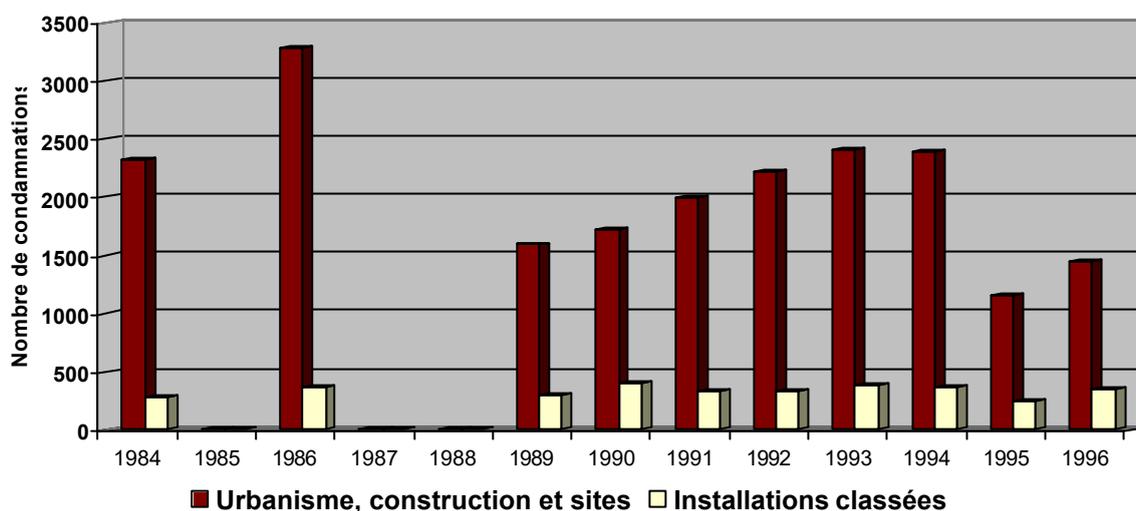


Figure 2 : Urbanisme et installations classées : évolution des condamnations pour atteintes à l'environnement <sup>29</sup>

Le profil de la Figure 2 atteste d'une augmentation sensible des condamnations depuis les années 80 en matière d'urbanisme et de construction des sites<sup>30</sup>, si l'on excepte

---

industrielles, projets urbains, etc.). Renseignements pris auprès des services du contentieux des différents ministères concernés, du ministère de la Justice et de l'Institut Français de l'Environnement (IFEN), seules sont disponibles des données par « grandes catégories », peu exploitables (cf. infra).

<sup>27</sup> L'auteur souligne cependant, à l'instar de l'ensemble des juristes qui se sont penchés jusqu'à ce jour sur la question du contentieux liés à la réalisation d'aménagements, l'absence de statistiques précises en la matière. Son propos se fonde cependant sur l'augmentation du nombre d'interventions du Conseil d'État dans ce domaine.

<sup>28</sup> Sur la base de statistiques réalisées en 1973-1974 dans quatre tribunaux administratifs, Yann Tanguy émet des observations intéressantes qui témoignent des bouleversements qui se sont opérés en France au cours des années 70 en matière de contentieux lié au projets d'aménagement. Ainsi, si le contentieux de l'urbanisme était faible au début des années 70, il enregistrait une nette progression au cours de cette décennie, particulièrement dans les zones densément peuplées (Tanguy 1979 : 162 et s.). Il note en l'occurrence que le contentieux se développe dans les grands centres urbains et en matière de projets d'urbanisation du littoral (Tanguy 1979 : 167 et s.), dans les deux cas le contentieux relevant d'une forte proportion de contentieux associatif et collectif. La part la plus importante de l'activité juridictionnelle en urbanisme va au contentieux du permis de construire, mais dans l'ensemble, le contentieux sur les établissements classés demeurent alors très faible (Tanguy 1979 : 173). Le contentieux sur les plans d'urbanisme et la création de zones d'aménagement demeure modeste (Tanguy 1979 : 175).

<sup>29</sup> Source : IFEN (1999) - *L'environnement en France* (d'après le Casier judiciaire) (nous tenons à remercier Cécile Rechatin (IFEN) pour nous avoir transmis ces données). Absence de données pour les années 1985, 1987 et 1988.

<sup>30</sup> S'ils indiquent une augmentation par paliers du nombre de condamnations, ces chiffres n'en demeurent pas

l'importante baisse enregistrée en 1989 (en fait probablement dès 1988) et en 1995, attribuée à l'amnistie présidentielle. Dans le domaine des installations classées, le nombre de condamnations annuel fluctue entre 300 et 400 sans qu'il soit possible de dégager une tendance particulière.

Il est néanmoins possible de compléter ces résultats statistiques à partir d'une analyse des principaux documents publiés en la matière en France et dans d'autres pays. L'éclairage de ces pays permet d'une part de montrer que les conflits d'aménagement constituent un mouvement qui dépasse les frontières de l'hexagone et, d'autre part, de compléter les enseignements issus des analyses des conflits d'aménagement conduites en France.

Le conflit d'aménagement constitue un sujet d'étude récurrent depuis les années 70. C'est sans difficulté que l'on distinguera notamment en France deux périodes majeures en termes de production d'analyses dans ce domaine : les années 70 et 90. Ces périodes correspondent aux périodes de forte conflictualité recensées à travers la revue *Combat Nature* (cf. Figure 1).

Le profil de l'histogramme de la Figure 1 faisait apparaître trois phases dans l'évolution de la conflictualité des projets d'aménagement recensée dans la revue *Combat Nature*. Ce sont ces trois phases qui vont structurer notre regard rétrospectif :

- une période de forte conflictualité au cours des années 70 jusqu'au début des années 80 (1970-1981) ;
- une période de faible conflictualité au cours des années 80 (1982-1988) ;
- et à nouveau une recrudescence du nombre de conflits d'aménagement à compter de la fin des années 80 et jusqu'au milieu des années 90 (1989-1995).

## **2.2. Une période de forte conflictualité au cours des années 70 jusqu'au début des années 80 (1970-1981)**

La vague de conflits d'aménagement qui émerge au cours des années 70 s'inscrit dans le cadre d'une opinion publique favorable à davantage de protection de l'environnement. Les raisons explicatives de ce mouvement d'opinion sont multiples : une contestation de la conception et des objectifs quantitatifs de la croissance fondée sur l'utilisation immodérée des ressources naturelles (qui se traduit notamment par la publication, en 1972, du manifeste *Halte à la croissance*, par le Club de Rome), un mouvement « *d'allergie à l'industrie* » (Poujade 1975), des catastrophes écologiques telle que celle du naufrage en 1967 du pétrolier le *Torrey Canyon* qui souillera les côtes françaises et anglaises, la

---

moins partiels et partiels. A titre d'exemple, ils indiquent les condamnations enregistrées et leur domaine d'application sans considérer le nombre des plaintes formulées auprès des tribunaux ni l'objet de ces plaintes. Il s'avère par ailleurs délicat de saisir le réel contenu des plaintes enregistrées et de dégager en l'occurrence les raisons qui motivent les oppositions exprimées en termes de protection de l'environnement, de protection de la santé, de préservation de la valeur financière du patrimoine immobilier.

conférence de Stockholm en 1972 qui adopte une déclaration sur l'environnement humain, et la crise pétrolière de 1974 qui initie un mouvement de chasse au gaspillage et qui conduit également au lancement du programme électronucléaire hexagonal.

En France, la création du ministère de l'Environnement en 1971 et la mise en place de sa politique<sup>31</sup> vont constituer une étape majeure dans l'édification de la notion d'environnement<sup>32</sup> et dans la prise en compte de cette dimension dans le cadre des projets d'aménagement<sup>33</sup>.

Comme le soulignera néanmoins le tout premier ministre de l'Environnement, l'émergence du mouvement associatif environnemental aura joué un rôle majeur dans l'émergence de la vague de conflits d'aménagement de cette décennie (Poujade 1975 : 177). L'aménagement devient, en effet, un domaine particulièrement conflictuel en même temps que se structure un mouvement associatif au sein duquel s'opère une dynamique d'apprentissage et de constitution de réseaux (Nicolon 1979 : 12) qui va participer à l'émergence d'un « *éco-pouvoir* » (Lascoumes 1994). Plus tard, l'analyse réalisée par Bruno Charlier montrera que la variation de la quantité de conflits d'aménagement enregistrée entre les années 70 et 90 correspond aux fluctuations du nombre d'adhérents au mouvement associatif environnemental hexagonal (Charlier 1999 : 35-36).

Dans l'ensemble, peu de domaines de l'aménagement sont épargnés par les conflits<sup>34</sup>. Les

<sup>31</sup> La création de ce ministère s'accompagne progressivement de la constitution d'un cadre législatif et réglementaire. On retiendra notamment la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets, la loi sur la protection de la nature du 10 juillet 1976 et son décret d'application du 12 octobre 1977, et la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement et son décret d'application du 21 septembre 1977. L'émergence de ce ministère s'inscrit en fait dans un mouvement initié au cours des années 60, à travers notamment la loi du 22 juillet 1960 qui crée le statut de parc national, la loi du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs, la loi Malraux du 4 août 1962 sur la protection du patrimoine bâti et la loi du 16 décembre 1964 relative au régime, à la répartition et à la lutte contre la pollution des eaux.

<sup>32</sup> Voir sur ce point la thèse de Florian Charvolin (1993) - *L'intervention de l'environnement en France (1969-1971). Les pratiques documentaires d'agrégation à l'origine du ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement*, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 503 p.

<sup>33</sup> La création du ministère de l'Environnement « *remettait en cause à peu près toutes les données, et toutes les certitudes des ministères traditionnels* » et venait s'opposer à une logique de production (Poujade 1975 : 20 & 24). Par son témoignage sur les coulisses de la création du ministère de l'Environnement et des négociations avec les autres ministères qui devaient dessiner les contours de ses domaines d'intervention, Robert Poujade témoigne à quel point l'environnement était une chose nouvelle. C'est notamment sa capacité de négociation au niveau interministériel qui permet parfois à ce ministère, en liaison avec les services déconcentrés de l'État, de réduire l'impact d'aménagements sur l'environnement ou d'obtenir leur annulation : projets d'implantation d'installations classées, de constructions sur la zone littorale, de lignes à haute tension, de projets d'urbanisme, ou autres infrastructures autoroutières et routières (Poujade 1975).

<sup>34</sup> Sur ce point, on pourra se référer au deuxième numéro des cahiers du GERMES (1979) - *Environnement - conflits - participation*, Paris, 272p., qui témoigne de l'acuité du mouvement conflictuel dans différents domaines de l'aménagement à travers de nombreuses analyses de conflits ; voir notamment les contributions de Genevaux (J.-J.) & Salvan (J.) - « Analyse des tensions et conflits d'environnement en Alsace », pp.19-57, Nicolon (A.) - « L'avenir des modes de gestion de l'environnement : analyse de l'opposition à un site nucléaire : le cas de du Blayais », pp.58-80, Bertier (P.) & De Montgolfier (J.) - « Choix du tracé du tronçon commun A.86-A.87 », pp.113-129, et Mehl (D.) - « L'environnement, nouvel enjeu des luttes urbaines », pp.165-184. Le douzième numéro des cahiers du GERMES (1987) aborde également la question des conflits d'aménagement : Barouch (G.) & Theys (J.) (dir.), *L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets*, Cahiers du GERMES, n°12, 579p. ; voir notamment Barouch (G.) - « La création d'une décharge de déchets industriels dans

contestations des projets, et tout particulièrement des projets de centrales nucléaires, vont à la fois participer et résulter de l'augmentation de la sensibilité écologique de l'opinion publique (Enel 1982 : 18).

La mise en œuvre du programme électronucléaire français lancé en 1974 donne en effet tout particulièrement lieu à des épisodes de contestation, parfois très violents. Par leur ampleur, ils expriment une opposition qui dépasse largement le cadre des intérêts locaux touchés par ce type d'équipement. Les acteurs de la contestation ne sont plus uniquement les personnes et organisations concernées directement par le projet d'aménagement (les propriétaires fonciers, les usagers des espaces concernés par l'aménagement et les riverains), mais également des personnes sensibilisées aux questions de cadre de vie et de loisirs ou de protection des milieux naturels (Nicolon 1979 : 13). Les manifestations, pétitions, recours juridiques, etc. n'auront, à quelques rares exceptions près, aucun impact direct sur la mise en œuvre du programme électronucléaire hexagonal (Charbonneau 1981). Ainsi, l'ensemble des recours déposés contre les projets de centrales nucléaires et d'autoroutes seront rejetés sans exception par le Conseil d'Etat au cours des années 70 (Charbonneau 1981 : 230 et s.).

La fin des années 60 et le début des années 70 sont également les témoins de l'émergence, dans plusieurs pays, de nombreux mouvements contestataires en milieu urbain<sup>35</sup>. En France, les conflits motivés par des projets de rénovation urbaine et des revendications liées à l'habitat, vont faire l'objet de nombreux travaux de recherche en sociologie urbaine<sup>36</sup>. Ces conflits urbains diffèrent sensiblement entre eux dans leurs objectifs, dans leurs modes de mobilisation, dans les couches sociales qu'ils mobilisent et dans leurs rapports à l'État (Mehl 1979). Cependant, leur cadre commun est le plus souvent celui de la rénovation urbaine<sup>37</sup> qui se présente comme autant de programmes d'élimination des taudis et de requalification des centres urbains dans une perspective de transformation sociale des quartiers<sup>38</sup>.

---

la carrière de la fosse Marmitaine», pp.221-238, et Grandjean (A.) & Henry (C.) - « Choix autoroutiers en France : le cas de l'autoroute A71 ». Voir également Charon (J-M.) (1979) - *Les mouvements d'opposants aux décisions d'implantation d'aéroports et de la ligne nouvelle du TGV*, A.R.D.U., DGRST/ministère des Transports, 214p. ; Enel (F.) (1982) - *Prospective des conflits en matière d'environnement*, SCORE, étude réalisée pour le compte du ministère de l'Environnement, 58p. ; SCORE (1980) - *Tensions et conflits dans l'environnement*, étude réalisée pour le compte du ministère de l'Environnement, Paris, 117p.

<sup>35</sup> Voir notamment Simmie (J.M.) (1974) - *Citizens in conflict : the sociology of town planning*, 232p.

<sup>36</sup> Parmi les nombreuses publications, on retiendra notamment les ouvrages de référence suivants : Castells (M.) (1975) - *Luttes urbaines et pouvoir politique*, Maspero, Paris, 86p ; Ledrut (R.) (1968) - *L'espace social de la ville*, éd. Anthropos, Paris, 370p. ; Lefebvre (H.) (1968) - *Espace et politique : le droit à la ville*, éd. Anthropos, Paris, 174p.; Lefebvre (H.) (1972) - *Espace et politique : le droit à la ville II*, éd. Anthropos, Paris, 174p.

<sup>37</sup> A Paris par exemple, plusieurs programmes de rénovation urbaine suscitent l'émergence d'un arsenal de moyens d'action de la part des opposants (création de comités, pétitions, organisation de réunions publiques, etc.) ; mais le manque de structuration des opposants (due à l'absence de coordination entre les groupes d'opposants et d'anticipation des problèmes combattus, mais également à l'isolement politique du mouvement conduisant à confiner le conflit à une expérience individuelle de lutte contre l'appareil d'État) conjuguée à la fois à une stratégie d'usure par le temps et d'intimidation de la part des pouvoirs publics, de démobilisation politique, d'individualisation des éventuelles négociations portant sur les conditions de départ des résidents, etc. auront raison de l'ensemble de ces conflits et conduiront à une démobilisation des opposants à la fois face à « l'énorme machine de rénovation » et à l'importance des enjeux (Castells 1975 : 36-42).

<sup>38</sup> Ces opérations sont conduites directement par les pouvoirs publics ou bien par des opérateurs privés, avec la

La réalisation de grands équipements soulève également parfois une levée de boucliers de la part de riverains et d'associations de défense de l'environnement. Il en est ainsi des opérations d'aménagement dans les domaines de la défense nationale, des transports (autoroutes –A.84, A.86<sup>39</sup>, A.71, etc.-, TGV Paris-Lyon, lignes de transport d'énergie électrique, canal Rhin-Rhône, etc.) et de l'aménagement touristique et industriel du littoral (Charbonneau 1981<sup>40</sup>, Mehl 1979).

Sous couvert d'une utilité publique orientée essentiellement par les impératifs de développement économique à laquelle adhère dans son ensemble l'autorité judiciaire<sup>41</sup>, les grands projets dans lesquels l'Etat est fortement impliqué, définis comme projets structurants de la politique d'aménagement du territoire, au même titre que ceux relevant de l'autorité militaire, reçoivent l'aval du Conseil d'État. La grande qualité de l'argumentation développée parfois par les requérants, les impacts environnementaux importants qui seraient occasionnés par les aménagements, et les jugements favorables aux opposants rendus par certains tribunaux administratifs n'y changeront rien (Charbonneau 1981<sup>42</sup> ; Teitgen-Colly 1985). Ce n'est en effet qu'exceptionnellement que l'État se voit contraint de réviser ou d'abandonner une importante opération d'aménagement suite à un arbitrage judiciaire<sup>43</sup>. L'intervention du juge est en revanche beaucoup plus tranchée dans le cas d'opérations d'envergure plus modeste tels que les projets d'urbanisme, les aménagements de chemins communaux, les exploitations de carrières, etc.

---

bienveillance des premiers. Elles donnent lieu au remplacement de la population ouvrière et immigrée résidente des zones rénovées par une population plus aisée et/ou en attente de logements sociaux depuis de nombreuses années (Castells 1975 : 23 et s.).

<sup>39</sup> La construction de l'autoroute A.86 en région parisienne donne lieu à de nombreux conflits au cours des années 70 (Mehl 1979).

<sup>40</sup> L'auteur fonde son argumentaire sur un nombre important de contentieux liés aux projets d'aménagement, soulignant implicitement en ce sens que le domaine de l'aménagement entre dans une logique de conflit à compter des années 70.

<sup>41</sup> Ce n'est qu'à partir de 1971, suite à la jurisprudence «ville nouvelle de l'Est», que la notion d'utilité publique sera davantage précisée afin d'éviter certains abus de la part des aménageurs : «une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social, ou l'atteinte à d'autres intérêts publics, ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente » (d'après Charbonneau 1981 : 247). La théorie du bilan coût-avantages a été inaugurée par cette jurisprudence et vient s'ajouter au contrôle classique de l'utilité publique du projet. Le juge administratif considérant dès lors l'analyse des intérêts publics et privés en présence, la mesure des coûts et des avantages et leur confrontation respective, dans une logique de proportionnalité se superposant à l'opportunité de contrôle de l'utilité publique. La difficulté d'appréciation de la notion d'« ordre écologique » introduite par des jugements de l'époque ajoute cependant à la difficulté de comparer les coûts et avantages en pareil domaine (Tanguy 1979 : 214).

<sup>42</sup> « En matière de grands équipements nationaux (plate-forme industrielle, installations nucléaires, autoroutes), le pouvoir de décision continue à échapper totalement aux élus locaux et même nationaux » (Charbonneau 1981 : 227).

<sup>43</sup> En matière d'opération de taille importante, seule la politique d'aménagement touristique du littoral est parfois déjugée par le juge interpellé par les associations de protection de l'environnement (Charbonneau 1981). Le ministère de l'Environnement s'opposera également, et avec un certain succès, à la mise en œuvre de cette politique à la fois à travers une position politique suscitée par les excès passés et face à une opinion sensibilisée, et par la publication d'une circulaire ministérielle du 3 janvier 1973 (Poujade 1975 : 186 et s.). Ce mouvement émergent de protection du littoral participera à la création du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres le 10 juillet 1975 et à la mise en œuvre de sa politique d'acquisition foncière.

Ainsi, bien qu'un grand nombre de projets d'aménagement soulève localement des conflits, le dénouement de ces situations conflictuelles apparaît largement tributaire de la nature de l'enjeu sous-jacent pour chacun d'eux (Charbonneau 1981)<sup>44</sup>. En somme, plus l'enjeu d'une opération d'aménagement est important, plus celle-ci est gérée au niveau central et plus c'est la manière autoritaire qui l'emporte, ce qui se traduit par un droit de regard et d'opposition pour les élus locaux et les populations locales concernés qui se révèle inversement proportionnel à la taille du projet d'aménagement.

La situation française n'a cependant rien d'exceptionnelle. Dans de nombreux pays, une vague de conflits d'aménagement émerge également.

C'est aux Etats-Unis que les conflits d'aménagement sont particulièrement passés à la loupe. Au chapitre des projets d'aménagement les plus contestés, on trouve les autoroutes, les centres de traitement de déchets toxiques, les centrales électriques, les aéroports, les centres d'enfouissement de déchets nucléaires, les barrages, des installations industrielles diverses (raffineries, aciéries, etc.) et quelques bases de lancement de missiles (Gladwin 1980, Mazmanian & Morell 1990, Popper 1987a).

Face à l'acuité de ce mouvement, des études comparatives internationales révèlent que la fréquence des conflits dits environnementaux<sup>45</sup> est en augmentation régulière dans l'ensemble des pays industrialisés, que ceux-ci apparaissent de plus en plus centrés sur la réalisation d'aménagements et que ces mouvements d'opposition s'appliquent à des domaines de plus en plus diversifiés et mobilisant toujours davantage de participants (Theys 1979). Ces mouvements apparaissent en particulier toujours mieux structurés et encadrés (Freundenberg & Steinsapir 1992 : 30).

Une autre comparaison internationale, réalisée sur la base d'un recensement de conflits d'aménagement et d'environnement liés à des activités industrielles aux Etats-Unis et dans plusieurs autres pays (huit pays européens, dont la France, ainsi que le Canada et le Japon) entre 1970 et 1978 révèle deux résultats intéressants (Gladwin 1987) :

- une importante disparité fut observée concernant les types d'opposants. La population et les autorités locales sont moins impliquées dans ces conflits aux États-Unis que dans les autres pays (respectivement 30%-45%<sup>46</sup> pour la population et 17%-40% pour les autorités locales). En revanche, les autorités régionales et nationales jouent un rôle d'opposant plus important aux États-Unis en regard des autres pays (respectivement 54%-27% pour les autorités régionales et 59%-38% pour les autorités nationales) ;

<sup>44</sup> L'auteur souligne notamment que, jusqu'à la fin des années 70, la défense du patrimoine naturel invoquée par les acteurs locaux n'est pas considérée par l'administration centrale et le Conseil d'Etat comme un argument suffisant pour justifier la remise en question d'un grand projet d'équipement. L'environnement incarne en revanche l'intérêt général lorsqu'il s'inscrit dans le cadre de projets de protection de sites naturels portés par les services de l'État, auxquels s'opposent des acteurs locaux. L'auteur suggère ainsi implicitement que l'intérêt général est défini en fonction des intérêts de l'administration centrale qui porte le projet.

<sup>45</sup> Regroupant ce que nous avons qualifié de conflits d'aménagement et de conflits d'environnement (cf. supra 1.1).

<sup>46</sup> Ce pourcentage exprime la part de conflits auxquels a participé le type d'acteur abordé.

- l'étude montre par ailleurs que l'action administrative est tournée avant tout vers les activités existantes (conflits d'environnement) alors que l'« *action sociale* » est menée davantage vers les nouveaux projets ou les extensions d'installations existantes (conflits d'aménagement) (Gladwin 1987 : 30). Ce travail conclut notamment au rôle grandissant de la population locale dans les conflits : « *environmental conflict is shifting from "regulatory" to "social" in general character – as such the "environmental movement" is assuming an ever more central role in the process* » (Gladwin 1987 : 40).

### 2.3. Une période d'« accalmie conflictuelle » au cours des années 80 (1982-1988)

Comme cela a été évoqué plus haut, les années 80 se caractérisent en France par une diminution des conflits quel que soit le domaine considéré.

Ceci peut s'expliquer par une évolution de la sensibilité de l'opinion publique à l'environnement qui se stabilise au carrefour des années 70-80 dans une dynamique perçue comme un essoufflement du mouvement social lié à la protection de l'environnement que d'aucuns attribuent pour partie à la crise économique (Antoine 1982 ; Enel 1982 : 18 et s. ; Préteceille 1988).

Cette diminution de la conflictualité de l'aménagement est à chercher probablement également du côté de l'affaiblissement du mouvement associatif environnemental. Celui-ci s'expliquerait à la fois par l'engagement politique de ses figures de proue, notamment aux élections municipales de 1977, par l'institutionnalisation de son action, mais également, par les attentes nourries en matière de politique environnementale à l'égard du gouvernement socialiste élu en 1981<sup>47</sup> (Charlier 1999 : 358 ; Enel 1982 : 19-20 ; Préteceille 1988).

Plus prosaïquement, après une vague d'aménagements réalisés au cours des années 60-70, la réduction des programmes d'équipements au cours des années 80 explique probablement également à sa manière cette réduction du nombre de conflits. Comme le souligne Françoise Enel, cette diminution du nombre de projets conduit à une pénurie d'« *espaces de conflit* » (Enel 1980).

Le lancement d'opérations de grande envergure dès la fin des années 80 va mettre un terme à cette période de relative latence.

Dans d'autres pays, l'étude des conflits d'aménagement ne va pas connaître nécessairement une césure au cours des années 80 aussi affirmée que celle à laquelle on assiste dans l'hexagone. Les conflits continuent de susciter un intérêt dans des domaines

---

<sup>47</sup> Dont une partie de ses membres furent de fervents partisans du mouvement environnemental qui a émergé au cours des années 70.

qui se révèlent particulièrement conflictuels dès le début des années 80 aux États-Unis (Heiman 1990 ; Lake 1993; Mazmanian & Morell 1990; Popper 1987a) et dans la deuxième moitié des années 80 dans d'autres pays occidentaux (Rey 1994 ; Wolsink 1994).

Ainsi, aux réalisations d'équipements de stockage et de traitement des déchets<sup>48</sup>, centrales électriques, installations industrielles de grande taille et projets d'urbanisme qui avaient suscité déjà de nombreux conflits dans les années 70, s'ajoutent d'autres types de projets conflictuels : parcs d'éoliennes, carrières d'extraction de matériaux, marinas, mais également, aux États-Unis, les constructions de prisons et de centres d'aide aux personnes en difficulté (pour les sans-abri, les malades du SIDA, etc.).

#### **2.4. Une nouvelle vague de conflits d'aménagement à compter de la fin des années 80 (1989-1995)**

En France, on assiste à la fin des années 80 à une recrudescence du nombre de conflits d'aménagement.

Un indicateur de cette augmentation nous est fourni par la croissance du nombre de jugements prononcés par le Conseil d'État et les cours administratives d'appel en matière d'environnement au cours de la dernière décennie (cf. Figure 3 ci-dessous)<sup>49</sup>. Ce mouvement à la hausse du nombre de conflits d'aménagement s'inscrit dans le cadre de cette tendance générale.

---

<sup>48</sup> Par exemple, en 1992, cela faisait quinze années qu'aucune installation d'incinération de déchets toxiques n'avait pu être réalisée sur l'ensemble du territoire étasunien (Lake 1993 : 90) et aucune centrale nucléaire entre 1974 et 1987 (l'incident de Three Miles Island intervient pourtant «uniquement» en 1979). Les projets de stockage de déchets nucléaires sont contestés, eux aussi, dans de nombreux pays (États-Unis, Pays-Bas, Allemagne, Suisse).

<sup>49</sup> Ces chiffres ont été obtenus avec l'aide de Juliette Grossmith, étudiante en C.E.S.A., à partir du juridique Lamy.

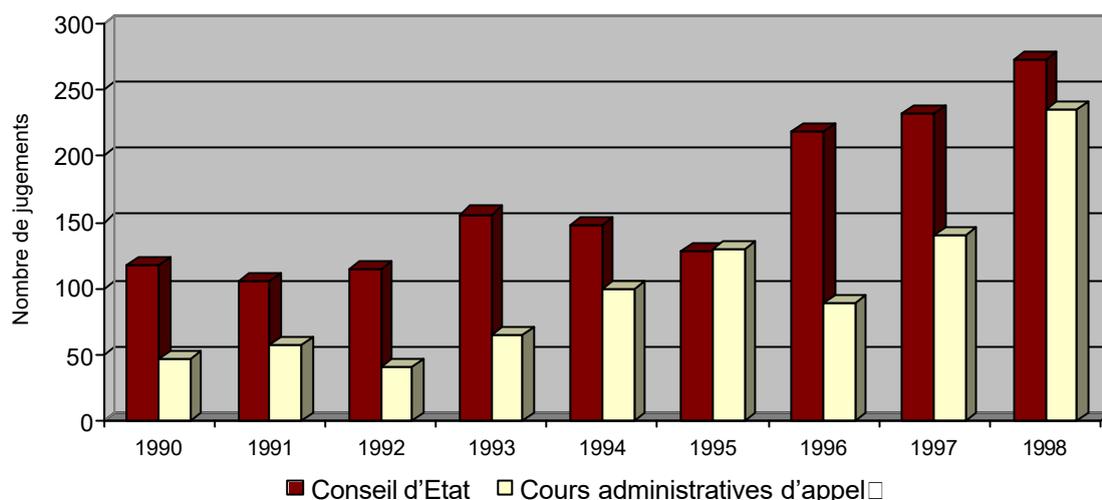


Figure 3 : L'évolution des jugements en matière d'environnement<sup>50</sup>

C'est le domaine des infrastructures de transport d'enjeu national qui motive en fait l'essentiel des analyses adressées à l'étude des conflits d'aménagement<sup>51</sup>. Celles-ci résultent en particulier d'un événement «déclencheur» au début des années 90 qui fera l'objet de nombreux travaux : le conflit autour de l'élaboration du tracé du TGV Méditerranée (Donzel 1996 ; Fourniau 1996 & 1997; Lolive 1999 ; Ollivro 1996). Ce conflit constitue un véritable traumatisme chez les aménageurs routiers en raison de la violence de l'opposition rencontrée.

D'autres types d'infrastructures de transport terrestres sont également l'objet d'oppositions locales qui vont faire l'objet d'analyses : le tunnel du Somport dans les Pyrénées, les rocade de grandes villes (plusieurs tronçons de la Francilienne en région parisienne, la L2 à Marseille, le contournement de Niort par l'A.83, etc.), les autoroutes (A.51 entre Gap et Grenoble, A.400 entre Annemasse et Thonon-les-Bains, A.19 entre Courtenay et Artenay (Loiret), etc.). Selon Bruno Charlier, l'émergence de ces conflits s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de programmes de construction d'infrastructures de transport (Charlier 1999 : 340). Cependant, pour Philippe Warin, de nombreux petits aménagements routiers suscitent des inquiétudes, sans qu'ils donnent cependant lieu à des conflits<sup>52</sup>. Il semblerait donc que les conflits liés aux projets d'infrastructures de transport soient essentiellement le fait de projets de taille importante.

<sup>50</sup> Source : juridique Lamy. Moteur de recherche : «cours administratives d'appel» + «environnement» + année.

<sup>51</sup> On retrouvera les principaux résultats de ces travaux dans deux publications de la D.R.A.S.T. (ministère de l'Équipement des Transports et du Logement) : Techniques Territoires Sociétés n°31 (1997) et Techniques Territoires Sociétés n°34 (1998) intitulés tous deux *Projets d'infrastructures et débat public*, mais également dans Réocreux & Dron 1996, Tapie-Grime & Fourniau 1997, Rui & Fourniau 1996.

<sup>52</sup> Warin 1996. En outre, une enquête téléphonique que nous avons réalisée en 1996 auprès de l'ensemble des Directions régionales de l'environnement (DIREN) métropolitaines afin de réaliser un inventaire de projets routiers conflictuels dont la maîtrise d'ouvrage relevait des collectivités territoriales a révélé un très faible nombre de cas de conflits.

Il n'en reste pas moins que l'on assiste, en France, depuis le début des années 80 à une forte augmentation du nombre de contentieux sur les Déclarations d'Utilité Publique (D.U.P.) concernant des projets routiers prononcées par arrêté préfectoral ou par décret en Conseil d'État<sup>53</sup> (cf. Figure 4 ci-dessous).

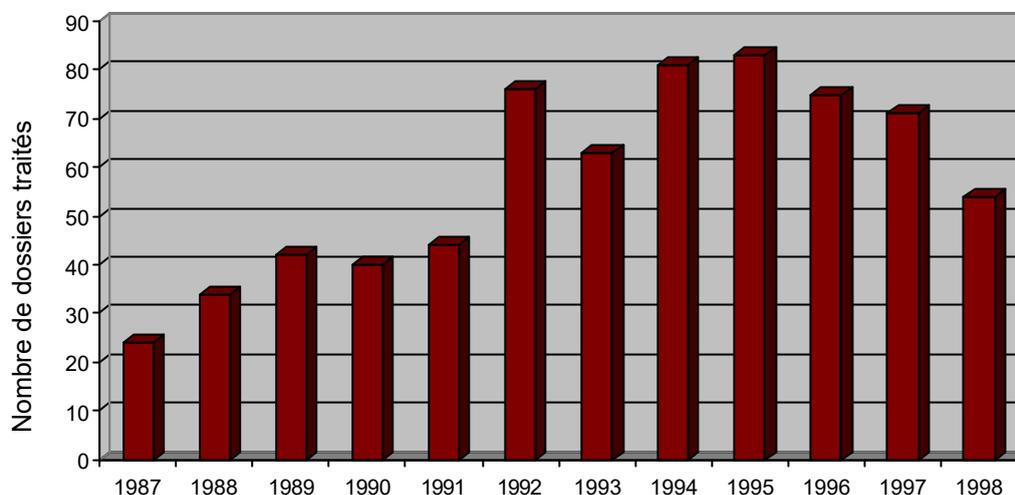


Figure 4 : L'évolution du nombre de dossiers contentieux enregistrés à la Direction des Routes<sup>54</sup>

En fait, tout projet d'infrastructure routière de taille importante semble susciter désormais au moins une attaque en justice de la part d'opposants<sup>55</sup>. Une tendance à la baisse semble cependant se dessiner depuis 1996, succédant à une vague d'inflation des recours déposés par les opposants à l'encontre des décisions émises sur ce type de projets d'aménagement.

En outre, le thème de la gestion des déchets est devenu, par excellence, le domaine conflictuel dans l'ensemble des pays occidentaux. Aux États-Unis, en Allemagne, en Suisse, ou encore en Belgique, la réalisation d'équipements de stockage ou de traitement des déchets constitue, en effet, le point d'ancrage de la nouvelle vague de conflits qui émergent au cours des années 80. On peut, certes, observer un décalage dans le temps dans l'émergence de conflits dans ce domaine, selon le niveau des infrastructures existantes et l'état d'avancement de la politique publique concernée. Ainsi, ce thème est apparu hautement conflictuel aux États-Unis au cours des années 70 et 80, ainsi qu'en Allemagne et en Suisse à la fin des années 80 et au début des années 90, puis en Belgique au milieu des années 90<sup>56</sup>. Dans les trois premiers pays, ce thème est devenu ensuite

<sup>53</sup> Dans le domaine des infrastructures routières, le Conseil d'État est compétent en matière d'attribution d'une D.U.P. d'un projet autoroutier ou d'une voie express.

<sup>54</sup> Source : bureau du contentieux de la Direction des Routes (recensement débuté en 1987).

<sup>55</sup> Les résultats présentés ici doivent être utilisés avec précaution : un dossier peut contenir une ou plusieurs demandes de recours en contentieux pour un même projet d'aménagement routier ou autoroutier. Il serait en effet délicat de mettre au même niveau deux dossiers dont l'un contient un seul recours contre la DUP d'une infrastructure de 20 km et un autre contenant 25 recours différents sur un même projet d'infrastructure de 180 km. On ne peut ignorer en outre l'effet « accordéon » lié à des changements d'équipe gouvernementale, etc. qui conduisent à un décalage dans le temps du traitement d'un certain nombre de dossiers.

<sup>56</sup> Ces constats émergent de notre travail d'enquête mené dans différents pays (cf. deuxième partie).

beaucoup moins conflictuel en raison de la réalisation des installations nécessaires, même si, comme le font remarquer Mazmanian & Morell, cette réalisation a été en partie rendue plus aisée dans les pays européens en raison de l'implication des pouvoirs publics dans la promotion de cette politique (1990: 138).

Cependant, il convient de souligner que la réduction actuelle du nombre de conflits n'est pas forcément synonyme d'absence de conflictualité de l'aménagement. A titre d'exemple, en matière de lignes à très haute tension, les projets de la société EDF ont rencontré quelques oppositions au cours de cette dernière décennie, aucune ligne à très haute tension n'ayant été réalisée depuis plusieurs années (Jobert 1997). Mais surtout, l'entreprise n'a pas été particulièrement encline à développer de tels projets dans la mesure où il apparaissait évident par avance que tout projet entraînerait une levée de boucliers locaux. Certains aménageurs sont désormais conscients que l'élaboration de certains types d'aménagement est amenée à rencontrer inévitablement des oppositions locales. La réduction ou la stabilisation du nombre de conflits dans un domaine de l'aménagement peut s'expliquer ainsi en partie par le «gel» de certains projets à l'initiative des promoteurs dans l'attente de conditions plus favorables à leur réalisation.

La conflictualisation de l'aménagement n'est donc pas nouvelle. On peut même douter de la pertinence de l'argumentation de ceux qui considèrent qu'il y a de plus en plus de conflits. Ce serait notamment oublier certains événements qui se sont déroulés au cours des années 70. On a semblé en effet (re)découvrir, en France, après une période d'accalmie au cours des années 80, une violence et des demandes de la part des populations locales qui sont en fait sensiblement similaires à celles que l'on avait pu observer au cours des années 70 (cf. ci-après I.3)

La nouveauté de la situation actuelle réside toutefois dans le réel blocage de certains projets d'aménagement et dans l'absence de solution émergente. L'annulation récente de plusieurs Déclarations d'Utilité Publique par le Conseil d'Etat marque à ce titre un tournant dans l'action des opposants.

Ces blocages témoignent en l'occurrence d'un renforcement de la structuration<sup>57</sup> et, par conséquent, de la capacité d'action, des mouvements d'opposants qui a modifié substantiellement les règles du jeu. Ce renforcement résulte notamment d'un processus d'apprentissage et d'un développement de leur expertise (Barbier 1996 : 300 et s. ; Blatrix 2000). Il procède toutefois également d'un accroissement de leurs droits en matière d'accès à l'information et surtout de recours auprès des tribunaux.

On peut ainsi conclure à une juridicisation des processus d'élaboration des projets d'aménagement. Celle-ci se traduit en particulier par un allongement des délais et des coûts de réalisation des projets d'aménagement, par des blocages, voire par leur abandon.

---

<sup>57</sup> Voir notamment l'article de N. Freudenberg et C. Steinsapir (1992) sur la structuration de ce mouvement au début des années 80 aux États-Unis à l'initiative des grandes associations nationales.

Cette juridicisation ne signifie pas forcément que le nombre de conflits d'aménagement s'accroît. L'outil juridique peut s'avérer être en effet davantage utilisé sans pour autant que le nombre de projets conflictuels augmente<sup>58</sup>. Selon nous, cela procède du fait que les processus de décision dans le domaine de l'aménagement doivent désormais compter avec des opposants qui ont vu leur pouvoir d'action renforcé, à travers notamment leurs demandes d'arbitrage du juge.

Il y a lieu par conséquent de prendre en compte cette donnée dans les processus de décision en aménagement. Les aménageurs l'ont bien compris en renforçant leur attention et leurs efforts sur le respect des procédures administratives afin d'éviter les recours auprès des tribunaux pour vices de forme<sup>59</sup>.

La persistance de ce mouvement conflictuel, que l'on semble redécouvrir à chaque reprise sans avoir retenu, semble-t-il, certaines leçons du passé, pose la question du rapport qu'ont les aménageurs au conflit. Corrélativement, il interroge la capacité des aménageurs publics et privés à appréhender les conflits que leurs actions sont susceptibles de provoquer. Autrement dit, ce qui est en jeu est leur aptitude à internaliser le conflit dans leurs opérations d'aménagement.

Ce constat ne fait, par conséquent, que renforcer l'enjeu d'une gestion adaptée de ces conflits d'aménagement. Ce qui implique d'appréhender avant toute chose le contenu des demandes des opposants.

### **I.3. LES QUATRE DIMENSIONS DU CONFLIT D'AMENAGEMENT**

Après avoir dressé ce tableau du mouvement conflictuel dans le domaine de l'aménagement au cours de ces trois dernières décennies, notre objectif consiste maintenant à explorer les implications de ces conflits.

Pour Claude Lacour, si l'espace est devenu un objet de contestation concret et immédiat à travers l'opposition à des projets d'aménagement, il est également un prétexte à une contestation plus générale (Lacour 1995 : 27). Quels sont alors les enjeux apparents, mais également sous-jacents, qui s'expriment dans le cadre d'un conflit d'aménagement ?

La revue de la littérature en la matière témoigne d'une attention le plus souvent inégale accordée à ces enjeux selon le type d'aménagement abordé, et/ou selon la discipline d'appartenance de l'analyste, et/ou encore, selon l'objectif assigné au travail d'analyse. Telle analyse liera, par exemple, le conflit à des revendications qui s'expriment en termes de perception du risque lié à une infrastructure industrielle, alors qu'une autre focalisera

---

<sup>58</sup> D'aucuns considèrent qu'il sera néanmoins difficile d'éviter une prolifération en la matière dans les années à venir en l'état actuel des politiques et pratiques d'aménagement (Abauzit 1995 : 75).

<sup>59</sup> Les jugements des tribunaux français sont en effet rendus en regard du respect des procédures administratives. Ce n'est donc pas le fond des dossiers qui est jugé.

son attention sur l'enjeu de la participation à la décision comme principale demande des opposants. Certains travaux mettent néanmoins en exergue ce chevauchement de dimensions dans le conflit d'aménagement (Morell 1987 ; Sandman 1987).

Afin d'exprimer la diversité de ces enjeux et de clarifier les analyses déjà produites, nous empruntons à Michael L. Poirier Elliott une grille de lecture qu'il a établie dans le cadre de son analyse de conflits dans le domaine du « planning » aux USA (Poirier Elliott 1988 : 161 et s.) (cf. Figure 5 ci-dessous).

Cette grille de lecture nous permet de classer, selon quatre thèmes, les résultats des analyses qui ont porté sur des conflits d'aménagement en France et dans d'autres pays. En complétant ces thèmes, nous produisons une *grille de lecture des conflits d'aménagement*.

Michael L. Poirier Elliott considère que les conflits dans le domaine du « planning » résultent d'un chevauchement (*overlapping*) plus ou moins important de quatre dimensions conflictuelles, chacune d'elles traduisant un thème de revendications spécifique de la part des opposants<sup>60</sup>. L'auteur distingue ces quatre thèmes selon deux types d'enjeux :

- les enjeux structurels, qui interrogent les processus de décision ;
- les enjeux substantiels, qui renvoient au contenu d'une décision et à ses impacts.

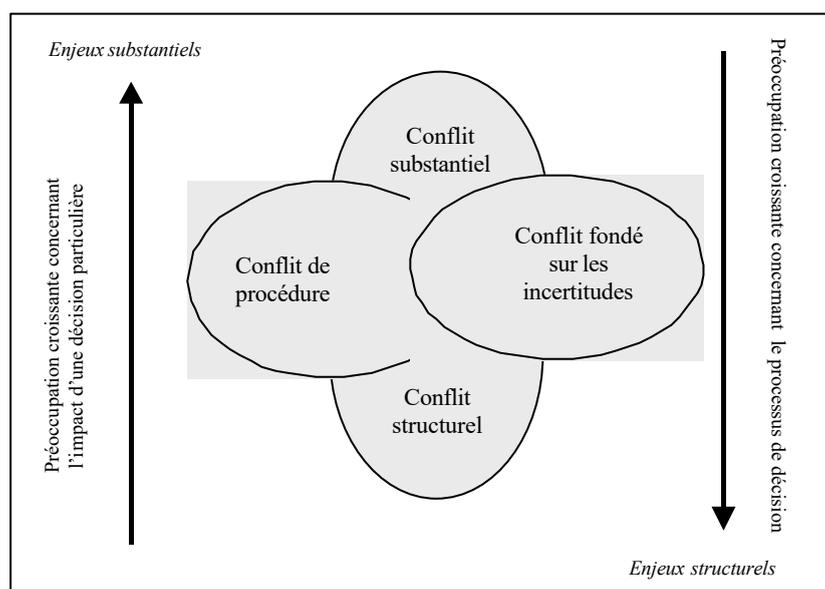


Figure 5 : Les sources de chevauchement d'un conflit d'aménagement <sup>61</sup>

<sup>60</sup> Il convient de préciser qu'il ne s'agit en aucun cas des causes du conflit.

<sup>61</sup> Source : Poirier Elliott 1988 : 160 (The overlapping sources of public policy conflicts).

L'auteur définit ainsi les quatre types de conflit<sup>62</sup> suivants, chacun d'eux reposant sur une dimension :

- le conflit « fondé sur les incertitudes » est lié aux impacts potentiels de la mise en œuvre de la politique ou du projet. Cette incertitude renforce les conflits substantiel et de procédure suivants (3.1) ;
- le conflit « de procédure » remet en cause le processus de décision. Sans contester un ordre social donné, un conflit peut exprimer des attaques adressées aux modes de décision (3.2) ;
- le conflit « substantiel » s'attache aux conséquences de la décision. Le conflit traduit dans ce cas un désaccord sur le contenu de la décision (3.3) ;
- le conflit « structurel » concerne les relations de pouvoir. Ce sont les fondements de la décision politique qui sont remis en cause : l'équité, la justice, la règle de la majorité et les droits des minorités (3.4).

Un conflit d'aménagement exprimera l'une ou plusieurs (le chevauchement) de ces dimensions à travers les demandes des opposants. Plusieurs combinaisons de ces dimensions potentielles d'un conflit sont envisageables d'un type de projet à l'autre et d'une période à l'autre.

Le modèle de Poirier Elliott constitue une grille de lecture utile pour l'identification des différentes dimensions qui peuvent être exprimés lors des conflits d'aménagement.

Sur la base de ce modèle, nous distinguerons donc quatre types d'enjeux principaux exprimés à travers les conflits d'aménagement. La prise en considération de ces enjeux apparaît nécessairement consubstantielle à toute démarche de gestion de ces conflits.

### **3.1. Le conflit d'aménagement comme conflit fondé sur les incertitudes**

Ce type de conflit ne remet en cause ni le pouvoir, ni les modes de décision, ni même le principe de la décision (en l'occurrence le principe de la réalisation d'un aménagement), mais il se fonde en revanche sur la perception de risques ou d'incertitudes qui pèsent sur les conséquences potentielles de cette décision (Poirier Elliott 1988 : 162).

Cette perception est liée au système de valeurs relevant de la protection de l'environnement évoqué plus haut (cf. 1.1). Ce sont en l'occurrence les deux valeurs concernant l'amélioration de la qualité de la vie (dimension sociale) et la garantie de la sécurité individuelle et collective contre les risques et atteintes à la santé (dimension sécuritaire) qui sont mobilisées. L'appréhension des conséquences directes (qualité de la

---

<sup>62</sup> L'expression de conflit renvoie chez lui à la nature de la revendication qui émerge du conflit. Nous rappelons qu'il ne s'agit en aucun cas des causes du conflit.

vie, nuisances, pollutions et risques) et indirectes (mauvaise image et dévaluation foncière des biens immobiliers) de la réalisation de l'aménagement motiverait ainsi l'opposition de la population.

Les risques de dommages pour l'environnement et la santé, ainsi que leurs impacts sur la valeur des propriétés se présentent, en effet, généralement comme les premiers arguments énoncés par les opposants (Dear 1993 : 5 ; Mazmanian & Stanley-Jones 1995). Dans un grand nombre de conflits d'aménagement, le principe de la réalisation de l'aménagement n'est pas remis en question, mais c'est le choix de leur région comme lieu d'implantation que les populations locales contestent (Popper 1987a : 6 et s.).

Le souci de protection par les populations de leur *cadre de vie* constitue tout particulièrement une revendication récurrente dans les conflits d'aménagement. Le cadre de vie a toujours représenté un thème de revendication majeur depuis les années 70 (lutttes urbaines<sup>63</sup>, projets routiers et autoroutiers -Mehl 1979-) et constitue même pour Pierre Lascoumes, le thème premier chez les associations de défense d'un intérêt local ponctuel (Lascoumes 1994 : 230). En fait, selon les types de projet, les craintes des habitants se posent essentiellement en termes d'impact de l'aménagement sur le paysage et de nuisances et risques pour la santé (cf. ci-dessous).

En relation avec le cadre de vie, les dommages sur la *santé* des personnes, pressentis ou vécus, représentent un sujet d'inquiétude, tout particulièrement dans le cadre de projets d'installations nucléaires (Nicolon 1979), chimiques ou encore de traitement des déchets (Barbier 1994 ; Morell 1987), ou encore les déchets dangereux (Sandman 1987). Les nuisances (éventuelles) supportées par les riverains (sonores, visuelles ou olfactives) et les risques pour la santé engendrés par les pollutions, voire des accidents, peuvent également être au centre des préoccupations des populations concernées par un aménagement (Jodelet & Moulin & Scipion 1997 ; Freudenberg & Steinsapir 1992 ; Freudenburg & Pastor 1992).

C'est la prise de conscience de nouveaux dangers qui aurait renforcé le mouvement d'opposition au cours des années 80, aux États-Unis, à l'égard de projets d'équipements industriels et qui, contrairement à ce qui s'était produit au cours des années 70, aurait permis de bloquer la réalisation d'un grand nombre d'entre eux (Mazmanian & Morell 1990: 130).

Ces « *peurs plus ou moins rationnelles* » liées aux risques tiendraient à deux raisons principales : un défaut d'informations sur ces risques au cours du processus d'élaboration du projet ainsi que l'absence de contrôle par la population concernée du fonctionnement de la future installation (Jodelet et al. 1997 : 21 et s.).

---

<sup>63</sup> Le plus souvent de la part des citoyens issus de la classe moyenne à l'encontre des modifications de leurs conditions de résidence et du tissu urbain local (Mehl 1979). Tout en considérant le mouvement environnementaliste comme une pratique sociale exprimant certains problèmes rencontrés par la population, celui-ci est néanmoins considéré de la part d'un grand nombre de sociologues d'obédience marxiste au cours des années 70 comme une thématique initiée par les élites de la classe moyenne afin de passer sous silence les réels problèmes de la société que sont les contradictions sociales (sur ce point, cf. Castells 1975 : 92 et s.).

Conséquence directe de ce qui précède, un autre sujet d'inquiétude exprimé à l'occasion des conflits d'aménagement concerne le risque de *dévaluation* de la valeur foncière et immobilière des propriétés qui se situent dans le voisinage du futur aménagement (Jodelet et al. 1997 : 20 ; Mazmanian & Stanley-Jones 1995 : 30 ; Morell 1987 ; Sandman 1987 : 335 ; Wolsink 1994 : 853).

Le corollaire de ces perceptions de risques de dommages pour l'environnement, la santé et la valeur des propriétés réside dans l'émergence chez les populations concernées d'un *sentiment d'injustice* lié par une distribution inéquitable des bénéfices et inconvénients de l'aménagement : les populations affectées devraient supporter des désagréments d'un aménagement dont les bénéfices bénéficieraient au reste de la collectivité<sup>64</sup> (Jobert 1998 : 69 ; Jodelet et al. 1997 : 24 ; Mazmanian & Morell 1990 : 127 ; Morell 1987 ; Popper 1987a : 2 ; Wolsink 1994 : 854). Ce sentiment d'injustice fut longtemps interprété de la part des décideurs comme une réaction égoïste et irrationnelle de défense d'intérêts particuliers ou collectifs locaux contre l'intérêt général<sup>65</sup>. L'importance de ces mouvements a même conduit à l'invention d'un terme désignant ces réactions d'oppositions : le NIMBY<sup>66</sup>. On peut en l'occurrence interpréter l'émergence du terme de NIMBY comme une volonté de disqualification d'un mouvement d'opposition qui se pose comme un frein de plus en plus efficace aux velléités des aménageurs.

Comme le suggère cependant le modèle de Poirier Elliott, à l'instar des résultats issus de nombreux travaux (Barbier 1996 : 264 ; Jobert 1998 : 68), le conflit d'aménagement ne peut être réduit à l'antagonisme intérêt général / intérêt particulier qu'évoque le présupposé simplificateur véhiculé par le NIMBY.

---

<sup>64</sup> Autoroutes et lignes TGV qui desservent uniquement une minorité de communes parmi celles concernées par le tracé, décharges ou centres de tri ou de traitement des déchets dont l'utilité déborde largement les frontières de la zone concernée par l'aménagement.

<sup>65</sup> Mancur Olson a très bien exprimé cette idée d'individus qui n'ont pas intérêt à participer à une action collective dont ils pensent qu'elle se réalisera de toute manière sans eux et dont ils pourront bénéficier sans avoir à en supporter les coûts inhérents à leur participation (comportement du passager clandestin). L'auteur suggère notamment que le moyen de convaincre le passager clandestin à participer à une action collective est de lui octroyer des bénéfices personnels (Olson 1987 ; dans le domaine de l'aménagement, il s'agira de compensations par exemple). Cette solution ne semble cependant pas suffire dans de nombreux cas de projets d'aménagement.

<sup>66</sup> Pour *Not in my back yard* (pas dans mon jardin). Cette expression aurait été utilisée pour la première fois par Michael O'Hare, en 1977, dans le numéro 25 de la revue *Public Policy* (d'après Morell 1987 : 117). Claude Lacour utilise pour sa part le terme OMA, pour *Oui Mais Ailleurs* (Lacour 1995). Dans le même ordre d'idée, on trouvera également les acronymes LULU (*Locally unwanted land uses*) et NOOS (*Not on our street – pas dans notre rue*). Ces acronymes désignent les mouvements croissants d'opposition aux projets d'équipement de la part des populations locales concernées qui se sont développés en Amérique du Nord puis en Europe. Accompagné généralement du qualificatif de « syndrome », terme relevant du domaine médical et désignant un ensemble de symptômes en rapport avec un état pathologique donné, le NIMBY traduit une disqualification de ces oppositions, appréhendées par les autorités comme des réactions égoïstes de la part de populations dont l'unique motivation relèverait de la défense de leur bout de jardin. Cette expression a enfermé, dès l'origine, les mouvements d'opposants dans une position illégitime. Pour une analyse de cette disqualification via le concept de NIMBY, voir notamment Freudenburg & Pastor 1992 ; Lake 1993 ; Lascoumes 1994 ; Sandman 1987 ; Wolsink 1994 ; Zwetkoff 1997.

### 3.2. Le conflit d'aménagement comme conflit de procédure

A travers le conflit de procédure, la décision est considérée, et contestée dès lors, comme stratégique, au sens où elle est orientée vers et pour un intérêt particulier. Michael Poirier Elliott exprime ici l'idée d'une remise en cause du processus de décision par les populations locales parce qu'il procéderait essentiellement de négociations entre quelques acteurs qui, pour ce faire, maîtriseraient les procédures. Ce conflit résulte essentiellement d'une dénonciation des procédures administratives en raison de leur propension à contrôler l'information, à établir les règles dites rationnelles mais inamovibles, et à altérer, par conséquent, la capacité des individus à influencer sur les décisions (Poirier Elliott 1988 : 161).

En France, la conception du processus de décision qui préside à l'élaboration d'un projet d'aménagement a longtemps reposé, et repose encore souvent, sur une logique linéaire, telle que présentée dans la Figure 6 suivante :

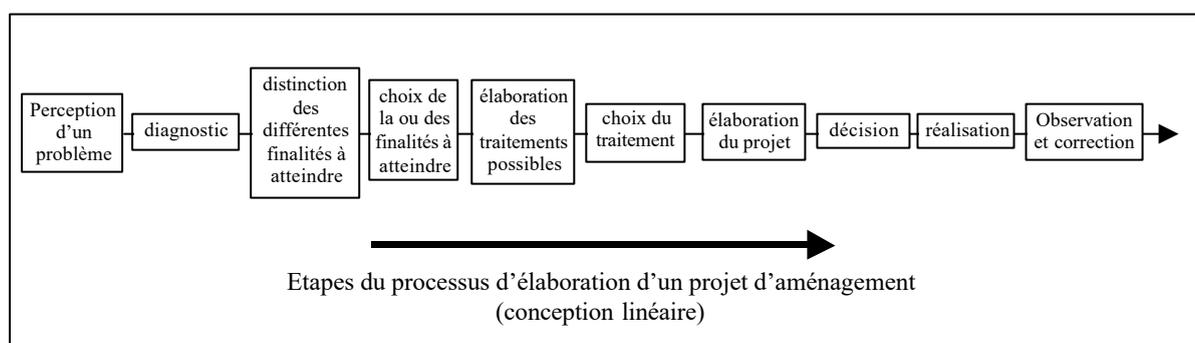


Figure 6 : Une vision linéaire du processus de décision d'aménagement<sup>67</sup>

La réalisation des aménagements s'est longtemps articulée en conséquence sur des procédures découpées en étapes successives, selon cette logique linéaire, en accordant très peu de place à l'échange en général et à la participation de la population en particulier.

Ce type de schéma postule en effet l'existence d'une « main » qui fait avancer ce processus, sans que l'on sache qui perçoit le problème, qui effectue le diagnostic et élabore des traitements possibles, etc. ; il s'agit probablement de la main de l'Aménageur, qui est à même de maîtriser le processus d'aménagement, considéré en fait davantage ici comme une procédure qu'un véritable processus.

Parés de cette conception linéaire du processus décisionnel, les promoteurs de projets d'aménagement ont longtemps élaboré leurs projets selon un modèle de décision fondé ainsi sur une *tradition fonctionnaliste* (Janvier 1996 ; Jobert 1998), sur un *régime de commandement*<sup>68</sup> (Fourniau 1996 & 1999) ou encore sur *l'action publique substantialiste*

<sup>67</sup> Source : Martouzet (1993 : 93)

<sup>68</sup> Le commandement désigne « la modalité dominante par laquelle une technostructure modernisatrice tente de

(Padiolau 1993). Cette approche fonctionnaliste s'est longtemps appuyée à la fois sur une rationalité technique censée répondre à une conception « *rationaliste, voire rationnelle, volontariste, formaliste, cohérente et globale* » de l'aménagement (Padiolau 1993 : 90) et sur un intérêt général défendu par les aménageurs (les corps d'ingénieurs d'État).

Cependant, nous savons désormais qu'un processus de décision n'est en rien linéaire et rationnel (Simon 1957 ; Sfez 1981). Ce sont les interventions répétées de nouveaux acteurs « environnementaux » à partir essentiellement des années 70<sup>69</sup> qui vont notamment remettre en questions cette conception linéaire. C'est en l'occurrence tout un système organisé de production de l'action publique (Duran & Thoenig 1996) qui est contesté à partir des années 70<sup>70</sup>.

La conception moderne du processus d'élaboration d'un projet d'aménagement relèverait plutôt de « *l'ensemble des événements, des démarches et interventions successifs qui jalonnent l'histoire d'un projet d'aménagement jusqu'à sa concrétisation ou à son abandon.* » (Mettan 1992 : 85). L'acceptation de l'aménagement proposée par Nicolas Mettan est clairement celle d'un processus de décision aléatoire jalonné par des « *événements* », tels que les conflits, qui peut ne pas aboutir à la réalisation de l'aménagement.

Dans cette dernière acception, le processus de décision en aménagement est alors conçu comme le produit d'un jeu d'acteurs opérant autour de procédures administratives organisées sous l'égide des pouvoirs publics, procédures qui prévoient une participation accrue des populations concernées au processus de décision (Mettan 1992). Mais de la théorie aux faits, le pas à franchir est encore grand ...

En effet, à travers la critique précédente de l'approche fonctionnaliste, c'est *l'absence de transparence des processus de décision* dans le domaine de l'aménagement que les populations locales expriment dans de nombreux pays (Fourniau 1996 : 9 ; Lascoumes 1994 : 234 ; Mazmanian & Morell 1990 : 133). Le pouvoir discrétionnaire de l'administration d'État et les procédures « secrètes » qui se déroulent hors des circuits politico-administratifs traditionnels caractérisent notamment dès les années 70 cette opacité appliquée aux projets d'infrastructures structurantes du territoire national (Charbonneau 1981).

Cette absence de transparence se décline corrélativement sous la forme de revendications récurrentes depuis les années 70 en termes de *participation de la population* aux décisions qui l'affectent ou la concernent (Barbier 1994 & 1996 ; Charbonneau 1981 : 241-242 ; Mehl 1979 : 177 ; Popper 1987 ; Renn et al. 1995b). La participation de la population est en effet réduite souvent à sa portion congrue, tolérée dans une logique d'adhésion au projet d'aménagement, et reléguée, lorsqu'elle existe, en fin de processus, c'est-à-dire une fois le

---

*régler son rapport à l'ensemble de la société* » (Fourniau 1999 : 12).

<sup>69</sup> Les luttes urbaines exprimaient, par exemple, une remise en cause par les opposants des modes de décision bureaucratiques et politiques dont ils se sentaient exclus, mais également une conception fonctionnaliste de la ville et, par extension, ceux qui faisaient la ville : les urbanistes (Castells 1975 ; Lefebvre 1972 ; Mehl 1979 : 176 et s. ).

<sup>70</sup> Sur ce point, on se référera utilement à une thèse de doctorat qui analyse les mécanismes de la décision en aménagement. Voir Larribe (S.) (1999) - *Représentations autocentrées et interactives d'un réseau d'acteurs en aménagement*, thèse de doctorat, Centre d'Etudes Supérieures d'Aménagement, Université de Tours, 232 p.

projet abouti des points de vue technique (après la réalisation d'études techniques) et de son implantation territoriale (cf. Figure 7 ci-dessous)<sup>71</sup>.

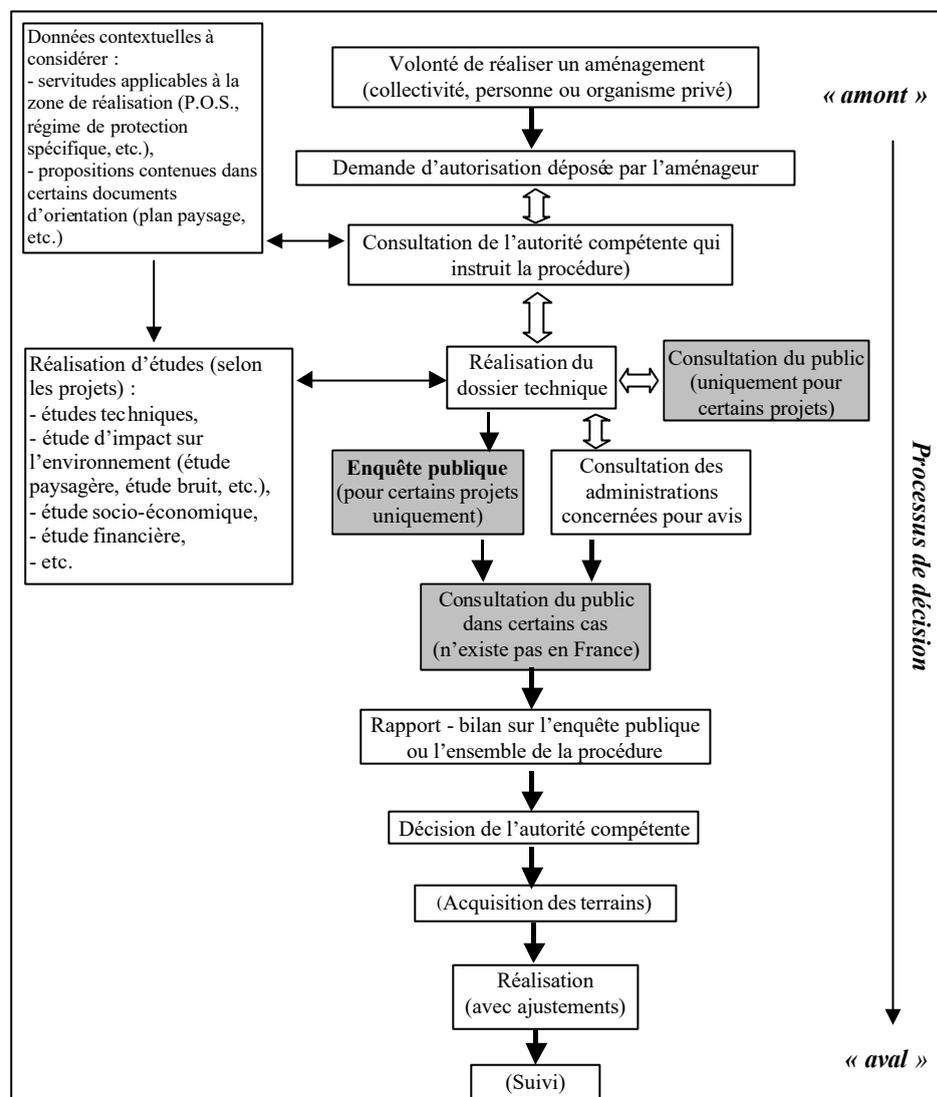


Figure 7 : La participation de la population à la définition d'un projet d'aménagement <sup>72</sup>

En France, les modes de participation de la population, et tout particulièrement la procédure d'enquête publique<sup>73</sup>, sont ainsi mis à l'index en raison de leur propension à

<sup>71</sup> Nous considérons ici la configuration d'un processus d'élaboration d'une opération d'aménagement qui est soumise à certaines procédures administratives en raison de son impact sur l'environnement. Une grande partie des projets d'aménagement, souvent de petite taille, a un impact faible sur l'environnement ; ils sont soumis à des procédures administratives simplifiées qui apparaissent moins contraignantes que celle présentée dans la Figure 7. Les conflits auxquels ces projets peuvent donner lieu font généralement partie de la sphère privée et sont, par conséquent, distincts des conflits d'aménagement.

<sup>72</sup> Source : synthèse personnelle d'après une analyse de documents de procédures administratives recueillis dans plusieurs pays (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Suisse et Québec).

<sup>73</sup> En France, l'enquête publique relève d'un ensemble de textes qui se signalent par leur complexité. Nous

laisser les populations affectées et concernées à l'écart des cercles de décision.

On ne trouvera rien de surprenant à cela dans la mesure où c'est souvent à l'occasion de l'enquête publique que la population locale prend connaissance de l'existence d'un projet d'aménagement.

Phase d'information et de consultation de la population, l'enquête publique conduit souvent en l'occurrence à des réactions hostiles au projet de la part d'une partie plus ou moins importante de la population locale. Celle-ci considère, dans ce cas, qu'elle est mise devant le fait accompli, que les jeux sont déjà faits, les principaux choix étant déjà effectués. Le projet d'aménagement est alors trop avancé à cette étape du processus de décision pour que le public consulté puisse être en mesure d'influer substantiellement sur le contenu du projet, et encore moins de le remettre en questions<sup>74</sup>. Devant le sentiment qu'il ne peut influencer sur la décision, la population témoigne alors de son indifférence ou, au contraire, manifeste son hostilité (Bouchardeau 1993 : 9). Par ailleurs, ces constats sont également formulés de manière récurrente depuis les années 70 dans d'autres pays<sup>75</sup>. En somme, l'enquête publique est régulièrement dénoncée en France comme un instrument

---

distinguerons ici les deux régimes principaux d'enquête publique qui s'appliquent aux aménagements et activités qui ont une incidence sur l'environnement.

La première est l'enquête publique préalable à la Déclaration d'utilité publique (D.U.P.), dite enquête « Bouchardeau », par laquelle le préfet ou le ministre concerné (selon les projets) autorise la réalisation d'un projet d'aménagement qui revêt un caractère d'utilité publique (loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement ; sur la genèse de cette loi, voir la Thèse de Xavier Piechaczyk (2000)). La seconde est l'enquête publique en matière d'installations classées soumises à autorisation (cette procédure s'applique uniquement aux installations qui représentent de réels dangers ou inconvénients pour l'environnement; loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement). Ces deux procédures reposent sur l'enquête Bouchardeau (avec quelques spécificités dans le cas d'une installation classée).

La loi du 12 juillet 1983 constitue une étape majeure dans le renforcement de la protection de l'environnement et de la participation du public aux processus d'élaboration des projets d'aménagement. Parmi les principales nouveautés qu'elle introduit, on retiendra notamment qu'elle renforce la publicité faite à la procédure, elle associe l'enquête publique à l'obligation de réaliser une E.I.E., le public peut s'exprimer par écrit sur le projet, elle insiste par ailleurs sur la nécessaire communication au public des documents concernant le projet et renforce le rôle du commissaire enquêteur qui conduit l'enquête (renforcement de l'importance accordée à son avis) et qui n'est plus désigné par le préfet, mais par le président du tribunal administratif (ce qui est censé renforcer son indépendance).

La durée de l'enquête publique est de un à deux mois, au cours de laquelle la population et les associations peuvent consulter le dossier technique et émettre leurs avis. Le commissaire enquêteur tient des permanences au cours desquelles il recueille des avis, informe, communique éventuellement des documents auprès du public. A l'issue de l'enquête publique, le commissaire enquêteur donne un avis sur le projet. Si cet avis est favorable, le préfet autorise la réalisation du projet d'aménagement en signant une D.U.P. (dans le cas d'une D.U.P. concernant un projet de taille importante, c'est le gouvernement, après avis du Conseil d'État, qui statue par un décret), ou un arrêté d'autorisation pour une activité d'une installation. Le commissaire enquêteur peut également rendre un avis favorable avec réserve(s) ou recommandation(s), ou un avis défavorable, ce qui implique ensuite des procédures spécifiques.

<sup>74</sup> Ainsi, pour René Hostiou, « plus qu'un véritable débat démocratique, cette procédure conserve fondamentalement une fonction de légitimation a posteriori de projets élaborés et techniquement bouclés qui ne peuvent faire l'objet d'amendements que tout à fait marginalement [ ... et ...] demeure une procédure d'information et de consultation, d'aide à la décision publique, sans pouvoir décisionnel conféré au public » (Hostiou 1993 : 87).

<sup>75</sup> Le constat analogue est formulé aux U.S.A. (Sandman 1987 : 335) ou encore en Belgique (Ministère de la Région Wallonne / DGRNE & Inter-Environnement Wallonie 1997 : 12).

de pérennisation du modèle traditionnel d'exercice du pouvoir (Caillosse 1986 : 166)<sup>76</sup>.

D'autres critiques sont également régulièrement adressées à son attention : le contenu rédhibitoire du dossier mis à l'enquête publique<sup>77</sup>, les modalités limitées de consultation du dossier mis à l'enquête et d'expression offertes au public<sup>78</sup>, les difficultés rencontrées par les commissaires enquêteurs dans l'exercice de leur mission (Bouchardeau 1993), mais également le rôle ambigu qu'ils jouent (Piechaczyk 2000) constituent, en effet, d'autres sujets d'insatisfaction.

Pourtant, la procédure d'enquête publique a bénéficié d'évolutions dans le sens d'une participation renforcée de la population. En France, la loi du 12 juillet 1983 en est l'illustration la plus convaincante (cf. supra note 73), sans pour autant que les logiques fondamentales des aménageurs qui animent cette procédure aient été remises en cause (Hostiou 1993 : 86). Le constat est alors univoque : l'enquête publique est impuissante à désamorcer la contestation et à résoudre de très nombreux conflits qui se font jour (Bouchardeau 1993). La loi Barnier, relative au renforcement de la protection de l'environnement du 2 février 1995, a ensuite introduit le principe de la communication du dossier d'enquête auprès des associations demandeuses (à leurs frais), la possibilité pour le commissaire enquêteur d'être assisté d'un expert et d'organiser, à sa discrétion, une réunion publique en présence du maître d'ouvrage (article 3).

L'organisation d'une ou plusieurs réunions publiques d'information constitue, en effet, la « parade » mise en place par les autorités publiques non seulement en France, mais également dans de nombreux pays occidentaux<sup>79</sup>. Pourtant, les limites de ces réunions publiques, fondées sur le modèle étasunien des *hearings*, ont, de longue date, été mises en exergue : propension à créer des confrontations stériles, intervention tardive le plus souvent dans le processus de décision, expression d'une partie seulement de la population privilégiant la participation des groupes organisés<sup>80</sup>, expression favorisée des couches sociales moyennes, correspondent davantage à une routine procédurale qu'à une réelle volonté d'impliquer le public, etc. (Webler & Renn 1995). Mais, une fois encore, l'instauration d'une ou plusieurs réunions publiques s'inscrit volontairement dans une logique d'absence de remise en cause des fondements mêmes des modes de décision dans le domaine de l'aménagement (cf. infra).

On ne saurait, en effet, trop attendre de la part de la procédure d'enquête publique qui, comme le soulignait Max Falque *« n'a jamais été conçue comme un système de participation de*

<sup>76</sup> Michel Prieur complète ce propos lorsqu'il souligne que *« la participation [y] est conçue comme un droit général à se faire entendre plutôt que comme un pouvoir d'intervention »* (Prieur 1988 : 401).

<sup>77</sup> Contenu souvent très technique et peu clair pour les profanes des dossiers mis à l'enquête, absence de variantes des projets dans ces dossiers, dossiers volumineux, etc. Pour une lecture de l'évolution de la procédure de l'enquête publique et ses limites, voir René Hostiou (1985 & 1993).

<sup>78</sup> Horaires des permanences contraignants pour les personnes actives, modalités qui privilégient la participation individuelle au détriment des groupes constitués (Blatrix 1997 : 103), possibilité à la seule initiative du commissaire enquêteur d'organiser une réunion publique permise uniquement depuis la loi Barnier du 2 février 1995, etc.

<sup>79</sup> Aux Etats-Unis, en Allemagne, en Suisse, en Belgique, aux Pays-Bas et au Québec (cf. VI.2)

<sup>80</sup> Sur ce point, voir notamment la thèse de Cécile Blatrix (Blatrix 2000).

*décision du citoyen* » (Falque 1982 : 85).

La critique corollaire de la précédente, elle aussi régulièrement avancée, est celle de *l'absence de prise en considération* des avis exprimés par les populations locales (Blatrix 1994 ; Bouchardeau 1993 ; Caillosse 1986 ; Genevaux & Salvan 1979 : 42). Mais, considérée et organisée généralement comme une consultation par les autorités, la participation de la population ne peut garantir une quelconque prise en compte des demandes de la population dans les décisions.

C'est également *l'absence de dialogue*<sup>81</sup> entraînant un sentiment d'être mis devant le fait accompli (Dubien & Waeraas 1994), de dépossession (Jodelet et al. 1997), mais également, et cela est lié, une attitude généralement non respectueuse de la part des autorités et des maîtres d'ouvrage à l'égard des opposants qui s'affirment très souvent dans les conflits d'aménagement (Dubien & Waeraas de Saint Martin 1994 : 20).

En ce sens, les oppositions peuvent traduire une insatisfaction récurrente au cours des trente dernières années de la part des populations concernées à l'égard de procédures qui ne leur permettent pas, au même titre que l'enquête publique, d'influer sur des décisions qui les concernent pourtant au premier chef.

### 3.3. Le conflit d'aménagement comme conflit substantiel

Ce type de conflit ne remet pas en cause le mode de décision. Il résulte en revanche d'un désaccord sur le contenu même de la décision (Poirier Elliott 1988 : 162).

Nous considérerons que le conflit substantiel peut s'exprimer principalement à travers deux types de revendications : une remise en cause du principe même du projet, voire une remise en cause de la politique dans laquelle il s'inscrit.

C'est en effet *parfois la nature même de l'aménagement*, voire son utilité, qui est remise en question, où que soit son lieu d'implantation. Quel que soit le contexte local, certains types de projets d'équipements perçus comme étant à risques sont en effet systématiquement confrontés à des oppositions, comme cela fut observé par exemple aux Etats-Unis au cours des années 80 (Freudenburg & Pastor 1992: 40), témoignant en ce sens que c'est la nature même du projet qui est source de conflits. Du NIMBY comme réaction égoïste de riverains à l'égard d'un projet, on en vient à identifier l'expression d'une insatisfaction à l'égard de la nécessité du projet, quel que soit son lieu d'implantation. Afin de « corriger » ce qui serait abusivement qualifié de syndrome NIMBY, on lui substitue d'autres acronymes tels que BANANA (Build absolutely

---

<sup>81</sup> René Hostiou s'exprimait ainsi à propos de l'enquête publique en 1985 (Hostiou 1985 : 116) : « *l'enquête publique est fondamentalement une procédure écrite, ne faisant place à aucun dialogue entre les différents protagonistes* ». Ce constat demeure toujours d'actualité malgré les aménagements apportés par la loi Barnier du 2 février 1995. Mais de manière générale, les analystes formulaient le constat dès les années 70 de l'absence de lieu et d'instance d'information et de dialogue (Genevaux & Salvan 1979 : 42).

nothing anywhere near anyone) ou NIABY (Not in anyone's backyard)<sup>82</sup> qui expriment l'idée que l'aménagement ne doit être construit nulle part, soit parce que sa technologie présente des risques pour la santé publique, soit parce qu'il relève d'une politique publique dont certaines orientations sont remises en question (Barbier 1994 ; Freudentberg & Steinsapir 1992 ; Heiman 1990 ; Wolsink 1994).

Ce déplacement du discours de la part des opposants de leurs intérêts vers leurs valeurs, qui remettent en question la nature et le fondement même du projet, traduit une montée en généralité des débats (Blatrix 1997 ; Dubien & Waeraas de Saint Martin 1994 ; Lolive 1997 ; Rui 1998 : 10 et s. ; Tapie-Grime 1997) : défendant au départ leur cadre de vie et témoignant de revendications de rejet du projet (réaction de type NIMBY), les opposants sont amenés ensuite à mobiliser un registre argumentaire faisant référence, en même temps qu'ils se constituent en groupe, à la protection de l'environnement, à la rationalité socio-économique ou encore à la politique concernée, afin de légitimer davantage leur position d'opposants (en valorisant ainsi une position désintéressée que rend délicate le statut de riverains) et de mobiliser les décideurs et l'opinion publique<sup>83</sup>.

Le conflit localisé peut ainsi donner lieu à l'émergence d'un débat sur des enjeux collectifs. On entre alors dans le champ de la légitimité des choix qui sont effectués via les politiques publiques et par les décideurs.

### 3.4. Le conflit d'aménagement comme conflit structurel

Pour Michael L. Poirier Elliott, un conflit peut traduire une remise en cause de l'ordre social via généralement la demande d'un changement (de) politique de la part de la population auprès des décideurs. Le conflit structurel repose en l'occurrence sur une remise en cause de l'allocation des ressources au sein de la société (Poirier Elliott 1988 : 161).

Elliott n'est pas plus explicite sur ce thème. Nous interpréterons cependant ce type de revendication selon deux niveaux : le conflit d'aménagement considéré comme un conflit social ou comme le signe d'une crise de légitimité.

Le conflit d'aménagement comme forme de *conflit social*<sup>84</sup> est une conception qui semble avoir vécu. L'analyse des « *lutttes urbaines* »<sup>85</sup> à la fin des années 60 et au début des années 70 avancera la thèse d'une nouvelle forme de conflit social participant d'une lutte des

<sup>82</sup> Pour une lecture plus détaillée de ces acronymes, cf. Catherine Zwetkoff 1997.

<sup>83</sup> On pourra remarquer que ces constats participent d'une entreprise de requalification des mouvements d'opposants, de la part de sociologues et de psychosociologues notamment, qui présente des similitudes avec la valorisation des luttes urbaines des années 70. Pour une lecture détaillée de ces « entreprises », voir notamment Lake 1993 et Zwetkoff 1997.

<sup>84</sup> Au sens où le conflit social suppose à la fois une lutte de l'investissement – économique ou non – contre la consommation et la lutte du peuple contre les privilèges, ce qui va de pair avec une conscience de classe (Touraine, *Encyclopedia Universalis*, terme « conflit social »).

<sup>85</sup> Titre de l'ouvrage de Manuel Castells (Castells 1975).

classes<sup>86</sup> : derrière l'objectif affiché par les opposants de défense des groupes sociaux les plus démunis<sup>87</sup>, la ville en général et l'aménagement urbain en particulier deviendraient en fait le lieu d'un nouveau mode de gestion collective de l'espace à travers la constitution d'un acteur politique collectif (Castells 1975 : 14 ; Enel 1982 : 8 ; Preteceille 1988 : 9). C'est toute une politique de production de l'urbain se voulant rationnelle et humaniste, mais considérée comme un instrument orienté vers et pour le développement économique favorisant la reproduction des rapports sociaux de production<sup>88</sup>, qui était alors mise à l'index (Castells 1975 ; Lefebvre 1972, Preteceille 1988 : 108).

Cependant, à cette conception s'oppose celle, défendue notamment par les écologistes, de conflits qui traduiraient moins un objectif de contrôle de l'État et une remise en cause de la société, que la reprise en mains par les citoyens de leur vie quotidienne à travers leur participation aux décisions qui les concernent (ce qui renvoie au volet 3.2 précédent) (Mehl 1979). Les luttes urbaines vont s'avérer finalement décevantes pour celles et ceux qui y voyaient une nouvelle forme de conflit social puisqu'elles vont s'atténuer sans qu'elles aient conduit aux résultats attendus.

Aujourd'hui encore, qualifier le conflit d'aménagement de conflit social serait probablement abusif, bien que certains auteurs américains l'interprètent, via le NIABY notamment, comme une remise en cause par les citoyens de la société productiviste (Heiman 1990 ; Lake 1993).

En revanche, les conflits d'aménagement peuvent être interprétés comme une forme de remise en question des modalités de mise en œuvre de l'action publique. Si l'action publique est marquée par un impératif de *légitimité* (Mény & Thoenig 1989 : 186), certains conflits d'aménagement symboliseraient en l'occurrence, depuis les années 70, un empiètement de cette légitimité allant crescendo et traduiraient une crise de confiance en France et dans d'autres pays à l'égard des acteurs institutionnels (Janvier 1996 ; Fourniau 1996 : 22 ; Lake 1993 ; Mazmanian & Morell 1990 : 127 ; Morell 1987). Ces conflits seraient l'expression d'un mouvement plus large de crise de légitimité de l'action publique territoriale depuis les années 80, fort bien présenté par Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, qui soulignent notamment la perte de monopole par les décideurs sur la propriété des problèmes à traiter (Duran & Thoenig 1996 : 606 et s.). Pierre Calame ne dit pas différemment lorsqu'il évoque la crise de la ville<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> Un certain nombre de chercheurs en sociologie urbaine, d'obédience marxiste, ont considéré, dès le milieu des années 60, les conflits liés à des projets d'urbanisme comme des événements participant d'une réelle dynamique de changement social : « *une revendication urbaine [...] ne peut triompher qu'en se transformant en mouvement social et ne peut se cristalliser comme tel qu'en se liant étroitement à la lutte politique générale* » (Castells 1975 : 44).

<sup>87</sup> Ceux-là mêmes que les opérations de rénovation menacent d'expulser des zones à aménager pour les repousser à la périphérie des villes.

<sup>88</sup> La planification urbaine ne serait en ce sens nullement « *un instrument de changement social, mais [plutôt] un instrument de domination, d'intégration et de régulation des contradictions [dont les] effets sont à analyser du point de vue social, et non par rapport à un chimérique 'ordre spatial'* » (Castells 1975 : 13).

<sup>89</sup> La crise de la ville est « *pour l'essentiel une crise de l'action publique, des pratiques, des idéologies et des institutions mises en place au fil des décennies ou des siècles pour assurer les régulations socio-politiques françaises* » (Calame 1994 : 33).

Cette crise de légitimité s'exprime, notamment en France, en termes de (re)définition et de propriété de *l'intérêt général*, entendu comme un « *idéal régulateur* » fondateur de la société et de l'Etat (Conseil d'Etat 1999 : 261)<sup>90</sup>, référent sur lequel se fonde l'action publique, et par conséquent l'aménagement. Le phénomène d'« *effacement* » de l'intérêt général (Janvier 1996 : 21) n'est pas nouveau en fait puisqu'il était déjà évoqué dans les analyses de conflits d'aménagement dès les années 70 (Mehl 1979 : 176 et s.). Depuis ces années, l'intérêt général « *ne s'impose plus comme une référence commune [...] la difficulté provenant de ce qu'on ne sait plus qui le représente, qui est légitime pour en exprimer le contenu* » (Janvier 1996 : 21). Plus précisément, comme le soulignent de nombreux auteurs, l'administration n'est plus seule à définir l'intérêt général car celui-ci relève d'autres points de vue tout aussi légitimes, et notamment, des intérêts publics liés à la protection de la nature et du cadre de vie (Prieur 1989 ; Réocreux & Dron 1996 : 26). Or, l'administration s'est longtemps appuyée sur une conception de l'intérêt général dont elle se croyait être la seule dépositaire, et qui servait avant tout les intérêts de l'État aménageur pour permettre la réalisation de grands équipements et infrastructures, au détriment bien souvent des intérêts locaux<sup>91</sup> (Charbonneau 1979 : 246 et s. ; Fourniau 1996). Ces abus du passé ont renforcé les opposants dans la logique de remise en cause de l'intérêt général et de ceux qui sont censés en être les garants, en particulier, les services de l'État.

Cette remise en cause n'est, elle aussi, pas l'apanage de l'hexagone. En l'absence de référence explicite faite à la notion d'intérêt général, les conflits d'aménagement sont néanmoins l'occasion dans d'autres pays, à l'image des États Unis ou des Pays-Bas, d'une remise en question du caractère « *essentiel pour la société* » (Lake 1993), de l'utilité publique (Heiman 1990) ou des intérêts dits « *supérieurs aux intérêts locaux* » (Wolsink 1994 : 855).

C'est également la remise en cause de la légitimité de l'expert et de son expertise qui suscite une attention particulière depuis les années 70 où elle s'est exprimée avec vigueur aux Etats-Unis (Freudenburg & Pastor 1992: 44 et s.) avant de s'étendre ensuite à de nombreux pays occidentaux. Dépassant l'unique domaine de l'aménagement, les critiques qui leur sont adressées dépassent, en fait, le simple cadre de la production de connaissances pour aller sur le terrain de l'instrumentalisation de l'expertise dans un objectif promotionnel<sup>92</sup> de la décision (Theys 1996 : 11). Dans le domaine de l'aménagement, l'expertise peut se voir en effet contestée par les populations locales en raison de son caractère alibi ou de plaidoyer en faveur du promoteur (statut promotionnel) dans une logique de « *marketing stratégique* » visant à susciter l'adhésion d'une population autour d'un projet présenté comme consensuel (Offner & Bieber 1987),

<sup>90</sup> L'intérêt général est une notion duale : elle peut relever d'une approche utilitariste qui considère l'intérêt général comme la somme des intérêts particuliers (la satisfaction des intérêts privés permettrait de réaliser l'intérêt public) ou d'une approche volontariste qui la conçoit comme un dépassement des intérêts particuliers (l'intérêt général est, dans ce sens, synonyme d'intérêt commun). Dans sa deuxième acception, l'intérêt général est appréhendé comme l'expression de la volonté générale, qui n'est pas celle de l'Etat, mais celle du peuple (Conseil d'Etat 1999 : 259).

<sup>91</sup> Cf. note 44.

<sup>92</sup> Philippe Roqueplo distingue trois statuts différents pour l'expertise : consultatif, promotionnel ou critique (Roqueplo 1996).

ou parce qu'elle apparaît uniquement comme un mode de légitimation des mesures compensatoires (Barouch & Mermet 1987 : 28).

On peut considérer, en fait, que les trois précédentes dimensions du conflit sont, au moins pour partie, à l'origine d'une perte de reconnaissance de la part des populations à l'égard de la légitimité des administrations, des décideurs politiques, des aménageurs et des experts à agir avec justesse (absence de prise en compte des intérêts des populations locales, dénigrement de leur position de « petits Nymbistes », etc.). On peut s'interroger dès lors sur l'émergence d'une « *légitimité de proximité* » (Jobert 1998 : 91), qui relèverait d'individus à la fois usagers d'un territoire et citoyens, et qui s'afficherait comme une nouvelle légitimité à considérer au même titre que les légitimités technique, scientifique et de la représentation politique.

En effet, cette crise de légitimité remet *a priori* en cause la *représentation démocratique*. Pour Pierre Lascoumes, au-delà d'un état de nature à conserver et de nuisances à réduire ou à éviter, l'action associative contestatrice relèverait en premier lieu d'un besoin démocratique de participer aux décisions d'aménagement (Lascoumes 1994 : 203). C'est en ce sens que d'aucuns considèrent que les conflits d'aménagement participent d'une crise de la démocratie moderne (Heiman 1990), et interrogent la notion émergente de « *démocratie participative* », qu'il est possible de rapprocher par ailleurs du fameux « *droit à la ville* »<sup>93</sup> développé par Henri Lefebvre.

La question de la « *démocratie participative* » renvoie aux dispositifs de participation de la population, rejoignant en cela les enjeux inhérents au conflit de procédure exprimés précédemment.

Comme le souligne Cécile Blatrix dans sa thèse, derrière la notion diffuse de « *démocratie participative* », existent en fait des phénomènes hétérogènes. En tant qu'acte qui permet de « "donner la parole" [...], la "démocratie participative" s'inscrirait ainsi dans la continuité des changements apparus dans les relations entre administration et administrés depuis la mise en place à la fin des années 70 d'un droit à l'information. L'idéologie de la participation vient ainsi relayer l'idéologie de l'intérêt général. Dans un contexte de « *crise de l'Etat-Providence* », la participation des principaux intéressés à l'élaboration des décisions apparaît comme une condition à l'efficacité de l'action. Il s'agit de donner aux administrés les moyens d'exprimer leurs préoccupations, et de demander des comptes à la puissance publique, afin d'accroître l'acceptabilité, donc l'efficacité, de l'action publique. L'association des acteurs intéressés à l'élaboration de la décision se justifie par la nécessité d'obtenir à la fois une 'meilleure décision', et de 'meilleurs projets'. Elle assure en outre une mise en œuvre facilitée par l'adhésion des acteurs à une décision qu'ils ont contribué à formuler » (Blatrix 2000 : 23-24).

On peut s'interroger cependant sur la contribution de cette *demande sociale de participation* à une nouvelle forme d'idéologie. Cette participation ne serait-elle pas considérée en fait par les opposants aux projets d'aménagement comme une fin en soi, indépendamment du

<sup>93</sup> Pour reprendre ici l'intitulé de deux ouvrages d'Henri Lefebvre (Lefebvre 1968 & 1972). Le droit à la ville signifie « *le droit des citoyens-citadins, et des groupes qu'ils constituent (sur la base des rapports sociaux) à figurer sur tous les réseaux et circuits de communication, d'information, d'échanges* » (Lefebvre 1972 : 22).

problème à traiter, et ne serait-elle pas, par conséquent, incapable d'atténuer la contestation, comme semble le souligner Cécile Blatrix (Blatrix 2000) ?

Les nouveaux forums de débat public alimenteraient-ils alors davantage le conflit qu'ils ne permettraient de le « résoudre », comme nous le suggère Sandrine Rui (Rui 1998) ? Si ces interrogations posent la question de savoir quelles sont les réelles attentes des opposants aux projets d'aménagement derrière cette volonté de participer, elles renforcent surtout le constat, évoqué par le conflit de procédure, de l'incapacité des démarches de participation de la population à satisfaire la gestion des situations conflictuelles dans le domaine de l'aménagement.

Sur la base, des quatre dimensions conflictuelles du conflit d'aménagement que nous avons identifiées, il est finalement possible de compléter le modèle de Poirier Elliott en l'appliquant spécifiquement à l'aménagement.

Ce modèle constitue une grille de lecture simplifiée des revendications exprimées par les populations locales à l'endroit d'un projet d'aménagement qu'elles contestent. Elle est représentée par la Figure 8 ci-dessous. Celle-ci illustre les quatre dimensions conflictuelles qui sont réparties selon les enjeux structurels et substantiels. L'ensemble de ces dimensions constitue ainsi le champ des possibles dans le cadre d'un conflit d'aménagement. Chaque conflit d'aménagement résultera du chevauchement plus ou moins important de ces quatre dimensions.

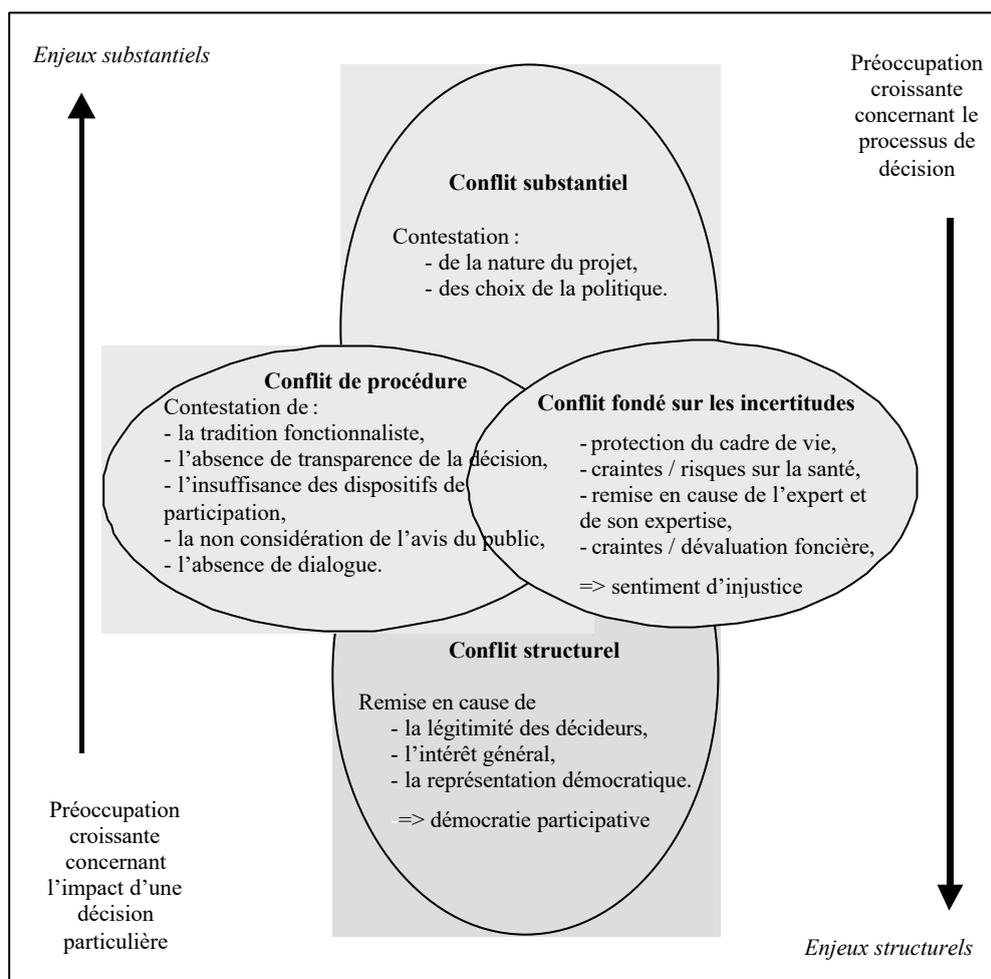


Figure 8 : Le conflit d'aménagement : un ensemble de revendications

Cette grille de lecture des conflits d'aménagement ainsi établie permet de mieux comprendre les dimensions d'un conflit d'aménagement et d'envisager les réponses à apporter.

#### I.4. CONCLUSION DU PREMIER CHAPITRE

Nous avons défini le conflit d'aménagement comme un conflit procédant d'un processus d'élaboration d'un projet d'aménagement, de quelque nature que ce soit, qui suscite une réaction d'opposition de la part des populations affectées, voire concernées, par l'ensemble de ses impacts potentiels.

Cette définition souligne le lien étroit qui unit ce type de conflit au processus de décision qui accompagne l'élaboration d'un projet d'aménagement d'une part, et à l'intervention d'un nouvel acteur, la population, d'autre part. Il appelle de profonds bouleversements

dans les pratiques des aménageurs davantage qu'à de simples ajustements.

Le regard porté sur les événements d'hier s'est révélé riche d'enseignements en termes de compréhension du conflit d'aménagement. S'il met en particulier en exergue des contextes et des acteurs qui ont évolué, il témoigne de la persistance de la conflictualité de l'aménagement depuis les années 70 jusqu'à ce jour. Les ressources d'action des opposants se sont vues renforcées progressivement au cours de ces trois dernières décennies, conduisant à de nombreux blocages de projets d'aménagement. Ce qui porte à croire que ce mouvement conflictuel n'est pas prêt de cesser et qu'il constitue désormais une composante intrinsèque de la pratique de l'aménagement.

A la lumière de ce qui précède, on constate, en outre, qu'il serait réducteur de circonscrire le conflit d'aménagement au seul conflit substantiel qu'exprime le NIABY, et encore moins au NIMBY. Le conflit d'aménagement exprime, on l'a vu, des revendications croisées en termes de participation, de dialogue, de contenu d'un projet, de légitimité à parler et à décider, etc., que nous avons distinguées selon quatre dimensions :

- le conflit « fondé sur les incertitudes » exprime les craintes, de la part de la population locale, liées aux impacts potentiels de l'aménagement sur leur cadre de vie et leur santé, et, corrélativement sur l'image de leur « région » et la valeur de leur patrimoine immobilier ;
- le conflit « substantiel » exprime un désaccord de la population sur la nature, voire l'intérêt, de la réalisation de l'aménagement ;
- le conflit « de procédure » traduit une remise en cause des procédures de participation de la population et, de manière plus générale, des modalités de la décision en aménagement ;
- et le conflit « structurel » conteste aux décideurs le monopole de la légitimité à prendre les bonnes décisions dans le cadre de situations que la population locale entend vouloir maîtriser en raison de leur impact sur leur vie quotidienne.

C'est en ce sens que le conflit d'aménagement procède d'un chevauchement de dimensions conflictuelles et constitue, par conséquent, un objet complexe à appréhender et à gérer.

Près de trente années après la première vague de conflits d'aménagement, c'est tout particulièrement la demande formulée par la population d'une plus importante participation de sa part aux processus de décision en aménagement qui s'exprime toujours avec autant d'acuité. Ces conflits remettent ainsi en question les modes de décision en aménagement à travers leur incapacité à prendre en compte cette demande. D'aucuns contesteront cette demande accrue de participation. Mais il n'en reste pas moins que les conflits continueront d'exister ainsi que leur corollaire de projets d'aménagement bloqués. Le risque est grand notamment de s'enfermer dans un débat sur la légitimité des populations à participer à ces processus de décision. Comme nous l'avons souligné plus haut, l'appartenance territoriale des populations susceptibles d'être affectées par la

réalisation d'un aménagement dont les incidences spatiales vont toucher ce territoire renforcerait l'existence de cette légitimité. Cependant, notre propos n'est pas d'entrer dans ce débat.

Nous considérons que les conflits d'aménagement ne sont pas des dysfonctionnements, mais qu'ils sont l'expression de dysfonctionnements. L'enjeu central dans la gestion des conflits est celle d'une réponse appropriée à ces dysfonctionnements. Les manifestations d'opposition de la part de la population traduisent une demande de participation aux décisions ; cette demande est également celle d'une reconnaissance de sa légitimité à pouvoir intervenir dans un cadre particulier qui la concerne, sans pour autant conduire à une « *dé-légitimation* » des modes d'action habituels (Blatrix 2000).

Ainsi, la participation de la population semble bien être la clef de tout processus de gestion des conflits d'aménagement. La question se pose de savoir quel mode de participation est susceptible de satisfaire à cet objectif. L'enjeu central de la gestion d'un conflit d'aménagement se pose, en effet, en termes d'articulation de cette participation avec le processus de décision. Cette articulation suppose un certain nombre de conditions pour être effective. Ces conditions doivent tout particulièrement répondre aux mécanismes qui conduisent à l'expression des quatre dimensions du conflit d'aménagement qui viennent d'être évoquées. Nous parlerons alors de *mécanismes conflictuels*.

Afin d'identifier ces mécanismes, notre analyse reposera sur deux études de cas traduisant deux manières très différentes de « gérer » un conflit d'aménagement (chapitre II). Sur la base de cette analyse, nous pourrions préciser la nature des mécanismes conflictuels (chapitre III) et envisager les conditions de leur prise en considération (chapitre IV).



## CHAPITRE II

-

### GENESE ET EVOLUTION DU CONFLIT

### D'AMENAGEMENT A TRAVERS DEUX CAS

### EXEMPLAIRES

---

Pour Gilles Barouch et Laurent Mermet, le terme «conflit» recouvre de façon assez ambiguë trois notions différentes: le conflit peut indiquer un processus qui a débuté à l'occasion d'un problème, il peut désigner un désaccord sur un aspect problématique ou encore la nature d'une relation entre ennemis indépendamment de problèmes particuliers (Barouch & Mermet 1987 : 359).

Après avoir souligné, au cours du chapitre précédent, le lien étroit qui unit le conflit d'aménagement au processus de décision, nous considérerons le conflit d'aménagement dans son acception de processus, caractérisé par la coexistence de «moments» de collaboration, de négociation et de conflit. Chacun d'eux imprime en effet sa marque à différentes étapes du processus de décision, lui donnant ainsi un caractère plutôt conflictuel, plutôt négocié ou plutôt coopératif (Barouch & Mermet 1987 : 360).

Une telle approche du conflit d'aménagement suppose ainsi de s'intéresser au processus de décision, à la vie du projet d'aménagement, afin d'y distinguer ces différents moments et de saisir les raisons explicatives du passage d'un moment à l'autre. A travers l'analyse d'un processus de décision conflictuel, il s'agit en particulier de mettre en lumière les mécanismes qui se trouvent à la source des quatre dimensions du conflit d'aménagement mises en évidence dans le chapitre précédent : les *mécanismes conflictuels*.

L'objectif de ce chapitre sera de mieux comprendre quels peuvent être ces différents moments et mécanismes conflictuels.

Afin de satisfaire à cet objectif, notre propos peut difficilement faire l'économie de cas concrets de conflits d'aménagement. Nous aborderons en l'occurrence les principaux résultats issus de l'analyse du processus de décision de deux projets conflictuels relevant de deux domaines qui ont suscité de nombreux conflits en France et dont les approches

de « gestion » du conflit apparaissent radicalement différentes, conduisant à deux résultats également différents. Les enseignements issus de l'analyse de ces deux cas d'étude contribueront à échafauder une « théorie » du conflit d'aménagement que nous présenterons dans le chapitre suivant.

Après une présentation de notre démarche d'analyse (II.1), nous traiterons ces deux exemples de conflit d'aménagement. Le premier cas que nous abordons est relatif à un conflit suscité par un projet routier (II.2) et le deuxième à une installation de traitement de déchets (II.3).

## II.1. METHODE D'ANALYSE DES PROCESSUS DE DECISION

### 1.1. Le niveau d'analyse du conflit

Objet complexe, le conflit se présente comme une *boîte noire* dont le contenu (les mécanismes conflictuels) apparaît difficile à appréhender. La systémique nous enseigne que si l'on considère les entrées (inputs) et sorties (outputs) de cette boîte noire, on ne peut comprendre cet objet en regardant uniquement les inputs et outputs, mais en regardant dans la boîte noire (Morin 1990). Dans notre cas, nous pouvons représenter ce principe systémique de la manière suivante :

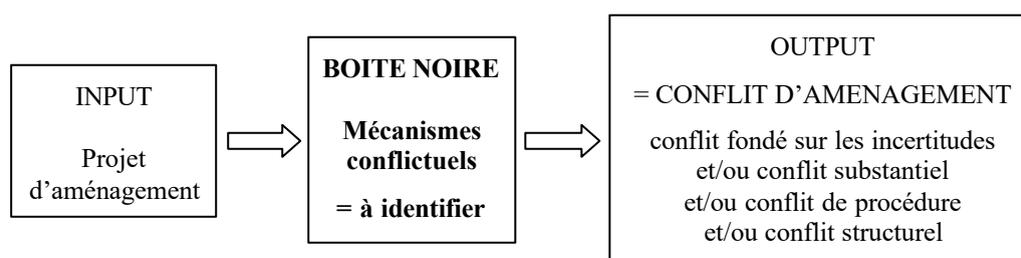


Figure 9 : La boîte noire du conflit d'aménagement

L'input est le projet d'aménagement sur lequel le conflit se focalise et l'output est représenté par le conflit d'aménagement et ses quatre dimensions que nous avons identifiées auparavant. Trop souvent, on tente de comprendre et d'expliquer le conflit d'aménagement à travers ces quatre dimensions. Celles-ci participent, certes, d'une meilleure compréhension du conflit d'aménagement, mais elles ne font qu'exprimer les attentes et mécontentements des opposants et ne peuvent, par conséquent, suffire seules à

exprimer les mécanismes conflictuels.

Derrière l'objectif d'une connaissance du conflit d'aménagement, se trouve ainsi la nécessité de découvrir le contenu de cette boîte noire.

La contrainte majeure qui se pose à cet exercice est celle de l'angle d'analyse du conflit, c'est-à-dire par quel côté ouvrir notre boîte noire. Celui-ci, déterminé par la discipline d'appartenance de l'analyste, apparaît forcément limité. Si l'étude des conflits a, de longue date, suscité un intérêt évident au sein de la communauté scientifique, la littérature abondante met en exergue des aspects très disparates qui reflètent en effet la discipline d'appartenance des auteurs : les économistes traitent plutôt de la théorie des jeux, de la décision et des négociations commerciales et économiques, les sociologues se concentrent sur les conflits sociaux et de classes à travers l'analyse des groupes sociaux, les psychosociologues portent leur attention sur les conflits inter-individuels et inter-groupes, les psychologues abordent le conflit à travers l'étude de l'individu (conflit intra-individuel -appréhendé comme une réaction à des forces contradictoires internes- ou conflit inter-individuel -comportement d'agression à l'égard d'autres individus) tandis que politistes et politologues tentent d'appréhender les conflits politiques locaux, nationaux ou internationaux. Dans le domaine de l'aménagement, la grande majorité des études qui ont porté sur les conflits sont l'œuvre de sociologues et de politologues. Chaque discipline entretient ainsi un rapport spécifique au conflit en privilégiant un angle d'analyse particulier, ce qui, comme le soulignait Hubert Touzard, ne permet à aucune d'elles de rendre compte seule de la complexité du conflit (Touzard 1976).

Parler du conflit d'aménagement nécessiterait de maîtriser l'ensemble de ces disciplines car chacune d'elles apporte un point de vue qui enrichit l'analyse. Il serait cependant présomptueux de notre part d'aspirer à cette maîtrise. A l'opposé, nous installer confortablement dans une analyse du conflit qui relèverait d'un unique corpus disciplinaire serait forcément incomplet, discriminant et sclérosant.

L'alternative qui nous a paru la plus judicieuse consiste dans une *première étape* à aborder le conflit d'aménagement selon un angle spécifique : parce que celui-ci est étroitement lié au processus de décision, nous avons choisi d'analyser dans un premier temps deux conflits d'aménagement en concentrant notre attention sur le récit des événements et les jeux d'acteurs afin de comprendre le processus de décision. Ensuite, dans une *deuxième étape* (troisième chapitre), nous compléterons cette première analyse en puisant dans diverses disciplines afin d'objectiver, autant que faire se peut, notre identification des différents mécanismes conflictuels.

Nous avons volontairement dissocié ces deux étapes pour plusieurs raisons :

- le conflit d'aménagement étant lié au processus de décision, il semblait nécessaire de porter en priorité notre attention sur cet aspect avant d'aborder plus en détail les mécanismes conflictuels. Cette distinction en deux étapes permet de souligner, en outre, que si le conflit d'aménagement peut effectivement se « lire » à travers l'analyse du processus de décision via le jeu des acteurs, ce jeu est lui-même le

résultat de mécanismes conflictuels. Notre démarche d'analyse relève ainsi de deux niveaux de lecture (cf. Figure 10 ci-dessous) ;

- à travers la présentation de ces deux exemples, la première étape permet à la fois de fonder et d'illustrer notre propos. Les deux cas étudiés ont un *rôle démonstratif*. Nous avons notamment opté pour une présentation succincte de chacun d'eux, accompagnée d'un premier niveau d'analyse centré sur les jeux d'acteurs, plutôt qu'une description monographique détaillée et forcément longue. Le rôle de la deuxième étape (troisième chapitre) consistera à expliciter et à compléter le premier niveau d'analyse via l'emprunt à divers corpus disciplinaires traitant du conflit afin de faire émerger les principaux mécanismes conflictuels. Cette étape revêt un *rôle explicatif* ;
- enfin, le conflit étant un objet d'étude complexe, nous avons veillé, par ailleurs, à ne pas ajouter à cette complexité qu'aurait provoqué une présentation simultanée des faits issus de l'étude des deux cas et d'une analyse simultanée des différents mécanismes conflictuels. Cette confusion aurait, en outre, cassé la dynamique des deux récits.

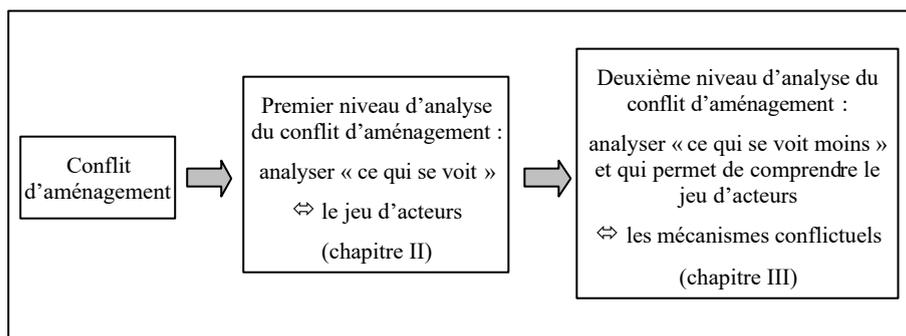


Figure 10 : Deux niveaux d'analyse du conflit d'aménagement

Nous présentons ci-dessous les clefs de lecture de nos deux cas d'étude.

## 1.2. Une combinaison de différents types d'analyse

Les principes d'analyse auxquels nous nous référons afin de rendre compte des jeux d'acteurs procèdent en fait d'une démarche hybride issue de disciplines et méthodes qui visent à rendre intelligibles les processus de décision. Les travaux développés en France par le courant de la sociologie des organisations, en particulier par Michel Crozier et Erhard Friedberg, sont en l'occurrence d'un intérêt indéniable en termes d'approche de la décision et des acteurs au sein d'une organisation<sup>94</sup>. Les postulats développés à travers

<sup>94</sup> La sociologie des organisations tente de mettre en évidence les règles non écrites qui déterminent le

leurs travaux de recherche dans le domaine de l'action collective, entendue comme l'action organisée, sont en effet d'un intérêt évident puisqu'ils permettent d'appréhender le comportement des individus placés en situation de changement, mais également les mécanismes complexes qui régissent les relations interindividuelles. Nous avons emprunté en outre à l'analyse des politiques publiques<sup>95</sup> dont la fonction est « *l'étude de l'action des autorités publiques au sein de la société* » (Mény & Thoenig 1989 : 9). Reposant sur différents corpus disciplinaires issus des sciences sociales, l'analyse des politiques publiques s'attache particulièrement à l'étude des processus de décision à travers la recherche empirique<sup>96</sup>. Tournée vers l'action (Mény & Thoenig 1989 : 64), elle apporte indéniablement des principes de recherche utiles pour notre travail. Enfin, nos analyses sont inspirées des travaux d'auteurs qui ont tout particulièrement étudié en France les jeux d'acteurs dans le cadre de conflits portant sur des problématiques de gestion de la nature, notamment Laurent Mermet (Mermet 1992) et Gilles Barouch (1989). Aucune de ces approches ne s'adresse seule à l'analyse du conflit d'aménagement dans la mesure où celui-ci ne se déroule pas au sein d'une organisation (le conflit d'aménagement voit, en revanche, l'intervention d'une ou plusieurs organisations), qu'il ne situe pas exclusivement dans le cadre d'une politique publique (tout projet d'aménagement est cependant la traduction concrète de la mise en œuvre de plusieurs politiques publiques) et qu'il déborde le cadre de la protection de la nature (qu'il sous-tend néanmoins très souvent en mettant en jeu l'environnement). Notre analyse des processus de décision conflictuels d'aménagement procède du croisement de ces trois principales approches.

Nous explicitons ci-dessous plusieurs principes de base qui fondent ces approches en tant que clefs de lecture des deux processus de décision que nous présentons plus loin.

Par décision, il faut comprendre un processus, c'est-à-dire non pas un acte ponctuel résultant du choix effectué par un décideur ultime, mais l'ensemble du cheminement qui mène au choix final (Grémion 1974 : 56). Cette conception de la décision comme

---

fonctionnement des organisations.

<sup>95</sup> Une politique publique peut être définie comme un « *enchaînement d'activités, de décisions ou de mesures, cohérentes au moins intentionnellement, prises principalement par les acteurs du système politico-administratif d'un pays, en vue de résoudre un problème collectif* » (Larrue 1997 : 14) ou encore comme « *un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales dans un secteur de la société ou dans un espace donné* » (Mény & Thoenig 1989 : 130).

<sup>96</sup> Discipline émergente en France au cours des années 90, après un développement important aux Etats-Unis au cours des années 70-80, on distingue classiquement trois courants de pensée de l'analyse des politiques publiques (Mény & Thoenig 1989) : le premier aborde la théorie de l'Etat, le deuxième explique le fonctionnement de l'action publique et le troisième s'attache à en évaluer les résultats et les effets. Notre propos se situe davantage dans le cadre du deuxième courant qui ambitionne de comprendre la complexité des processus de décision publique (Knoepfel et al. 2000). Alors que dans le domaine de l'analyse des politiques publiques, « *l'ambition du chercheur est de reconstituer les logiques à l'œuvre dans le processus décisionnel de façon à identifier les variables qui permettent d'expliquer pourquoi et comment ont été effectués tels ou tels choix publics* » (Muller & Surel 1998), notre démarche relève d'une ambition similaire en l'appliquant strictement aux décisions qui s'inscrivent dans des situations conflictuelles localisées. Sur l'analyse des politiques publiques, voir Knoepfel (P.) & Larrue (C.) & Varone (F.) (2000) – *Analyse et pilotage des politiques publiques*, 283p. (document de travail à paraître) ; Larrue (C.) (2000) – *Analyser les politiques publiques d'environnement*, L'Harmattan, Paris, 207p.; Mény (Y.) & Thoenig (J.C.) (1989) – *Politiques publiques*, coll. Thémis science politique, PUF, 391p. et Muller (P.) & Surel (Y.) (1998) – *L'analyse des politiques publiques*, Monchrestien, coll. Clefs, Paris, 186p.

cheminement est très proche du sens que l'on peut attribuer au processus de décision. En fait, dans la mesure où il semble désormais acquis que la décision est un processus (Muller & Surel 1998), l'expression « processus de décision » peut être considérée comme une tautologie. L'expression « processus de décision » permet cependant de mettre l'accent sur la construction progressive de la décision. L'idée centrale sur laquelle repose la notion de processus de décision est celle d'une décision qui n'est pas le fait d'un unique acteur<sup>97</sup>, mais le résultat d'un processus collectif issu des *interactions* entre un ensemble d'acteurs. En ce sens, la décision est dynamique et indéterminée dans son issue (Muller & Surel 1998 : 101 et s.).

Si l'on tient pour acquis le fait qu'un aménagement résulte d'un processus de décision, qui lui-même est le produit d'interactions entre des acteurs, l'analyse d'un conflit d'aménagement passe dès lors par l'étude de ces acteurs et de leurs interactions, les jeux d'acteurs, afin de comprendre en quoi ceux-ci participent au conflit.

Parler d'acteurs et de jeux d'acteurs traduit implicitement le postulat selon lequel un individu ou un groupe d'individus « *influence directement ou indirectement la décision* » (Roy & Bouyssou 1993 : 64) ou encore « *dès lors que, par sa simple existence, il appartient objectivement au champ social considéré comme pertinent pour l'analyse* » (Knoepfel et al. 2000 : 53). La notion d'acteur se distingue dès lors de celle d'agent social au sens où la première postule, contrairement à la deuxième, l'existence d'une certaine autonomie d'action de chaque individu ou groupe d'individus : tout individu ou groupe d'individu est bien entendu influencé par sa culture, par son statut et son environnement social, par sa propre histoire, etc., et si ces éléments participent au « formatage » de son comportement, celui-ci est cependant capable d'adaptation aux situations qu'il traverse, il est capable d'agir, il est « *actif* », il est un acteur (Crozier & Friedberg 1992 : 55 ; Friedberg 1993 : 214).

La notion d'acteur renvoie en fait à deux considérations centrales dans le cadre de l'analyse d'un processus de décision : la rationalité limitée de l'acteur et sa stratégie.

La *rationalité de l'acteur* est, en effet, fortement remise en question et peut être considérée comme limitée en raison d'un double postulat : l'acteur est incapable de formuler des préférences établies et des objectifs clairement identifiés au début du processus de décision et il est incapable de se comporter de manière rationnelle tout simplement parce que sa connaissance est limitée. Cependant l'acteur fait preuve d'une certaine rationalité au regard des opportunités qui se présentent et du comportement des autres acteurs. En somme, l'acteur fait montre d'une rationalité limitée<sup>98</sup>, c'est-à-dire qu'il n'est pas rationnel par rapport à des objectifs, mais par rapport à des opportunités, en regard du contexte et du comportement des autres acteurs (Crozier & Friedberg 1992 : 56).

Dans ce sens, l'acteur est capable de s'adapter et d'agir selon une *stratégie*, qui peut être évolutive et qui n'est pas forcément consciente. La notion de stratégie a le mérite d'une part d'attribuer une capacité d'action à l'individu et, d'autre part, de ne pas isoler l'acteur

<sup>97</sup> Bien que l'acte de prise de décision puisse relever en soi d'une initiative individuelle.

<sup>98</sup> Au sens de Herbert Simon (Simon 1957).

de son contexte d'action, son intervention stratégique s'insérant en l'occurrence dans le cadre d'un jeu d'acteurs. Certes, la stratégie est déterminée en premier abord par les préférences et les motivations de l'acteur, mais elle prend cependant uniquement sens dans la mesure où elle est associée aux chances de gains et de pertes que l'acteur perçoit dans le ou les jeux qu'il joue avec les autres acteurs (Crozier & Friedberg 1992 : 230). Deux éléments importants concourent dès lors à la détermination de la stratégie.

La stratégie est déterminée en premier lieu en regard des *ressources* dont l'acteur dispose et qu'il va pouvoir mobiliser (information, argent, droit, force, temps, capital confiance, réseau relationnel, etc.). Selon le ou les types de ressources dont il peut faire usage, l'acteur peut élaborer, plus ou moins consciemment, une ou plusieurs stratégies d'action qui vont se traduire dans les faits par des tactiques donnant lieu à des modes d'action (éviter, agression, demande d'arbitrage d'un tiers, dialogue, etc. cf. infra). En fait, les interactions entre les acteurs résultent de la confrontation de leurs stratégies.

La stratégie de l'acteur est également fortement dépendante de sa *maîtrise des règles du jeu* auquel il participe. C'est à travers la connaissance et l'utilisation de ces règles plus ou moins formelles que la stratégie et l'action de l'acteur seront orientées (Muller 1990 : 12). Laurent Mermet formule à ce titre une distinction intéressante entre deux types de jeu dans le cadre de situations dont l'enjeu est la protection de l'environnement (Mermet 1992). L'auteur propose une analogie entre un jeu d'acteurs confrontés à un problème de gestion de l'environnement et un « *plateau de jeu* ». Sur ce plateau de jeu, on peut distinguer un acteur central, le « *maître du donjon* », c'est-à-dire celui qui dispose de connaissances et qui maîtrise les règles du jeu, celui qui anime le jeu. Ce plateau de jeu peut être le lieu d'un « *jeu d'aventure* », c'est-à-dire qu'en l'absence de certaines informations fondamentales, une partie des acteurs se trouve en situation d'improvisation. Les nouveaux acteurs qui apparaissent dans un processus de décision sont généralement placés dans cette configuration de jeu d'aventure. L'autre situation correspond à un « *jeu de stratégie* » où chaque acteur s'efforce d'optimiser ses choix ou ses performances dans un contexte clairement caractérisé par des règles connues de tous. Avec l'apprentissage des règles du jeu et l'expérience, un acteur évolue d'une situation de jeu d'aventure vers une situation de jeu de stratégie. Un jeu d'aventure se transforme ainsi en jeu de stratégie lorsque les règles du jeu deviennent apparentes du fait de l'apprentissage d'un acteur ou d'une volonté de transparence de la part du maître du donjon, et inversement lorsqu'elles sont dissimulées à une partie au moins des acteurs. Comme le souligne l'auteur, dans les situations où la protection de l'environnement est en jeu, il existe toujours une part d'incertitude, le processus de décision comportant ainsi toujours une part d'aventure (Mermet 1992 : 52).

Dans les deux cas de conflit d'aménagement décrits plus loin, il sera intéressant de distinguer les situations qui correspondent à un jeu de stratégie de celles qui correspondent à un jeu d'aventure, et d'analyser en quoi cette distinction participe du conflit d'aménagement.

Il s'agit dès lors de bien comprendre, comme le résumait Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, que c'est le contexte qui fait la décision, que c'est le système qui l'emporte sur le

décideur. Ce raisonnement tient à quatre facteurs qui influencent le processus de décision (Mény & Thoenig 1989 : 213 et s.), qu'il apparaît donc impératif d'appréhender dans notre démarche d'analyse :

- le décideur est investi des attentes et des valeurs des autres. Le décideur doit donc jouer le rôle que l'on attend de lui ;
- les procédures se posent comme des contraintes, à tel point que l'on peut parler de « *tyrannie des procédures* » ;
- les relations d'influence et de pouvoir conduisent à des ajustements entre les acteurs en fonction d'une part de la vision que chacun d'eux a de la situation et, d'autre part, de la répartition des ressources ;
- l'ambiguïté et le malentendu n'empêchent pas que certaines décisions soient prises sans cependant que personne s'en rende véritablement compte. Le processus de décision évolue en l'occurrence, pour reprendre les termes de Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, dans un contexte caractérisé par une absence de consensus, où l'opacité est forte et où l'équivoque est généralisée (Mény & Thoenig 1989 : 221).

Afin d'appréhender l'ensemble de ces éléments, nous effectuons une analyse du processus décisionnel qui implique, comme le soulignent Pierre Muller et Yves Surel, une double démarche de recherche : procéder à une sorte de déconstruction des stratégies des acteurs ainsi qu'à une cartographie des différentes arènes de décision, entendues comme des espaces de négociations (Muller & Surel 1998 : 111).

Pour ce faire, notre méthodologie s'inspire notamment de *l'analyse stratégique* (qui vise, en résumé, à identifier et à expliquer les stratégies des acteurs analysés dans le cadre du jeu d'acteurs étudié) développée par Michel Crozier et Erhard Friedberg (1976) et, plus précisément, de l'« *approche organisationnelle de l'action sociale* » (Friedberg 1993). L'approche organisationnelle ambitionne d'analyser et de rendre intelligible un processus de décision au sein d'une ou de plusieurs organisations à travers la connaissance fine des acteurs et de leurs relations. Entendue comme une « *méthodologie de l'action* », celle-ci consiste, via une démarche hypothético-inductive, à reconstruire la logique et les propriétés particulières d'un « *ordre local* » entendu comme « *la structuration de la situation ou de l'espace considéré en termes d'acteurs, d'enjeux, d'intérêts, de jeux et de règles du jeu* » (Friedberg 1993 : 294). En analysant en particulier les interactions entre les acteurs, la démarche (et l'analyste) tente de reconstruire la « *dynamique des processus de structuration des rapports d'échange et de marchandage entre les individus placés en situation d'interdépendance* » (Friedberg 1993 : 294).

Comme le souligne Erhard Friedberg, les détracteurs de ce type de démarche inductive considèrent que la spécificité du contexte local d'action rend toute simplification et toute montée en généralité abusives (Friedberg 1993 : 291). Nous pouvons cependant répondre, pour reprendre cet auteur (Friedberg 1993 : 310 et s.), que ce type de démarche ne peut effectivement garantir l'exhaustivité, et qu'elle relève toujours d'une interprétation subjective et orientée de la part de l'analyste dans ses choix et son jugement ; c'est

néanmoins dans le respect d'une démarche rigoureuse et formalisée que réside la garantie principale d'effectuer un travail scientifique. En outre, c'est à travers une analyse comparative portant sur plusieurs cas d'étude que l'analyste est également en mesure de réduire ce risque. Celle-ci constitue en effet une forme « d'analyse par agrégats » qui permet d'observer des tendances globales, bien que subsiste le risque de simplification abusive (Mény & Thoenig 1989 : 356). L'intérêt de l'analyse comparative justifie notre choix de présenter ici deux cas d'étude.

Ces deux exemples n'ont pas été choisis au hasard. Ils ont été sélectionnés parmi un ensemble de cas que nous avons étudiés dans le cadre de différents travaux<sup>99</sup>. Le choix de les présenter ici est postérieur à leur analyse et se justifie pour plusieurs raisons :

- d'une part, l'intérêt de présenter deux cas contrastés du point de vue des approches de gestion du conflit mises en place permet de mieux comprendre les raisons explicatives de l'issue très différente de ces deux conflits. Ce contraste correspond à deux visions opposées du conflit et de la manière de l'aborder de la part des aménageurs ;
- d'autre part, l'analyse fait émerger un certain nombre de points communs aux autres cas étudiés, ce qui leur confère un certain degré de généralité. Ce sont ainsi différents moments d'opposition, de négociation et de coopération qui sont identifiés, mais également des acteurs et leurs stratégies qui sont analysés permettant de mieux appréhender les mécanismes conflictuels ;
- par ailleurs, si Erhard Friedberg conçoit le travail de l'analyste en temps réel, il est possible de l'envisager de manière ex-post, c'est-à-dire une fois le processus achevé. L'intérêt de l'analyse ex-post réside essentiellement dans le fait qu'elle permet d'appréhender les logiques à l'œuvre dans la décision d'autant mieux que celles-ci n'apparaissent qu'*a posteriori* (Muller & Surel 1998 : 103). La démarche ex-post revêt, certes, un certain nombre de limites (notamment une perte d'informations et une « reformulation » des événements de la part des acteurs que l'analyste est amené à rencontrer), mais elle comporte un certain nombre d'atouts que confère l'analyse d'un processus de décision achevé : l'accès aux archives documentaires est plus aisé et les personnes rencontrées font preuve d'une plus grande liberté d'expression sur une affaire « bouclée » que sur une affaire en cours.

---

<sup>99</sup> Pour une lecture détaillée de ces travaux d'analyse de situations conflictuelles, voir Dziedzicki & Larrue (1997a); Dziedzicki & Larrue (1997b); Cattani & Dziedzicki (1996); Dziedzicki & Larrue (1994). On trouvera davantage de précisions sur la démarche d'analyse dans Dente (B.) & Fareri (P.) et Ligteringen (J.) (1998) – *The waste and the backyard. The creation of waste facilities : success stories in six european countries*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht (NL), pp.197-223.

### 1.3. L'analyse empirique

En nous inspirant des corpus précédents, notre analyse repose finalement sur une démarche hybride se décomposant selon les quatre étapes suivantes :

- 1/ une reconstruction minutieuse de la chronologie des événements ;
- 2/ une analyse des acteurs (pour chacun d'eux, il s'agit d'appréhender l'évolution de sa vision du problème, de ses objectifs, de sa vision des autres acteurs, de sa stratégie, et les enjeux que le processus de décision revêt pour lui ainsi que ses ressources) et de l'évolution de leur rôle au cours du processus de décision ;
- 3/ une analyse de l'évolution du jeu des acteurs à travers les types de relations existant entre eux, ce que nous appelons les modes d'interaction. On distingue classiquement six principaux modes d'interaction (Mermet 1992 : 153) motivés principalement par la perception que les acteurs ont de la répartition des ressources :
  - l'évitement : qui consiste à ne pas parler du problème auquel les acteurs sont confrontés, ou à en parler constamment et ne rien faire ;
  - le recours à un tiers : un acteur renvoie le traitement du problème à une tierce personne plutôt que d'interagir directement avec l'interlocuteur qui partage ce problème ;
  - le conflit (la confrontation) : il résulte généralement de la concentration de ressources par certains acteurs qui considèrent qu'ils peuvent gagner sans avoir à faire de compromis, ce qui entraîne une réaction d'opposition de la part d'un ou de plusieurs autres acteurs. Les acteurs engagés dans un conflit entendent vaincre l'autre ou les autres ;
  - la négociation : elle correspond à une situation où les acteurs perçoivent qu'ils ne disposent pas de suffisamment de ressources pour l'emporter sur les autres acteurs. Dans une négociation, l'objectif des protagonistes est de partager le résultat, et non de vaincre, tout en sortant gagnant de cette interaction ;
  - la coopération (la résolution de problème) : procédant souvent de négociations préalables, la coopération correspond à une entente entre des acteurs qui ont en commun des intérêts et des objectifs similaires dans la perspective d'une solution gagnant-gagnant. A travers un partage de leurs ressources, les acteurs qui coopèrent se comportent à peu près comme s'ils constituaient un seul acteur face au problème à traiter ;
  - et la relation contractuelle : considérée ici dans son sens large, la relation entre

les acteurs est régie de manière procédurale par des règles (hiérarchiques, électives, contractuelles, etc.) qui permettent de régler les problèmes auxquels les acteurs sont confrontés de manière « *quasi-mécanique* » (Mermet 1992 : 153).

Il s'agit d'identifier notamment les *arènes* qui permettent de caractériser les interactions qui lient plusieurs acteurs. Selon le type d'acteurs impliqués dans l'arène, on parlera d'arène technique (professionnels du domaine, discours centré autour des aspects techniques de la décision), d'arène politique (élus politiques pour l'essentiel), d'arène sociale (groupes sociaux, opposants et partisans au projet, avec un rôle important pour les media et l'opinion publique) ou encore d'arène institutionnelle (interactions entre les administrations publiques essentiellement). Nous identifierons également les *forums* réunissant des représentants de ces différentes arènes, et en particulier les forums de débat public afin de pouvoir apprécier la participation de la population.

- 4/ une identification des raisons qui ont participé de l'évolution du processus de décision vers la sortie du conflit.

Pour chacun des deux cas étudiés, les informations collectées afin de satisfaire à la réalisation de ces quatre étapes procèdent de deux sources d'information :

- l'analyse de documents divers : rapports d'études, correspondances, procès verbaux de réunions, articles de presse, rapports d'enquête et d'étude, etc. ;
- une vingtaine d'entretiens semi-directifs conduits avec les principaux protagonistes dans chacun des deux cas sur la base d'un guide d'entretien identique.

Nous présentons ci-après une synthèse des résultats de cette analyse. Dans un premier temps, nous avons reconstitué chacun des deux processus de décision en plusieurs phases<sup>100</sup> en articulant notre propos autour des faits et d'une première analyse des jeux d'acteurs. Chacune des phases est illustrée par un schéma permettant de visualiser le jeu des acteurs<sup>101</sup> à travers notamment la constitution d'arènes. Dans un second temps, nous abordons les différents aspects qui ont joué un rôle dans la genèse, le développement et l'issue du conflit, en nous fondant en particulier sur la grille de lecture des quatre dimensions du conflit élaborée dans le chapitre précédent. Une analyse croisée des deux cas étudiés clôt enfin ce chapitre.

<sup>100</sup> Ce découpage est issu de notre propre reconstruction des événements étudiés.

<sup>101</sup> Les acteurs qui jouent un rôle clef dans chacune des phases sont indiqués en caractères gras.

## II.2. UN CONFLIT « RESOLU » PAR UN ARRANGEMENT : LE CAS DE LA LIAISON CERGY ROISSY

La particularité de ce cas d'étude réside dans la concurrence qui va opposer deux projets d'aménagement *a priori* antagonistes sur un même territoire : la construction d'une route à 2x2 voies et le projet de protection d'un site que le tracé de la route est censé traverser. Ce n'est donc pas un projet, mais deux projets que nous avons étudiés au cours de leur évolution respective dans le temps dans le cadre d'un unique processus de décision. L'analyse du processus de décision montrera qu'il en résulte un *compromis* entre ces deux projets, un compromis entre développement des infrastructures de transport et protection de l'environnement, un compromis issu d'arrangements négociés entre services de l'Etat, mais également entre services de l'Etat et collectivités territoriales ...

L'analyse porte sur une portion de route faisant partie d'un vaste chantier en région parisienne depuis de nombreuses années : la Francilienne, c'est-à-dire le troisième périphérique de Paris. La Francilienne est construite par tronçons depuis les années 80, au gré de l'évolution des études, des acquisitions foncières, et des oppositions.

Au Nord de Paris, dans le département du Val d'Oise, une section de 27 kilomètres de la Francilienne doit relier la ville de Cergy au pôle aéroportuaire de Roissy. Il s'agit de la *Liaison Cergy Roissy (LCR)*. Notre analyse porte sur une partie de la LCR dont le projet de tracé prévoyait la traversée d'une vallée rurale intégrée à la ceinture verte d'Ile-de-France : la *vallée de Chauvry*.

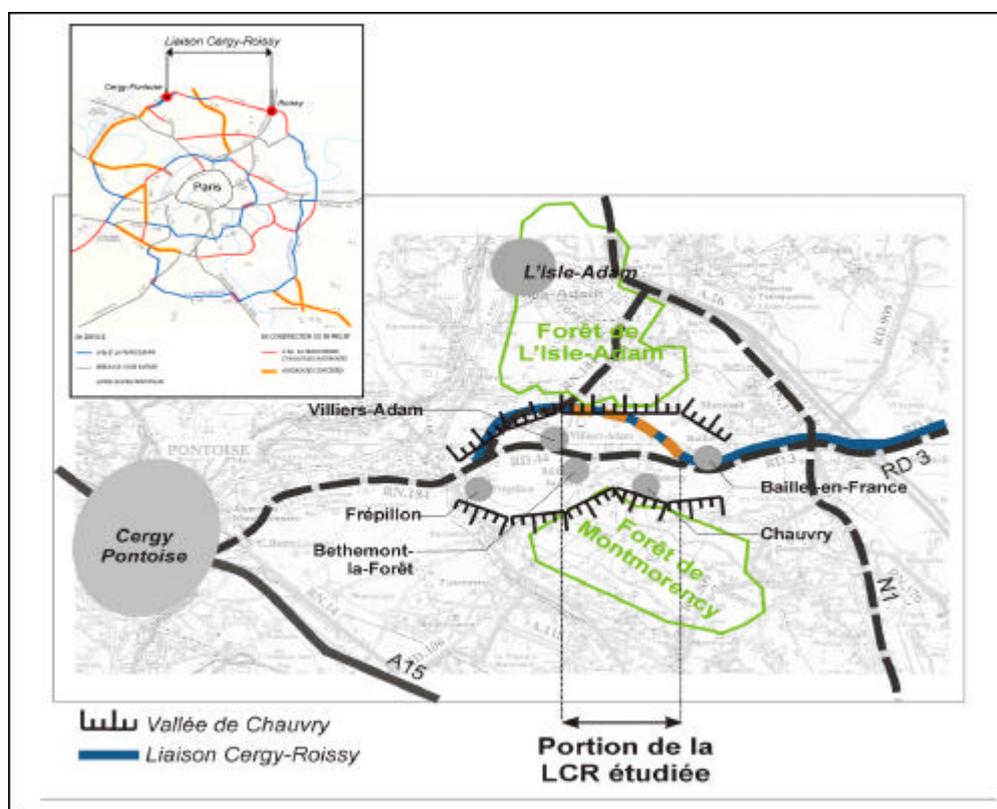


Figure 11 : Localisation de la portion étudiée de la Liaison Cergy Roissy (LCR)

La LCR était préalablement un projet dont la maîtrise d'ouvrage relevait à la fois de l'Etat et du conseil régional d'Ile-de-France. Mais dans un contexte de désengagement de l'Etat lié à l'accroissement de ses difficultés budgétaires et à la décentralisation, le conseil général du Val d'Oise s'est substitué à l'Etat et s'est engagé à la fin des années 80 à financer pour moitié cette infrastructure aux côtés du conseil régional d'Ile-de-France.

La réalisation de cette infrastructure routière va se voir concurrencée par un projet de classement au titre des sites<sup>102</sup> de la vallée de Chauvry, qui bénéficie alors déjà d'un statut de protection, certes relativement symbolique, en tant que site inscrit<sup>103</sup>. Cette concurrence va alimenter un conflit durant plusieurs années qui mettra en scène une diversité d'acteurs : services déconcentrés et centraux de l'Etat, le conseil général du Val d'Oise, les collectivités locales concernées, les milieux économiques, les associations locales de protection du cadre de vie et la population locale.

## 2.1. De la concurrence de deux projets vers le conflit d'aménagement : aperçu historique

Le processus de décision qui a présidé à l'évolution de manière parallèle de ces deux projets concurrents sur un même territoire peut être décomposé en six phases successives.

### □ Phase 1 (1981 - janvier 1988) : La protection de la Vallée de Chauvry contestée par un premier projet routier

Un *projet de classement* de la vallée de Chauvry émerge en 1983 à l'initiative de la Délégation régionale à l'architecture et à l'environnement (D.R.A.E.)<sup>104</sup>. L'objectif affiché est la protection de la valeur paysagère de la vallée à l'égard de la menace d'urbanisation de la région parisienne qui se fait jour. L'inspecteur des sites de la D.R.A.E. mobilise les élus locaux ainsi que les services et le représentant de l'Etat concernés du Val d'Oise (la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt –D.D.A.F.–, la Direction départementale de l'équipement –D.D.E.– et le préfet) afin de constituer le dossier technique du projet de classement de la vallée : présentation du projet devant les conseils municipaux dont tout ou partie du territoire communal est concerné par le futur site

<sup>102</sup> La protection au titre des sites relève de la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites. Cette loi introduit deux régimes principaux de protection : une protection que nous qualifierions de « lourde » (le classement) et un régime plus « léger » (l'inscription). Un site classé est un monument naturel ou un site dont la conservation ou la préservation présente au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque un intérêt général. Le classement constitue une servitude administrative d'utilité publique. Une fois le site classé, il n'est pas possible de modifier son état ou son aspect sans autorisation spéciale du ministre chargé des sites, donnée après avis de la commission départementale ou supérieure des sites. L'accord du ministre chargé des sites est obligatoire pour tous travaux nécessitant un permis de construire et intervenant dans le périmètre protégé.

<sup>103</sup> Le classement de la vallée de Chauvry au titre des sites renforcerait ainsi de manière conséquente le régime de protection existant de la vallée de Chauvry.

<sup>104</sup> La D.R.A.E. est un service extérieur du ministère de l'Environnement. Les D.R.A.E. ont précédé dans chaque Région la création des Directions régionales de l'environnement –DIREN– en 1991.

classé, réunions de travail avec les maires et avec les services de l'Etat concernés sous l'égide du préfet. Ce projet reçoit ainsi l'assentiment de la quasi-totalité des communes au début de 1984. Il n'en va pas de même du côté de l'Etat. En effet, celui-ci n'est nullement du goût de la D.D.E. qui le considère trop contraignant au regard du potentiel d'aménagement de la vallée. Elle refuse ainsi de donner suite aux demandes d'avis successives formulées par la préfecture (sollicitée par la D.R.A.E.). Ce silence de la D.D.E. conduit au blocage du projet de classement.

A partir de mai 1985, la D.D.E. met à l'étude, et dans le secret, un projet de liaison routière rapide entre Cergy et Roissy<sup>105</sup>. Elle fonctionne dans ce cas comme un service technique du conseil général sur le réseau routier départemental<sup>106</sup>. Cette voie résulterait de l'élargissement de la route départementale existante de 2x1 à 2x2 voies et de la création de deux déviations de villages de la vallée de Chauvry (Baillet-en-France et Villiers-Adam)<sup>107</sup>. Seuls les deux projets de déviation routière sont rendus publics par la D.D.E.. Elle les oppose dès lors officiellement auprès de la préfecture au dossier de classement de la vallée de Chauvry.

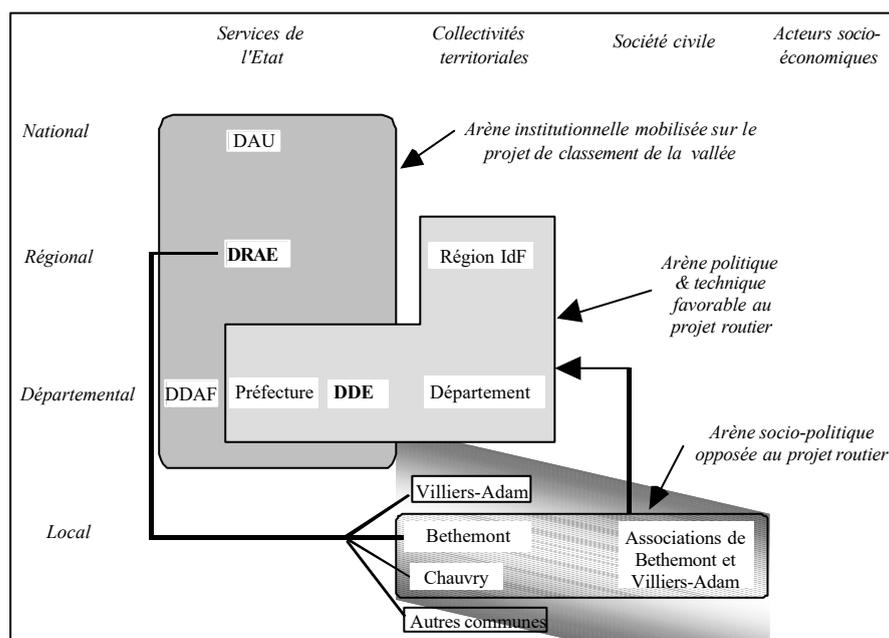


Figure 12 : Trois arènes pour deux projets concurrents

<sup>105</sup> Ni la D.R.A.E. ni la préfecture ne sont alors tenus au courant de ce projet.

<sup>106</sup> Avec la décentralisation qui a transféré la compétence de la construction du réseau routier départemental aux départements, le conseil général du Val d'Oise, à l'instar d'autres départements, s'est doté au milieu des années 90 d'un service des routes afin de gérer ce réseau routier. Jusqu'à cette date, la D.D.E. occupe ainsi la double fonction de service de l'Etat et de prestataire technique du conseil général.

<sup>107</sup> La voirie de la vallée de Chauvry est limitée à quelques voies de desserte locale. Toutefois, plus de deux actifs sur trois de ces communes travaillent hors de leur commune de résidence, ce qui génère de nombreuses migrations alternantes à l'origine d'une circulation importante sur les routes départementales de la vallée de Chauvry (RD44 et RD3).

On entre alors clairement dans une configuration de concurrence sur un même territoire entre deux projets portés chacun par un service de l'Etat et « arbitrée »<sup>108</sup> par le préfet. Cette situation peut être exprimée à travers l'émergence de trois arènes principales : une arène, que nous avons qualifiée d'institutionnelle, qui regroupe les services de l'Etat, une arène politique et technique favorable à l'option routière et une arène socio-politique qui y est en revanche opposée (cf. Figure 12 ci-dessus). Seules la D.D.E. et la préfecture appartiennent en fait aux deux premières arènes. La D.R.A.E. et la D.D.E., chacune étant porteur d'un projet, vont mobiliser et entretenir « leur » arène. Au cours de cette phase, la D.D.E. réalise les études techniques des deux déviations routières. La préfecture instruit pour sa part la procédure administrative préalable à la déclaration d'utilité publique (D.U.P.).

L'élaboration, en catimini, du projet routier se déroule au sein de d'une *arène technique* (la D.D.E. exerce une compétence technique et la préfecture instruit les procédures administratives) associée à une *arène politique* au sein de laquelle le Département et la Région s'accordent sur la construction à moyen terme d'une liaison rapide entre Cergy et Roissy<sup>109</sup>.

Afin de renforcer sa position, l'inspecteur des sites de la D.R.A.E. fait appel à son administration centrale de tutelle, la D.A.U. (Direction de l'architecture et de l'urbanisme, qui est une direction du ministère de l'Equipement, auquel les D.D.E. sont par ailleurs rattachées), pour faire pression auprès du préfet afin que le dossier de classement soit relancé. Cette pression, bien que limitée, conduit effectivement le préfet à réunir autour de lui les services de l'Etat concernés afin de présenter à l'administration centrale et aux élus locaux une position commune. Sensible aux arguments de la D.D.E., le préfet demande à la D.R.A.E. de suspendre sa démarche jusqu'à l'issue des deux procédures d'enquête publique préalables à la D.U.P. organisées dans le cadre de l'instruction administrative des deux projets de déviation routière. Bien que réticente, la D.R.A.E. accepte.

En 1986, le projet de déviation de Villiers-Adam est accepté par la municipalité et par le conseil général qui en devient ainsi officiellement le maître d'ouvrage. A la fin de 1987, ce projet est soumis à la population de Villiers-Adam lors d'une enquête publique préalable à la Déclaration d'utilité publique (D.U.P.).

Pourtant, une *arène politico-sociale* regroupant deux municipalités et deux associations locales existantes s'est mobilisée dès son officialisation contre le projet de déviation de Villiers-Adam. Associations locales, élus des communes voisines et habitants de la vallée de Chauvry manifestent leur hostilité à ce projet au cours de l'enquête publique. Devant cette opposition et les arguments avancés par les opposants, le commissaire enquêteur (cf. note 118) propose, dans son rapport, dès l'issue de l'enquête publique, qu'il y ait un sursis à

---

<sup>108</sup> C'est la D.D.E. qui maîtrise en fait le processus de décision au cours des deux premières phases.

<sup>109</sup> Le conseil régional en avait formulé le souhait dans le cadre de la réalisation de la Rode Interdépartementale des Villes Nouvelles (dont la réalisation est prévue dans le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la Région Ile-de-France), qui prendra plus tard le nom de Francilienne.

statuer. Puis, quelques jours plus tard, probablement soumis à une ou plusieurs pression(s), il donne finalement un avis favorable sur le principe de la réalisation du projet routier.

Le dossier du classement de la vallée de Chauvry se trouve alors à nouveau à l'ordre du jour. Une réunion est organisée à l'initiative de la préfecture entre les services de l'Etat et les élus des communes de la vallée de Chauvry. Elle permet à la grande majorité des maires d'exprimer à nouveau leur soutien au projet de classement de la vallée de Chauvry. Néanmoins, dans les jours suivants, la D.D.E. transmet au préfet ses réserves sur ce projet.

**□ Phase 2 (1988 - octobre 1989) : Le projet de protection de la vallée de Chauvry évolue lentement tandis que le projet de la LCR se précise**

Cette phase intermédiaire est synonyme de quasi mise en attente des deux projets. La D.D.E. demeure l'acteur *def en intervenant sur deux tableaux à la fois en jouant de son double statut* de service technique de l'Etat et du conseil général.

Durant ces deux années, le dossier de la réalisation de la liaison entre Cergy et Roissy prend forme au sein des services de la D.D.E.. Ce projet reste néanmoins tributaire de la réalisation de la déviation de Villiers-Adam, dont l'instruction du dossier connaît en fait quelque retards imputables :

- à l'attente des conclusions d'une étude prospective sur le tracé possible entre Cergy et Roissy que réalise le conseil régional par l'intermédiaire de l'IAURIF (Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France),
- à l'arrivée du nouveau président du conseil général qui perturbe à n'en pas douter l'agenda de la collectivité durant quelques mois.

La D.U.P. de la déviation de Villiers-Adam est signée par le préfet en novembre 1988. La seule progression tangible qui est à noter se situe plutôt sur les plans politique et technique. Ils permettent l'avancée du dossier routier entre Cergy et Roissy. La D.D.E. apparaît en position d'attente, et fait évoluer le dossier technique de la déviation de Villiers-Adam.

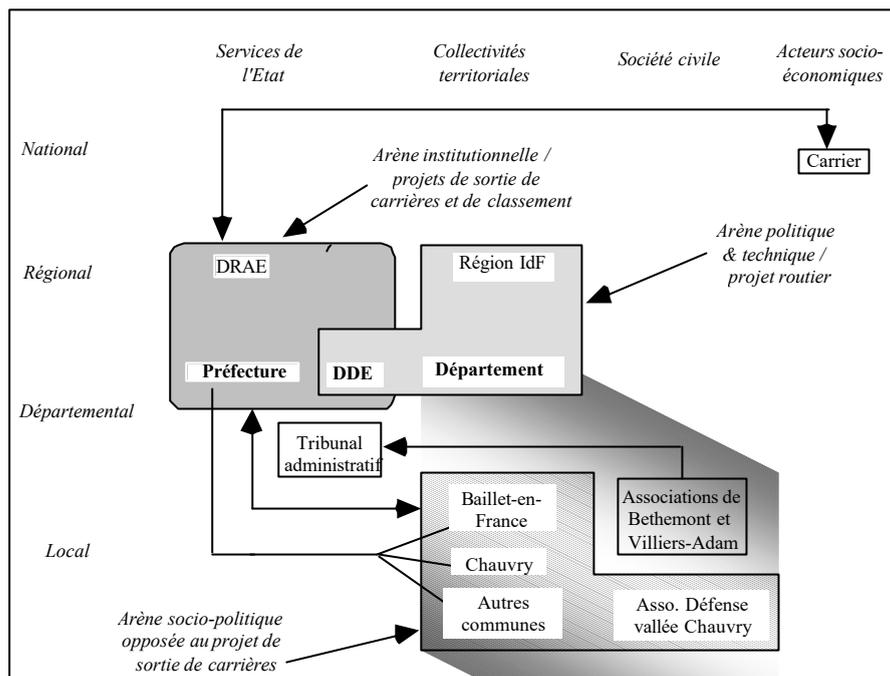


Figure 13 : Les acteurs mobilisés autour d'un troisième projet

Pendant ce temps, le dossier du classement de la vallée de Chauvry évolue du point de vue technique, mais la procédure demeure bloquée en préfecture. Ce blocage s'explique en 1988 par l'attente de la signature de la D.U.P. de la déviation de Villiers-Adam, et en 1989, par l'émergence d'un nouveau dossier polémique : celui de la réalisation d'un accès routier à une carrière de gypse<sup>110</sup> dont il s'agit de choisir le débouché dans la vallée de Chauvry.

La contestation locale qui avait émergé lors de la phase précédente est ainsi entretenue par le projet de sortie de carrières souterraines de gypse, qui mobilise alors l'ensemble de l'attention des populations locales, des élus de la vallée et des services de l'Etat concernés (au nombre desquels la D.R.A.E. et la D.D.E.). Ce projet constitue le plateau de jeu principal à travers à la fois une concertation regroupant les arènes institutionnelle et politique (quatre réunions ont lieu en six mois entre les élus locaux et les services de l'Etat) et un mouvement contestataire, alimenté par un groupe d'habitants de la vallée mobilisés par la municipalité de la commune de Chauvry, habitants qui vont se constituer en une Association de défense de la vallée de Chauvry.

Un élément nouveau va déclencher alors de nouvelles perspectives : l'action judiciaire intentée par les associations de Bethemont et de Villiers-Adam à l'encontre de la D.U.P. du projet de déviation de Villiers-Adam auprès du tribunal administratif de Versailles<sup>111</sup>,

<sup>110</sup> L'activité d'extraction du gypse constitue une activité économique importante dans cette région et se traduit par l'existence de plusieurs mines.

<sup>111</sup> Le tribunal administratif juge les litiges entre l'administration et les particuliers. Ses juges sont des fonctionnaires et non pas des magistrats, et dépendent du ministre de l'Intérieur. Ce pouvoir judiciaire, indépendant des deux pouvoirs exécutifs et législatifs du régime présidentiel et parlementaire français, relève par

conduit à l'annulation de la décision préfectorale en octobre 1989<sup>112</sup>.

Cette victoire remportée par les associations locales donne l'occasion aux partisans du projet routier d'abandonner le projet initial au profit d'un chantier d'une toute autre envergure.

**□ Phase 3 (novembre 1989 - 1990) : Le projet de la LCR est présenté et contesté tandis que le dossier de classement est suspendu**

L'annulation de la D.U.P. de la déviation de Villiers-Adam est l'occasion, quelques semaines plus tard, de l'*officialisation du nouveau projet de la LCR* par la D.D.E. et le conseil général auprès des élus locaux et de la population locale : il n'est plus question d'un élargissement d'une route dans la vallée de Chauvry, mais de la création d'un nouvel axe à quatre voies.

Avec l'apparition du *nouveau projet et des enjeux importants* qu'il induit désormais, on assiste au durcissement des positions des acteurs. Se constituent alors *deux arènes distinctes*. L'une est dominée par des partisans du projet routier, au centre de laquelle se trouve la préfecture qui instruit les procédures administratives du dossier de la LCR, mais surtout, qui doit composer avec les multiples pressions dont elle est l'objet de la part d'élus politiques et du ministère de l'Environnement notamment (*arène institutionnelle*). Au centre de ce dispositif dont il gère en grande partie les règles du jeu via sa maîtrise des procédures administratives, le préfet est le véritable «*maître du donjon*» de ce jeu d'acteurs. L'autre arène se mobilise contre le principe d'une voie nouvelle dans la vallée de Chauvry auquel elle va opposer, comme ultime ressource, le projet de classement du site (*arène socio-politique*).

On assiste à l'entrée en scène d'acteurs restés discrets jusque là : la préfecture et le conseil général. L'importance de l'enjeu du nouveau dossier de la LCR se traduit par un transfert de la gestion effective du dossier routier de la D.D.E. vers ces deux acteurs (respectivement le responsable de l'instruction administrative et le maître d'ouvrage). Ce nouveau leadership s'explique par ailleurs par l'affichage et la maîtrise politiques auxquels le nouveau président du conseil général est attaché<sup>113</sup>. Le Département intègre par conséquent l'arène institutionnelle et s'affirme alors comme un acteur à part entière. La D.D.E. demeure néanmoins très présente en raison de sa connaissance technique et des orientations stratégiques qu'elle dispense à la préfecture et au conseil général, en lien en particulier avec un bureau d'études auquel elle a confié la mission de mener une analyse des demandes locales auprès des élus et des associations (cf. infra). Le préfet s'affirme alors comme un acteur central du processus par sa maîtrise des procédures et son réseau

---

conséquent d'un lien important avec les services de l'Etat. C'est pour cette raison que nous l'avons inscrit dans la colonne réservée aux services de l'Etat dans le schéma précédent, bien que le tribunal administratif n'en soit pas un.

<sup>112</sup> Annulation prononcée pour vice de forme (deux avis consécutifs différents rendus par le commissaire enquêteur).

<sup>113</sup> Le président du conseil général est un ancien haut fonctionnaire qui maîtrise les rouages de l'administration.

de relations, en liaison étroite avec la D.D.E. et le conseil général. Ces trois acteurs présentent un front commun contre le projet de classement de la vallée<sup>114</sup>. La D.D.E., le conseil général et la préfecture dominent ainsi l'arène institutionnelle qui s'élargit, au sein d'un « jeu à trois » mobilisée autour du nouveau projet routier.

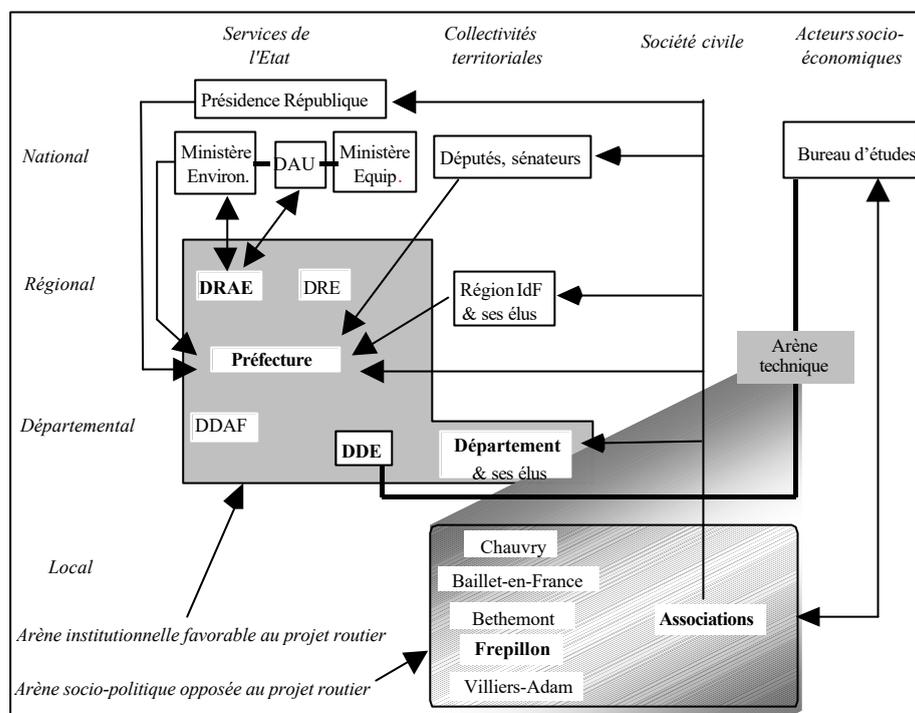


Figure 14 : Une arène institutionnelle dominante

La D.D.E. et la préfecture semblent s'accorder sur le fait que le classement de la vallée de Chauvry peut représenter une menace sérieuse pour le projet de la LCR. Il faut noter que sous l'impulsion de la D.R.A.E. et de l'inspection des sites de la D.A.U. (qui dépend administrativement du ministère de l'Environnement, et non plus du ministère de l'Equipement), le ministère de l'Environnement a officiellement demandé au préfet d'accélérer ce dossier en janvier 1990. Mais le travail de « verrouillage » mené par le préfet lui permet d'imposer son point de vue face à la D.R.A.E. et aux représentants de la D.A.U., le classement étant dès lors mis en attente. La D.A.U. et la D.R.A.E. se trouvent alors isolées au sein de l'arène institutionnelle, ou prévalent les interactions entre les partisans du projet routier. Cet isolement conduira la D.R.A.E. à assouplir finalement sa position (cf. infra).

Cependant, à la différence des phases précédentes, les partisans du projet routier jouent la carte de l'ouverture. Le lien entre les deux arènes va évoluer vers le dialogue puis vers le

<sup>114</sup> Le préfet mobilise notamment le DRE et un conseiller technique du ministre de l'Equipement, afin de faire contre-poids à l'éventuelle accélération de la procédure de classement par le ministère de l'Environnement, sollicité quant à lui par la D.R.A.E. et la D.A.U.

conflit.

Probablement sous l'effet de la pression des opposants à la LCR, le Département, conseillé par la D.D.E. (c'est elle qui rédige notamment le rapport que le président du Département fait voter par son assemblée), décide dans une même délibération de se porter maître d'ouvrage de la LCR, de mener la concertation avec les élus locaux, de prendre en compte les préoccupations d'environnement, et enfin de se prononcer favorablement au projet de classement de la vallée de Chauvry.

Dans un premier temps, et à la demande du président du conseil général, la D.D.E., assistée du bureau d'études, consulte les municipalités de la vallée de Chauvry dans le cadre de l'élaboration du projet de la LCR sur la base de trois variantes<sup>115</sup> initiales. Cette démarche informelle est donc mise en place avant même que certaines études techniques soient lancées ; elle se situe ainsi en amont du processus d'élaboration du tracé de la LCR. A leur demande, les associations de riverains et de protection de l'environnement seront elles aussi consultées. Cette consultation conduit finalement à treize variantes pour la LCR qui sont intégrées dans l'étude d'impact<sup>116</sup>. Le principe de la construction de la route n'est pas remis en cause, mais la grande majorité des communes et les associations refusent les variantes empruntant la vallée de Chauvry et optent pour un tracé qui l'évite. Les municipalités de la vallée de Chauvry forment une coalition et émettent des délibérations communes à la fois opposées aux variantes de la LCR en vallée de Chauvry et favorables au classement de la vallée. Les relations avec le conseil général n'en restent pas moins très cordiales, en raison notamment de son ouverture au dialogue, geste que les élus locaux apprécient. De leur côté, les associations locales reprennent à leur compte le projet de classement de la vallée de Chauvry et tentent de mobiliser les élus de tous niveaux et obédiences confondus (notamment les élus Verts du conseil régional, ce qui est loin d'être du goût de la majorité départementale), les ministres concernés et la présidence de la République, afin qu'ils interviennent auprès du préfet pour que ce dossier soit relancé. Mais le dialogue qui s'était instauré durant six mois s'interrompt. La phase de consultation touche en effet à sa fin et une décision doit être prise. En outre, certaines associations

---

<sup>115</sup> Les variantes sont les différents tracés envisagés dans le dossier technique du projet. Le tracé final est retenu parmi ces variantes.

<sup>116</sup> *L'étude d'impact sur l'environnement* (E.I.E.) a été introduite en France par la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature (article 2) et le décret d'application du 12 octobre 1977 qui précise son contenu. A travers l'estimation des impacts potentiels d'un aménagement ou d'une activité, le double objectif de l'E.I.E. est la définition et la mise en œuvre de projets d'aménagement plus respectueux de l'environnement, ainsi que l'aide à la décision puisque sur la base de l'E.I.E. principalement, l'autorité administrative autorise ou non un aménagement ou une activité. Seuls certains aménagements ou activités sont, par leur nature ou selon un seuil fixé, soumis à l'E.I.E. La réalisation d'un tel document est codifiée et doit présenter successivement : 1/ une analyse de l'état initial du site et de son environnement, 2/ une analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement, 3/ les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue des préoccupations d'environnement, parmi les solutions envisagées, le projet présenté a été retenu, et 4/ les mesures envisagées par l'aménageur pour supprimer, limiter et si possible compenser les inconvénients de l'aménagement ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes (mesures compensatoires). Le décret du 25 février 1993 a modifié le décret de 1977 afin de respecter la directive européenne du 27 juin 1985 sur l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, en élargissant le champ d'application de l'étude d'impact et en l'harmonisant avec l'enquête publique (d'après le Code permanent de l'environnement et des nuisances).

locales ont adopté une ligne « dure » en refusant tout compromis sur le tracé de la LCR. Elles vont notamment lancer une campagne de presse qui sera jugée calomnieuse de la part de nombreux élus du conseil général mis en cause. Les associations se trouvent alors isolées ; ayant suscité une réaction générale contre elles (même de la part de la majeure partie des élus locaux qui les soutenaient et qui, pour des raisons politiques, ne peuvent plus se permettre de s'afficher avec elles), elles (se) sont mises à l'écart du plateau de jeu. Les relations entre les deux arènes se trouvent ainsi interrompues.

Au cours des six mois qui suivent, c'est au tour des différents services de l'Etat concernés d'être consultés sur le projet de la LCR. C'est au sein de *l'arène institutionnelle* que la variante finale de la LCR est retenue, à partir des treize variantes élaborées avec les communes et les associations et des avis des différents services de l'Etat. A ce titre, les exigences formulées de la part de la D.D.A.F. et de l'Office national des forêts (O.N.F.) en termes de contournement des zones boisées et agricoles par le tracé de la future route, apparaissent contraignantes pour la D.D.E.. Le respect des demandes de l'O.N.F. renforce en particulier la solution d'un tracé en vallée de Chauvry (les espaces boisés la bordent), alors que les opposants à cette solution privilégient uniquement celle d'un tracé s'inscrivant dans ces espaces boisés.

Enfin, en octobre 1990, un tracé est négocié entre la D.R.A.E., la D.D.E. et le conseil général au regard des treize variantes : la route traversera la vallée de Chauvry, selon un tracé tenant compte des contraintes essentiellement paysagères, agricoles, forestières et d'éloignement aux habitations. La coalition des différents niveaux de l'administration de l'Environnement n'est pas parvenue jusque là à contrer le projet routier, ce qui explique le choix de la D.R.A.E. de jouer la carte du compromis LCR / classement. La D.R.A.E. justifie et présente cette décision auprès de la DAU et du ministère de l'Environnement comme le meilleur, et nécessaire, compromis entre la nécessité à terme de réaliser la LCR et le classement de la vallée de Chauvry, qu'elle espère obtenir en compensation. Pour sa part, l'arène socio-politique (communes et population opposées au projet) a été tenue à l'écart de l'ensemble de ces arrangements entre les services de l'Etat et le conseil général.

Ce front des services de l'Etat favorable au projet routier met, on peut le comprendre, les derniers opposants au tracé dans une situation très inconfortable.

#### □ *Phase 4 (1991 - janvier 1992) : La difficile tentative de légitimation de la LCR*

On assiste ici à une mainmise de la part du conseil général, de la D.D.E. et de la préfecture sur le processus. Il n'est plus question de concertation, mais bien de faire progresser rapidement le dossier routier à la fois sur les plans technique et procédural. Une arène à la fois technique et institutionnelle est mobilisée en ce sens. Si le projet de la LCR s'en trouve effectivement renforcé, il est intéressant d'observer que chacune des décisions prononcées à ce titre est accompagnée d'une demande de garantie de classement de la vallée de Chauvry.

Le tracé retenu est présenté aux élus locaux et aux associations en février 1991, puis validé par l'assemblée du conseil général le mois suivant. Celle-ci renouvelle par ailleurs le principe de la sauvegarde de la vallée de Chauvry.

L'évolution de la procédure et de la stratégie des promoteurs de la LCR les conduit à travailler de concert et à solliciter les différentes autorités compétentes afin qu'elles valident le principe de la réalisation du projet routier. Ceux qui, hier, négociaient, sont devenus ainsi des partenaires pour défendre un projet qui sert leurs intérêts respectifs. On se trouve clairement ici dans une configuration de jeu gagnant-gagnant que les protagonistes entendent bien concrétiser en associant leurs efforts.

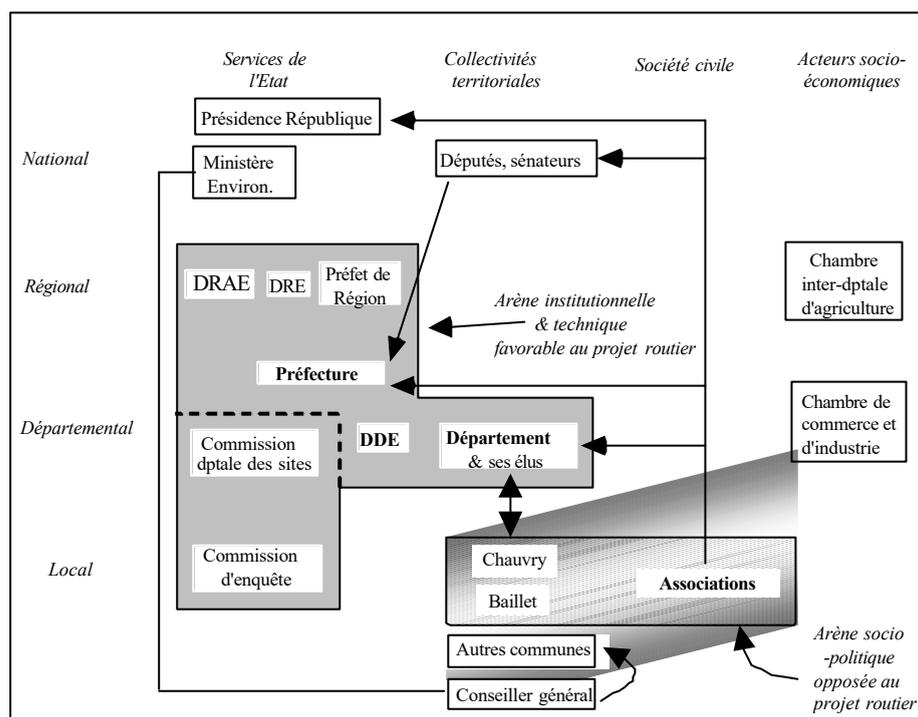


Figure 15 : Les opposants à la route mis en minorité par une arène dominante

La D.R.A.E. constitue en ce sens un allié précieux pour la D.D.E. et le conseil général. Elle défend le projet routier devant la commission départementale des sites<sup>117</sup> et joue le rôle d'intermédiaire entre le préfet, le ministère de l'Environnement, le préfet de Région pour confirmer que les obstacles qui s'opposaient au classement de la vallée de Chauvry sont levés. Devant ce front commun présenté par les services de l'Etat, les autorités et les organes consultatifs valident le principe de la réalisation de la LCR et demandent le classement de la vallée de Chauvry.

Les élus locaux disparaissent, quant à eux, quasiment du plateau de jeu, à l'exception les

<sup>117</sup> Dont l'avis favorable est nécessaire en préalable à la réalisation de tout projet d'aménagement dans un site inscrit.

municipalités de Chauvry et de Baillet, qui demeurent opposées au tracé de la LCR. Leur absence s'explique à la fois par une certaine résignation et par l'action du conseiller général local qui obtient de leur part une position commune favorable à la fois à la route et au classement de la vallée de Chauvry. L'arène socio-politique opposée au projet routier se réduit. Les associations locales de défense de l'environnement tentent pour leur part de mobiliser des personnalités politiques autour de leur combat. Pour ce faire, elles étoffent leur argumentaire, leur isolement les conduisant encore davantage vers une position jusqu'aboutiste. Mais les jeux semblent bien déjà faits.

L'automne 1991 est le moment de l'enquête publique préalable à la D.U.P. de la LCR. Associations et habitants témoignent à cette occasion de leur opposition au projet qui leur est soumis, notamment dans les communes de Chauvry et Villiers-Adam (plus de 4.000 personnes manifestent leur opposition au projet routier dans le registre d'enquête publique et via des pétitions). La commission d'enquête mise en place joue également un rôle important en rendant un avis favorable à la D.U.P. assorti de conditions, parmi lesquelles la garantie du classement de la vallée de Chauvry au titre des sites<sup>118</sup>.

Les interactions entre les deux arènes sont épisodiques au cours de cette quatrième phase. *Quelques réunions d'information* sont organisées par le conseil général à l'attention des associations et des élus des communes concernées. Le débat qui accompagne l'enquête publique<sup>119</sup> permet par ailleurs aux opposants du projet routier de s'exprimer<sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup> - L'avis favorable de la commission d'enquête ou du commissaire enquêteur (pour un projet de taille moins importante que la LCR) est nécessaire à la Déclaration d'Utilité Publique. de l'infrastructure. Si cet avis est négatif, le dossier est alors transmis au Conseil d'Etat qui statue sur l'opportunité de la D.U.P.. Si l'avis favorable comporte des réserves, celles-ci doivent être levées pour permettre la Déclaration d'Utilité Publique. Si les réserves restent en tout ou partie non levées, l'avis favorable avec réserves est alors considéré comme un avis défavorable et suit alors la procédure appropriée indiquée ci-dessus.

- Désignés par le président du tribunal administratif, les membres de la commission d'enquête relèvent du pouvoir judiciaire, indépendant des pouvoirs de l'Etat. Indépendants eux-aussi, leurs interventions s'inscrivent dans le cadre des procédures administratives pilotées par les services de l'Etat. C'est pour cette raison que nous avons inscrit la commission d'enquête dans la colonne réservée aux services de l'Etat dans la Figure 15, bien qu'elle n'en soit pas un.

<sup>119</sup> On remarquera enfin la *quasi-absence de contestation de la part des agriculteurs et des propriétaires fonciers*. En fait, la chambre inter-départementale d'agriculture émet un avis favorable au projet routier et négocie, ainsi qu'elle en a l'habitude dans le cadre des grandes opérations d'aménagement franciliennes, des compensations financières et des aménagements compensatoires pour les activités agricoles. En outre, la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) du Val d'Oise, appuyée par de nombreuses pétitions, soutient le projet de la LCR.

<sup>120</sup> La D.D.E. réfutera les arguments et propositions des associations : les différents variantes proposées par les associations afin d'éviter la vallée de Chauvry seraient insuffisamment dissuasives pour les automobilistes qui continueraient à emprunter la route départementale existante, déjà saturée; elles occasionneraient en outre une gêne importante pour les habitations situées le long d'une autre voie routière (la RN1) qui devrait être élargie. Elle avance également le coût plus élevé de ces tracés que celui de la variante retenue en vallée de Chauvry, mais également le fait qu'une partie de ces itinéraires relèverait de financements d'Etat, ce qui repousserait leur réalisation de manière conséquente dans le temps (de dix à quinze années).

□ **Phase 5 (1992 - janvier 1993) : La protection de la vallée de Chauvry comme condition à la faisabilité de la LCR**

Le dossier de la LCR est soumis à l'avis des administrations centrales dans le cadre de l'Instruction mixte à l'échelon central (IMEC). L'ensemble des services ministériels émet un avis favorable. Seul, le ministère de l'Environnement donne un avis défavorable en août 1992. Bien que le conseil général, maître d'ouvrage, accepte d'appliquer les mesures demandées par la commission d'enquête afin qu'elle lève ses réserves, le ministère de l'Environnement exige la garantie du classement de la vallée au titre des sites ainsi que l'application de mesures connexes destinées à améliorer le volet paysager et la desserte locale de la vallée de Chauvry. S'engage alors une négociation entre le cabinet du ministre et le président du conseil général, puis, entre leurs services techniques<sup>121</sup>.

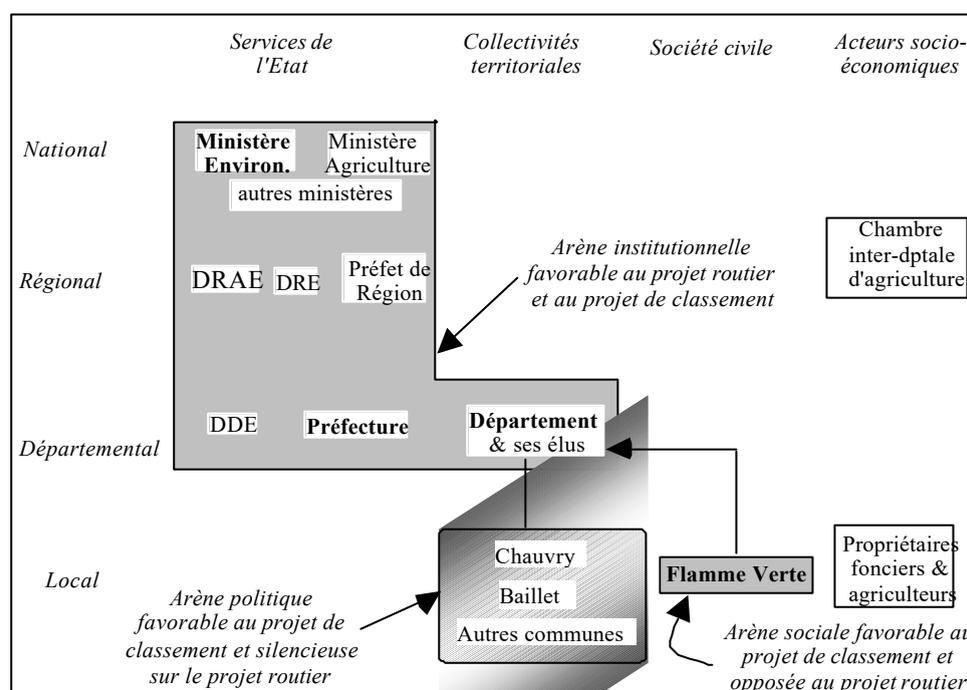


Figure 16 : Le processus se déroule au sein de l'arène institutionnelle

Pour la première fois au cours de ce processus, l'administration de l'Environnement se trouve en position de force et contraint les partisans du projet routier à aller dans son sens<sup>122</sup>. Le conseil général adopte alors une démarche dynamique à l'égard du ministère de l'Environnement, de la D.D.E. et de la préfecture, en les incitant à se mobiliser pour que la procédure administrative des dossiers de classement (qui n'est pas de sa compétence) et

<sup>121</sup> Il faut souligner à ce propos le soutien apporté par le préfet et le préfet de Région à l'égard du président du conseil général, dans plusieurs correspondances adressées au ministre de l'Environnement.

<sup>122</sup> L'avis du ministère ne revêt pas de caractère suspensif de la procédure d'IMEC. Il serait toutefois mal venu que son avis ne soit pas considéré, d'une part parce que son avis est également attendu sur d'autres dossiers délicats et, d'autre part, pour des raisons de convenances à respecter entre ministères.

de la LCR progresse. De son côté, en novembre-décembre 1992, le conseil général s'engage à financer et à réaliser des actions significatives à titre de compensations pour la protection de la vallée de Chauvry demandées par le ministère.

C'est uniquement lorsqu'il est assuré du résultat de cette négociation favorable à la LCR que le préfet, sous la pression du conseil général, permet à nouveau l'instruction du dossier de classement au niveau local : celui-ci est soumis à une enquête administrative<sup>123</sup> et recueille le soutien quasi-unanime des élus locaux et de la population de la vallée.

A l'issue des négociations et de l'enquête administrative préalable au classement de la vallée de Chauvry, le ministère de l'Environnement donne finalement un avis favorable au projet de la LCR. L'IMEC peut être ainsi close.

### □ *Phase 6 (1993 - aujourd'hui) : La LCR « intégrée » à la vallée de Chauvry*

Cette phase constitue l'épilogue de cette histoire. Elle se traduit par l'officialisation à la fois du classement de la vallée de Chauvry et de la prise de D.U.P. de la LCR.

Après la clôture de l'IMEC, le dossier de la LCR est validé par la commission supérieure des sites, qui regrettera cependant d'être mise devant le fait accompli. Elle accepte ainsi le principe de la route dans le futur site classé.

La D.U.P. du projet de la LCR est prononcée par décret en Conseil d'Etat en mai 1993. La Flamme Verte, la fédération des associations de protection du cadre de vie des communes concernées par le tracé de la LCR, tentera d'obtenir en vain l'annulation de cette D.U.P. auprès du Conseil d'Etat. Depuis, une enquête parcellaire a eu lieu et les terrains nécessaires à l'emprise du tracé routier ont été acquis par le Département. Les premiers travaux ont débuté à la fin de 1996.

Quant au classement de la vallée de Chauvry, il est accepté successivement en février et avril 1993, par la Commission départementale des sites et la Commission supérieure des sites. Il est officialisé par décret en Conseil d'Etat en octobre 1994. Le site ainsi classé intègre un projet routier à venir, ce qui constitue une première en France.

---

<sup>123</sup> L'enquête administrative comporte à la fois un volet de consultation des services de l'Etat concernés par le dossier mis à l'enquête et un volet de consultation du public. Mais contrairement à l'enquête préalable à la D.U.P., ce n'est pas un commissaire enquêteur, mais un représentant de l'Etat, qui recueille les observations formulées par le public.

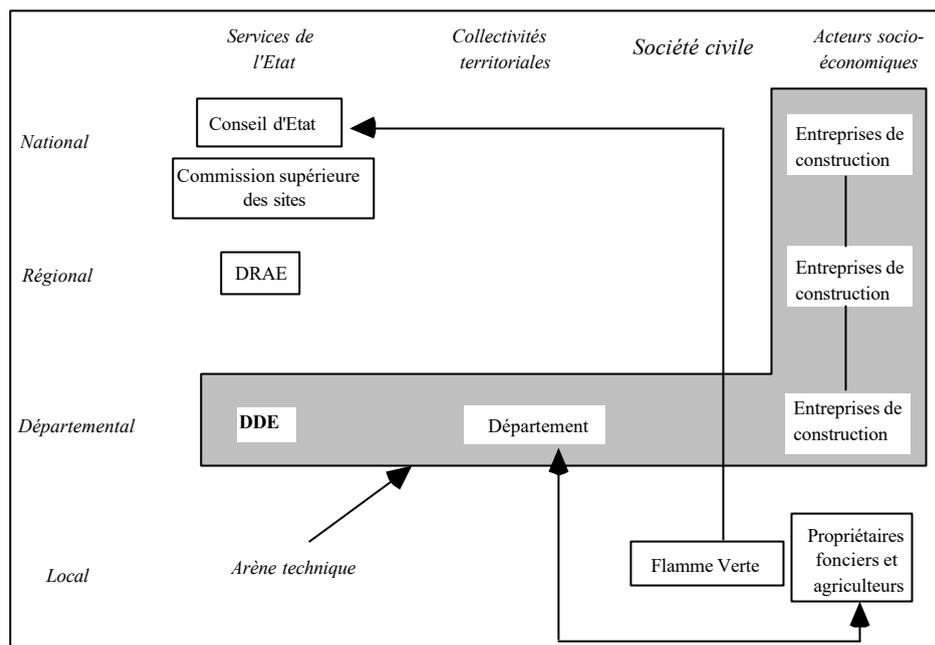


Figure 17 : L'aboutissement des deux projets

## 2.2. Un processus de décision qui se déroule en coulisses

Ce cas traduit une manière de faire « habituelle » dans le domaine de la politique de construction routière. L'administration de l'Équipement arrive à ses fins au prix d'un marchandage auquel participe l'administration de l'Environnement en raison d'un rapport de forces en sa défaveur. Face à la maîtrise des règles du jeu par la D.D.E. et le préfet d'une part, et face à l'entente entre le conseil général et l'administration préfectorale fondée sur le mode de la régulation croisée d'autre part, l'action des opposants va être rapidement contournée. Ceux-ci vont être tenus à l'écart des arènes de négociation. L'ouverture d'une phase de concertation conduite durant six mois avec les élus des communes et les associations concernées va permettre de définir de manière collective plusieurs fuseaux possibles pour la future LCR. Toutefois, la décision va résulter de plusieurs marchandages, les élus et associations qui avaient participé à la concertation n'auront aucune maîtrise sur les choix qui seront effectués. Le conflit n'aura été géré que quelques mois ...

L'analyse de ce processus révèle un certain nombre d'éléments essentiels à considérer pour une bonne compréhension de la genèse et de l'évolution du conflit.

En premier lieu, *ce conflit ne peut être dissocié du contexte territorial* dans lequel le projet routier s'est inscrit. On a pu se rendre compte en effet que ce conflit ne constituait en rien un phénomène isolé. D'autres projets d'aménagement furent en particulier contestés, et abandonnés, au cours des décennies antérieures (ligne de chemin de fer, ligne électrique à

(très) haute tension, etc.). Ce conflit est lié, en outre, à d'autres opérations d'aménagement conduites dans le même temps sur le même territoire (projet d'aménagement de la sortie de carrières de gypse en périphérie de la vallée de Chauvry –phase 2-, projets de déviations routières de communes –phase 1-) ou sur des territoires connexes qui ont, au moins, influé sur le comportement des aménageurs (conflits sur d'autres portions de la Francilienne). Mais surtout, nous avons vu comment l'évolution d'un projet a été liée à la vie d'un projet concurrent sur le même territoire. Le conflit d'aménagement autour de la LCR est indissociable de la concurrence qui oppose ce projet routier à celui du classement de la vallée de Chauvry et, à travers eux, de la concurrence entre deux services de l'Etat. Ainsi, les deux processus apparaissent à la fois indissociables l'un de l'autre, mais également indissociables de l'histoire du territoire sur lequel ils s'inscrivent. Enfin, on ne peut parler de conflit d'aménagement dans ce cas sans évoquer la qualité intrinsèque de l'espace qui se trouve au cœur de la polémique. La vallée de Chauvry constitue en l'occurrence une zone récréative de proximité pour les habitants de la région particulièrement peuplée. En traversant cette vallée, la future route remet en cause des usages liés aux loisirs et la qualité de vie des habitants de la vallée.

En second lieu, l'analyse du conflit révèle *l'intercession de nombreux acteurs relevant de « catégories » et de niveaux territoriaux de décision différents*, comme l'illustre la Figure 18 suivante

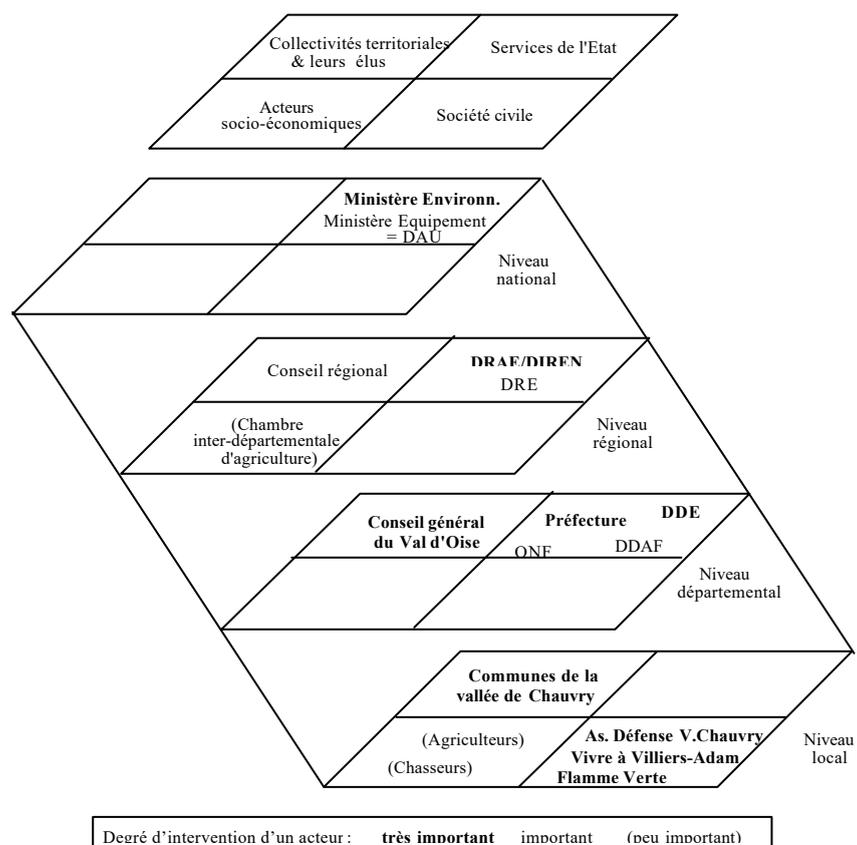


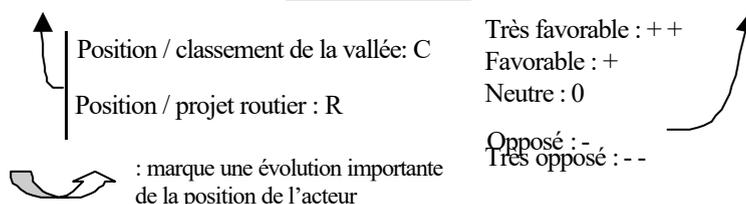
Figure 18 : La multiplicité des acteurs dans le cas de la LCR

La multiplicité de ces acteurs relevant de niveaux territoriaux différents rend, somme toute, difficile la lisibilité du processus de décision par chacun d'eux. Si ce nombre élevé d'acteurs ne peut suffire à expliquer la genèse du conflit, on peut considérer cependant, eu égard au processus étudié, qu'il contribue à l'entretenir en raison de sa participation à la complexité de la situation.

En troisième lieu, cette complexité apparaît d'autant plus manifeste si l'on en juge par la diversité et l'évolution des positions adoptées<sup>124</sup> par ces acteurs à l'égard des projets concurrents de la LCR et du classement de la vallée de Chauvry (Tableau 4 suivant).

Tableau 4 : L'évolution des positions des acteurs à l'égard de deux projets concurrents

		Phase 1 1981 - 1/1988	Phase 2 1988-10/1989	Phase 3 11/1989-1990	Phase 4 1991 - 1/1992	Phase 5 1992 - 1/1993	Phase 6 1993-aujourd'h
DRAE	C	++	++	++	++	++	++
	R	-	-	0	+	+	0
Ministère Environ.	C	/	/	/	/	++	++
	R	/	/	/	/	-	+
DDE	C	--	--	0	0	0	0
	R	++	++	++	++	++	++
Préfecture	C	0	0	-	-	0	+
	R	+	+	++	++	++	++
Conseil Général	C	-	-	+	+	++	0
	R	++	++	++	++	++	++
Elus locaux	C	+	+	+	++	++	0
	R	1+,2-,autres 0	0	1+, autres -	3+,2-,autres 0	3+,2-,autres 0	3+,2-,autres 0
Assoc.	C	/	/	++	++	++	++
	R	--	--	--	--	--	-



Phase 1 : La protection de la Vallée de Chauvry contestée par un premier projet routier  
 Phase 2 : Le projet de protection de la vallée de Chauvry évolue tandis que le projet de la LCR se précise  
 Phase 3 : Le projet de la LCR est présenté et contesté tandis que le dossier de classement est suspendu  
 Phase 4 : La difficile tentative de légitimation de la LCR  
 Phase 5 : La protection de la vallée de Chauvry comme condition à la faisabilité de la LCR  
 Phase 6 : La LCR « intégrée » à la vallée de Chauvry

<sup>124</sup> La position relève de la construction de l'analyste. Elle constitue une synthèse, forcément subjective, que nous avons édiflée sur la base des documents recueillis et des entretiens conduits avec les acteurs rencontrés. La position peut être considérée comme le produit de notre interprétation des intérêts de l'acteur, de son regard sur la situation et sur les autres acteurs.

Le tableau précédent illustre à la fois la disparité des positions des acteurs autour d'un même objet et l'évolution de ces positions au cours du conflit. Cette disparité exprime l'existence de divergences entre ces acteurs sur la question des deux projets : il s'agit dans ce cas d'un conflit d'intérêts. Celle-ci ne peut néanmoins expliquer à elle seule l'existence du conflit. Pour que la divergence devienne conflit, il faut qu'il y ait un contact, un lien, entre ces acteurs. Ce lien est le territoire. Plus précisément, le conflit étudié procéderait en particulier de la concurrence entre deux «projets de territoire» antagonistes : son aménagement et sa protection.

A la lecture du Tableau 4 précédent, on comprend bien, par ailleurs, que la position de chacun des acteurs n'est pas donnée une fois pour toute. Quelle que soit leur opinion individuelle sur chacun des deux projets, la position des uns et des autres évolue, en effet, en fonction d'un calcul stratégique qu'il effectue afin d'atteindre son objectif. Cette évolution contribue à la dynamique du conflit. Cette dynamique se traduit ainsi par une évolution de la configuration du jeu des acteurs déterminée par un déplacement de leur position individuelle, elle-même liée à la constitution de coalitions d'acteurs (cf. infra) ; au gré des coalitions qui se font et se défont, l'intensité du conflit varie au cours du processus. La troisième phase apparaît en l'occurrence comme la phase charnière dans le processus étudié en raison d'un changement déterminant de la position de la part d'acteurs clefs. C'est au cours de cette phase que s'opère un marchandage entre le projet routier et celui du classement de la vallée. Celui-ci va conduire à une coalition autour du projet routier vers la sortie du conflit. On assiste dès lors à une uniformisation des positions (cf. Tableau 4). Les opposants au projet routier se trouvent alors isolés face à la nouvelle coalition.

C'est *l'existence et la répartition de ressources* entre plusieurs acteurs aux intérêts divergents qui semble bien constituer un quatrième facteur important dans le conflit étudié. Dans ce cas, les ressources des associations et des élus locaux (essentiellement leur capacité de mobilisation de personnalités, de la population et des media<sup>125</sup>) ainsi que celles de la DRAE (le projet de classement et la capacité de mobilisation de sa hiérarchie) permettent d'entretenir le conflit. Ces ressources viennent s'opposer à celles du couple DDE/conseil général qui dispose cependant de moyens plus importants lui permettant de faire progresser, malgré l'opposition, le dossier du projet routier (notamment les capacités financières et la légitimité politique du conseil général, ainsi que le support corporatiste dont la DDE et le préfet font usage en activant leurs réseaux). On notera en particulier toute l'importance des procédures légales et administratives, qui constituent une ressource majeure dans l'orientation du conflit<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> A travers le recours à différents modes d'action : manifestations publiques, pétitions, courriers à l'attention de personnalités, communiqués de presse, et recours auprès du tribunal administratif et du Conseil d'Etat.

<sup>126</sup> Les associations de défense de l'environnement obtiennent l'annulation de la DUP de la déviation de Villiers-Adam, grâce à la procédure de recours auprès du tribunal administratif, la préfecture invoque la procédure en cours de la révision du SDRIF pour suspendre la procédure de classement de la vallée de Chauvry et privilégier le projet de la LCR, l'IMEC est utilisée par le ministère de l'Environnement afin de réorienter le projet routier

Ce qui nous conduit à aborder un cinquième aspect important dans la compréhension de ce conflit d'aménagement : *l'émergence et l'évolution de plusieurs arènes dans le temps*. Chaque arène caractérise un réseau d'acteurs liés par une négociation ou une coopération autour d'un même objet. Les deux premières phases voient l'existence de trois arènes. La présence de ces trois cercles d'acteurs sur un même plateau de jeu exprime dans ce cas la double opposition entre deux groupes d'acteurs (arène politique et technique vs arène institutionnelle et arène politique et technique vs arène socio-politique).

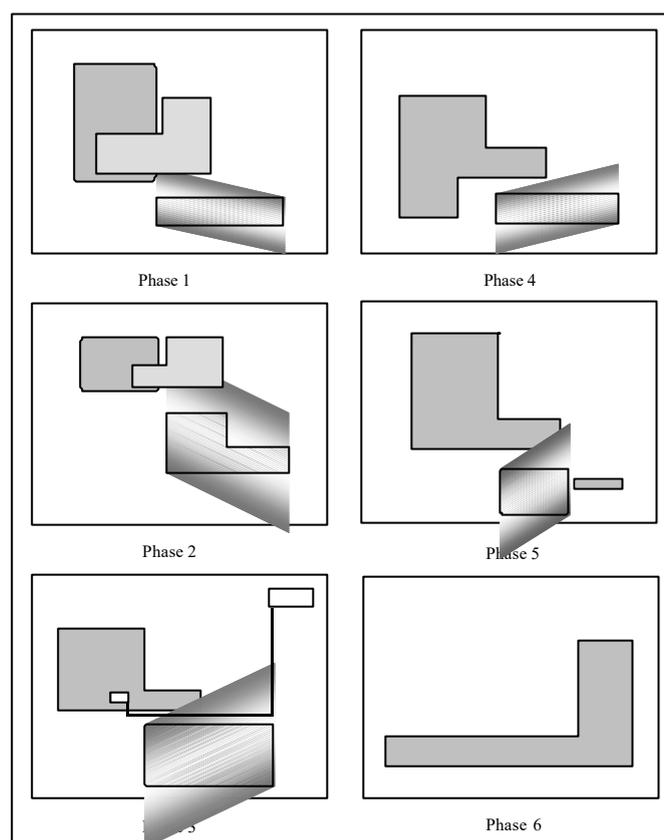


Figure 19 : L'évolution des arènes dans le conflit autour du projet de la LCR

Ce conflit prend une nouvelle tournure dès la troisième phase du processus. On assiste alors en effet à une polarisation du jeu des acteurs qui se traduit à la fois par une évolution du plateau de jeu de trois vers deux arènes au sein desquelles se développent des coalitions, et par une exacerbation des tensions entre ces deux arènes. Une *arène institutionnelle* favorable au projet routier symbolise l'existence de plusieurs coalitions d'acteurs (DDE/préfet, DDE/Département, préfet/Département, DRAE/DDE) et s'oppose à une *arène socio-politique* opposée au projet routier, elle aussi composée de

---

vers davantage de considération environnementale et l'apport de garanties quant au futur classement de la vallée, la commission départementale des sites, puis la commission supérieure des sites, donnent un avis favorable au projet routier en émettant des conditions en termes de volet paysager et d'instruction du dossier de classement, et la DRAE tire avantage de ces procédures pour présenter le projet de classement comme compensation à la LCR, etc.

plusieurs coalitions d'acteurs (entre plusieurs municipalités, entre associations, et entre certaines municipalités et associations). Chacune de ces coalitions traduit un rapprochement entre des acteurs aux intérêts communs dans le sens d'un renforcement de leur position sur le plateau de jeu. Ces rapprochements vont renforcer la position de chacun, ce qui va exacerber le conflit.

L'évolution de ces arènes est en fait le produit de coalitions qui résultent, sixième élément important à considérer dans l'analyse du conflit, *d'échanges de ressources entre certains acteurs via des négociations*. C'est à partir du moment où les promoteurs du projet routier vont percevoir une menace pour leur projet routier, notamment en raison du renforcement des ressources de leurs adversaires<sup>127</sup> qu'ils vont être disposés à négocier. Plusieurs échanges de ressources vont alors orienter l'évolution du processus de décision vers la sortie du conflit. Elles caractérisent des apports mutuels de légitimité politique ou institutionnelle, de moyens financiers et de compétences techniques. Ces échanges de ressources ponctuent le plus souvent des négociations informelles, et ce à trois principaux niveaux :

- le compromis classement / route traduit un échange de ressources entre les services de l'Etat dont l'impact sur le processus, c'est-à-dire sur les deux procédures en question, et sur le conflit est majeur. La DRAE apporte ainsi sa caution au projet routier en échange de l'obtention du classement de la vallée de Chauvry. De leur côté, la DDE et la préfecture acceptent de lâcher du lest à l'égard du projet de classement afin que le projet routier aboutisse ;
- l'échange de ressources essentiel qui permet l'aboutissement du processus s'est opéré toutefois entre l'Etat et le conseil général : en acceptant de financer un projet routier qui relevait initialement de l'Etat, le conseil général obtient implicitement de celui-ci son soutien à travers la maîtrise des procédures administratives par la préfecture ;
- enfin, si la position des élus locaux a évolué vers davantage d'acceptation du projet routier, il est fort probable que les liens financiers et politiques qui lient les communes et le Département n'y sont pas étrangers.

On observera l'absence d'échange de ressources entre les associations locales de défense du cadre de vie et le conseil général. Ce qui se comprend dans la mesure où elles n'ont pas été associées aux négociations (cf. ci-dessous). La poursuite de leur combat est probablement à mettre en relation avec ce constat.

Il convient de souligner ici plus précisément certains traits caractéristiques de ces négociations.

Celles-ci se sont déroulées en l'absence des opposants locaux. En effet, si leur action n'a, certes, pas été sans incidence sur le processus de décision, les négociations déterminantes

---

<sup>127</sup> Le risque d'accélération de la procédure de classement de la vallée de Chauvry à l'initiative de la DRAE soutenue par le ministère de l'Environnement, et la victoire judiciaire des opposants qui obtiennent l'annulation de la DUP de la déviation routière de Villiers-Adam.

se sont tenues en leur absence et à leur insu<sup>128</sup>. Ces marchandages ont eu lieu en coulisses, alors que le conflit battait son plein à travers des manifestations locales et autres communiqués de presse. Les arrangements furent si bien ficelés que les promoteurs du projet routier ont pu, en quelque sorte, s'affranchir du conflit. Les moments clefs qui ont pesé dans l'évolution du processus de décision se sont déroulés ainsi à l'écart de la scène publique. A aucun moment, les opposants n'en ont eu la maîtrise.

Associations environnementales locales et élus locaux ont pourtant été associés au processus de décision au cours de la troisième phase. Durant plusieurs mois, la concertation fut improvisée entre la DDE, le conseil général et les associations et élus locaux, au cours de la phase d'élaboration des études techniques du projet routier. Elle a permis en l'occurrence aux opposants de participer véritablement à l'élaboration du profil du projet routier dont ils ne remettaient en aucune façon le principe en question. Cette phase de dialogue est cependant restée déconnectée de la prise de décision. Elle n'a pas donné lieu à de véritables négociations sur le projet routier, mais est restée uniquement un moment d'échanges d'informations et d'idées dont le résultat sera, quant à lui, négocié entre les services de l'Etat et le conseil général. Associations et élus locaux dénonceront ce décalage entre leur participation et la décision, ce qui continuera d'alimenter le conflit. On peut penser que cette ouverture au dialogue, si elle a, certes, fortement contribué à la définition du tracé routier, n'a rempli cependant qu'imparfaitement sa fonction d'apaisement du conflit.

Dans ce contexte, l'utilisation des procédures administratives a constitué un instrument redoutable au service des aménageurs qui ont pu ainsi « contourner » les opposants. A travers sa maîtrise des procédures administratives, le préfet s'est donc positionné très rapidement comme le métronome orchestrant l'évolution du processus de décision autour d'elles. Les procédures administratives, si elles furent, comme évoqué précédemment, une ressource pour l'ensemble des acteurs, furent instrumentalisées en fait avant tout au profit des partisans de l'aménagement. A travers leur maîtrise, les aménageurs purent gérer à leur avantage une ressource essentielle : le temps. Cette maîtrise du temps (dix-huit mois s'écoulent entre le lancement des études techniques du nouveau projet de la LCR et le déroulement de l'enquête publique, ce qui est très rapide pour un projet de cette taille) va laisser une marge de manœuvre réduite aux opposants au tracé de la LCR en vallée de Chauvry. Cette maîtrise des procédures a ainsi rendu possible, dans ce cas, une gestion de la dynamique du processus de décision par les partisans de l'aménagement.

Que dire des *procédures de consultation de la population* dans ce contexte ? Bien entendu, elles apparaissent décalées du processus de décision dans la mesure où elles interviennent alors que les choix qui président à la définition de l'aménagement ont déjà été effectués par ailleurs. Elles ont certes permis l'expression d'une opposition qui a contribué à la définition finale d'un projet routier qui tient compte d'une partie des demandes exprimées

---

<sup>128</sup> Lors de nos entretiens avec des représentants des populations locales, nous avons pu constater qu'ils ignoraient tout des marchandages entre les services de l'Etat, et ceux entre le ministère de l'Environnement et le conseil général.

(notamment après que la D.U.P. de la déviation de Villiers-Adam ait été annulée), mais elle a surtout permis aux partisans du projet routier de mieux affûter leur stratégie et de veiller à la maîtrise du processus d'élaboration du projet de la LCR.

L'analyse de ce conflit met en évidence la multiplicité des mécanismes qui contribuent à sa genèse et à son évolution. La dynamique du conflit connaît des degrés variables en termes d'intensité et d'intervention des acteurs. Cet exemple témoigne d'une configuration somme toute classique dans l'hexagone, qui voit les décideurs politiques et administratifs s'arranger entre eux et maîtriser le processus de décision tout en limitant la capacité de réaction et d'action des opposants. Bien que l'issue du conflit ait été incertaine au cours de certaines phases étudiées, celui-ci traduit un déséquilibre des forces qui ne va pas permettre aux opposants d'être associés au processus de décision. La configuration de ce conflit, exprimée en particulier par la quasi-absence de dialogue entre opposants et partisans du projet routier, est l'expression d'un conflit destructeur qui fut davantage étouffé que résolu (cf. chapitre III).

En tout état de cause, les opposants ont été partiellement entendus sur les deux dimensions du conflit qu'ils ont exprimées (cf. Figure 20 ci-dessous). La courte étape de concertation mise en place au cours de la troisième phase ainsi que la prise en considération par le maître d'ouvrage de la protection du cadre de vie n'ont cependant pas suffi à atténuer les divergences.

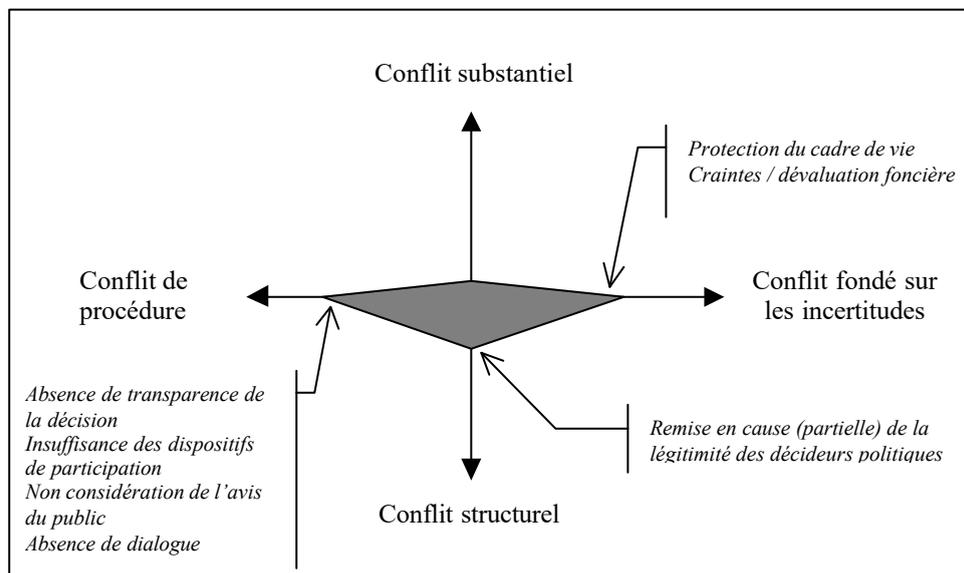


Figure 20 : Le conflit de la LCR : entre conflit de procédure et conflit fondé sur les incertitudes

### II.3. UN CONFLIT GERÉ PAR LE DIALOGUE ET L'AJUSTEMENT : LE CAS DE L'USINE D'INCINÉRATION DE DÉCHETS SPÉCIAUX TREDI À SALAISE

Ce cas illustre une situation assez classique dite de NIMBY. Une population et des élus d'une commune s'opposent à la poursuite de l'activité d'une installation de traitement de déchets dangereux (les déchets industriels spéciaux –DIS-) localisée sur leur territoire communal à proximité d'habitations. Après plusieurs années de protestations, parfois très vives, les opposants obtiennent le transfert de cette activité dans une autre commune distante de moins de dix kilomètres. Le transfert se déroulera sans opposition de la part des élus et de la population de la commune d'accueil. Ce qui semble intéressant à analyser dans ce cas est comment un conflit d'environnement a conduit à un nouveau projet d'aménagement qui, malgré son caractère extrêmement polémique, n'a pas conduit à l'émergence d'un nouveau conflit.

La zone géographique où se déroulent ces événements est localisée au Sud de la région lyonnaise, dans le couloir rhodanien où de nombreuses industries se sont implantées depuis plusieurs décennies, en particulier dans le secteur de la chimie.

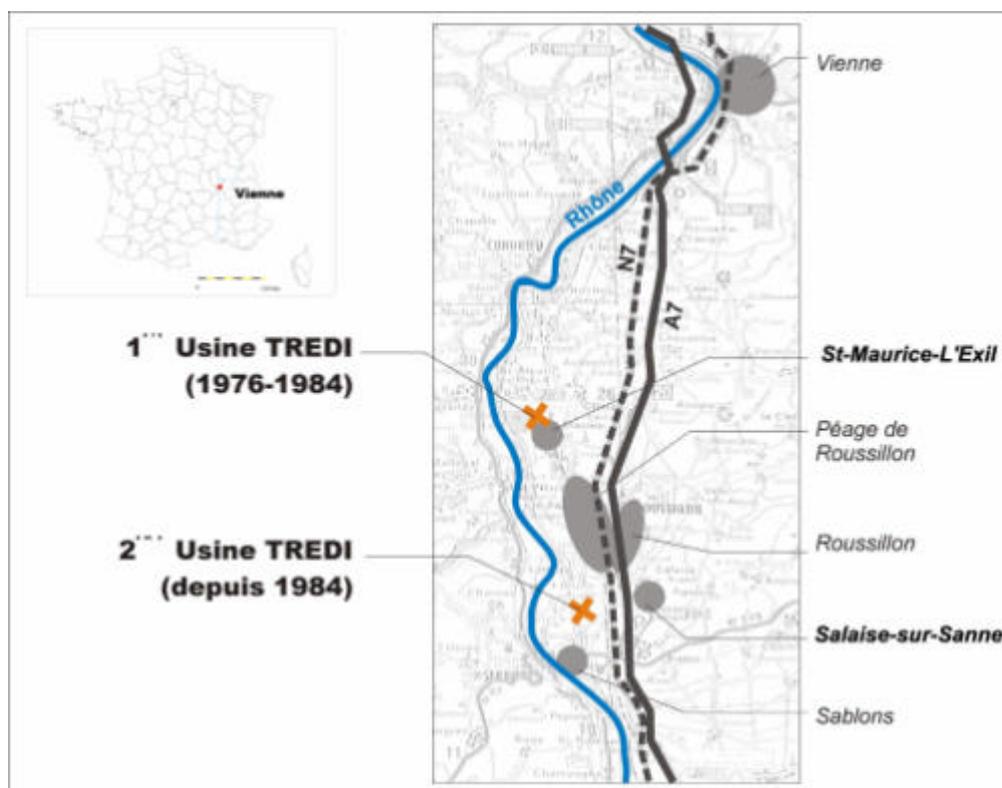


Figure 21 : Localisation des usines d'incinération de déchets TREDI<sup>129</sup>

<sup>129</sup> Source : Dziedzicki

Le processus de décision étudié peut ainsi être distingué de manière schématique en deux étapes principales : le processus qui encadre le conflit concernant une usine d'incinération existante dans la commune de Saint-Maurice-L'Exil et le processus qui accompagne le transfert de cette activité sur le territoire de la commune de Salaise.

Nous nous attacherons tout particulièrement à analyser la manière dont le conflit évolue à Saint-Maurice-l'Exil, ainsi qu'à la gestion stratégique du processus d'implantation de la nouvelle installation à Salaise qui va permettre d'éviter l'émergence d'un nouveau conflit. La maîtrise du processus de la part des élus locaux, le rôle d'intermédiaire, et parfois de « médiateur » de l'Etat et la concertation menée avec les opposants à l'installation de Saint-Maurice-l'Exil, constituent autant d'aspects riches d'enseignements à considérer ici.

### **3.1. De l'apprentissage d'un conflit d'environnement pour éviter un conflit d'aménagement**

Nous avons découpé ce processus de décision en cinq phases qui permettent de dégager pour chacune d'entre elles, une évolution sensible du processus de décision.

Au début des années 70, la commune de Saint-Maurice-L'Exil (Isère) dispose en périphérie du village d'une décharge dans laquelle sont déversés des déchets de toute nature. Les nuisances qui en découlent pour le voisinage suscitent de nombreuses réclamations de sa part. La proposition d'une entreprise de créer un centre de traitement de déchets industriels et ménagers en lieu et place de la décharge est ainsi accueillie avec satisfaction par la municipalité de Saint-Maurice et les riverains de la décharge.

#### **□ Phase 1 (1975 – juillet 1979) : la montée en puissance de l'opposition à l'égard de l'usine d'incinération**

En 1975, la société TREDI<sup>130</sup> entreprend la réalisation d'un projet de centre de traitement des déchets dans la commune de Saint-Maurice-l'Exil. Un arrêté préfectoral lui en accorde l'autorisation en juin 1975<sup>131</sup>.

<sup>130</sup> TREDI : Traitement Revalorisation Elimination des Déchets Industriels. Il s'agit en fait de la société PEC, qui deviendra TREDI en 1981. Afin d'éviter toute confusion dans la lecture que susciterait le changement de nom de la société au cours du processus analysé, nous l'appellerons TREDI dès le départ. La société PEC (Projets, Etudes, Construction) est une filiale du groupe nationalisé Entreprise Minière et Chimique (E.M.C.) spécialisée dans la construction et l'exportation d'usines d'engrais clefs en mains, dans la construction des circuits annexes des centrales nucléaires et dans le domaine agro-alimentaire. Par souci de diversification de son activité et de valorisation de sa compétence dans le domaine du génie chimique, PEC réalise le centre de traitement de déchets physico-chimique de Hombourg (Haut-Rhin) en 1974 et, la filière de l'incinération des déchets industriels se développant, se porte acquéreur d'une unité d'incinération à Hurionville (Pas-de-Calais) en 1977, et entreprend en 1975-1976 la construction de l'usine de Saint-Maurice-l'Exil. TREDI est une filiale créée en 1981 par la société PEC, en partenariat avec la Lyonnaise des Eaux, afin de regrouper l'ensemble de leurs activités du déchet. En 1983, la Lyonnaise des Eaux retire sa participation, TREDI devient alors une filiale à 100% de E.M.C.

<sup>131</sup> L'installation est alors considérée comme une installation classée de deuxième classe par le service des installations classées de la préfecture de l'Isère. Ce qui signifie que le projet n'est pas soumis à consultation obligatoire auprès de la municipalité et de la population de la commune d'accueil. La municipalité de Saint-

L'usine d'incinération est construite en 1976 dans la zone industrielle de Saint-Maurice-l'Exil. Elle constitue la première installation sur cette zone industrielle que le S.I.V.O.M.<sup>132</sup> du canton de Roussillon entend développer. Son activité débute à la fin de l'année 1976 avec un premier four d'incinération, la mise en place d'un deuxième four étant envisagée ultérieurement. L'usine incinère les déchets industriels et les déchets ménagers des communes voisines<sup>133</sup>.

Très rapidement cependant, l'installation va mobiliser contre elle les élus de la commune et la population riveraine. A trois reprises durant la première moitié de l'année 1977, le maire de Saint-Maurice-l'Exil sollicite l'intervention du préfet de l'Isère en raison de la pollution émanant du four d'incinération. De son côté, la population riveraine de l'usine, et notamment l'association des parents d'élèves d'une école située à proximité de l'usine, sollicite par courriers l'intervention de personnalités politiques (un député, le ministre de l'Environnement, le président de la République) et fait circuler une pétition pour que cessent les nuisances, au besoin par la fermeture de l'usine.

Une *arène socio-politique* se constitue ainsi et sollicite *l'arène institutionnelle*. En dépit d'une rencontre entre l'entreprise et le maire de Saint-Maurice-l'Exil, les nuisances se poursuivent.

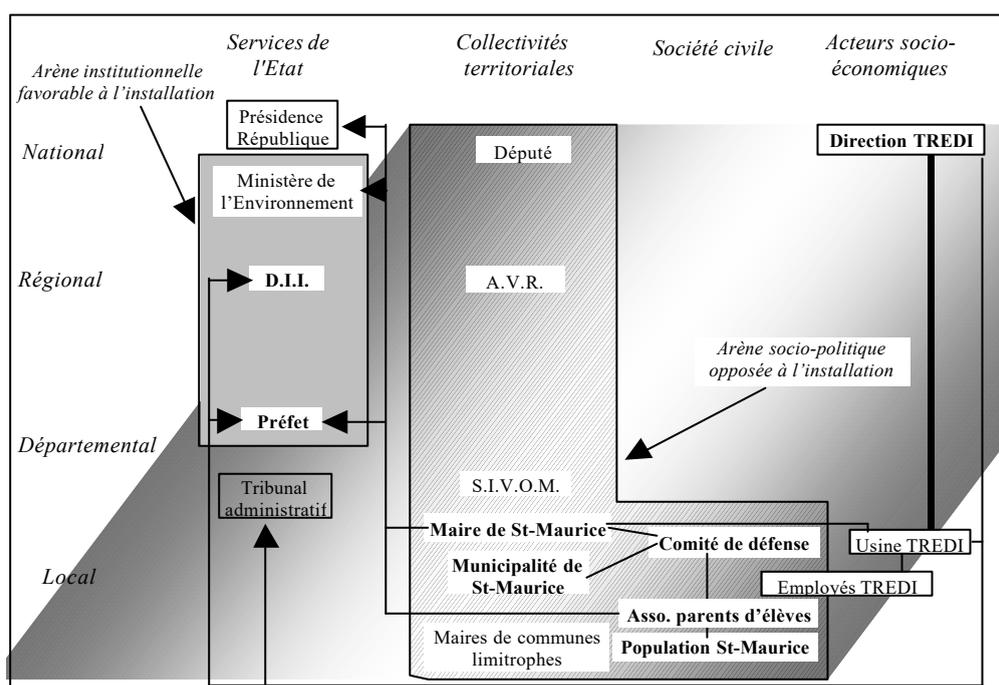


Figure 22 : Population locale et élus locaux vs administration

Maurice est toutefois consultée sur ce projet et rend un avis favorable. La population de Saint-Maurice-L'Exil n'est en revanche pas consultée alors que les premières habitations sont situées à 100 mètres de la future installation destinée à traiter des déchets chlorés en l'absence de tout système de filtrage des fumées et de traitement de effluents.

<sup>132</sup> Syndicat intercommunal à vocation multiple.

<sup>133</sup> Les futurs opposants à l'usine lui donneront le doux nom de barbecue.

Jusqu'à la fin de l'année 1978, la municipalité de Saint-Maurice-l'Exil sollicite à plusieurs reprises l'intervention de l'administration préfectorale en raison de la persistance des nuisances de l'usine. L'administration met alors en demeure la société de respecter les normes d'émissions atmosphériques. Elle autorise par ailleurs la mise en place d'un deuxième four malgré la demande de sursis à statuer formulée par le maire de la commune et le mécontentement croissant de la municipalité et de la population. Celles-ci réclament désormais la fermeture de l'installation.

Un système de dépoussiérage des fumées est installé en octobre 1978 sur l'un des deux fours de l'installation.

La position de l'administration préfectorale consiste ici à privilégier l'activité de l'entreprise tout en tentant d'apporter une réponse technique aux demandes formulées par les opposants : améliorations de l'installation, prescriptions de plus en plus fortes et renforcement des contrôles de l'installation.

Les rapports entre l'administration préfectorale et les opposants se détériorent tandis que ceux qui existent entre l'administration et l'entreprise se renforcent. L'arène socio-politique se trouve ainsi de plus en plus opposée à l'arène technico-institutionnelle.

Le mouvement d'opposition se consolide et se structure au cours de l'année 1979 à travers l'action combinée, et concertée, des élus locaux et de la population :

- le maire communiste de Saint-Maurice-l'Exil sollicite des appuis politiques et les autorités (une association d'élus communistes –A.V.R.<sup>134</sup>, un député, le ministre de l'Environnement<sup>135</sup>, etc.). Les élus de la commune et les maires des communes limitrophes, d'obédience communiste ou socialiste, font front commun contre l'entreprise et les pouvoirs publics (plainte déposée à l'encontre de TREDI auprès du tribunal administratif, demande de réalisation d'une enquête administrative –qui n'aboutira pas-, arrêté municipal déclarant la fermeture de l'usine -déclaré illégal par la préfecture-). Seule l'action véhémente de la population semble alors pouvoir faire évoluer les choses ;
- des représentants de la population (essentiellement des riverains de l'usine) se structurent en un comité de défense<sup>136</sup> en juin 1979 et bloquent l'accès de l'usine. Ce blocus est soutenu par l'association des parents d'élèves et les enseignants de l'école, les médecins locaux, le conseil municipal, le député local, etc. ainsi que le syndicat CGT de l'usine. Peu à peu, le comité de défense confirme sa position et se consolide. Il tient la population informée de la situation et de son action, durant le mois que dure

<sup>134</sup> Association pour la défense de la nature et la lutte contre les pollutions de la vallée du Rhône. Etant donné la taille importante de son intitulé, nous lui affecterons l'acronyme A.V.R.

<sup>135</sup> Le ministre répondra que l'usine fonctionne mieux qu'auparavant et qu'elle constitue un élément important du dispositif national de traitement des déchets industriels.

<sup>136</sup> Le « comité de défense contre la pollution ».

le blocus, par la tenue de réunions publiques en mairie de Saint-Maurice-l'Exil. Dès le début de son action, le comité de défense sollicite le soutien des municipalités environnantes et cherche à rencontrer les différentes parties concernées, en particulier les ouvriers de l'usine. *L'arène socio-politique* se consolide. La société TREDI répond en attaquant le comité de défense et le maire de la commune devant le tribunal administratif.

L'administration préfectorale, face à l'exacerbation de cette situation conflictuelle et en raison de son propre isolement (elle subit les critiques de la part des opposants et fait l'objet d'une attaque devant le tribunal administratif de la part de TREDI), provoque finalement la tenue d'une réunion avec l'ensemble des protagonistes<sup>137</sup>. Elle se solde par un accord qui est traduit à travers la publication d'un nouvel arrêté préfectoral le 12 juillet : la Direction Interdépartementale de l'Industrie (D.I.I.) veillera au respect de nouvelles prescriptions et un organisme indépendant, désigné par le comité de défense, sera chargé de la réalisation de contrôles. Les opposants acceptent alors de lever le blocus de l'usine. Mais pour eux, cette situation revêt uniquement un caractère transitoire ...

## □ Phase 2 (juillet 1979 – août 1981) : du conflit à l'impasse

Rapidement, la confrontation entre les opposants (*arène socio-politique*) et les partisans de l'installation (*arène technico-institutionnelle*) est à nouveau activée. Les élus locaux et le comité de défense adoptent une stratégie offensive visant à obtenir le transfert de l'usine TREDI en raison de la persistance des nuisances de l'entreprise. Il s'agit également de contrer la stratégie d'amélioration du système de filtrage des fumées privilégiée par l'entreprise et la D.I.I.<sup>138</sup>, qui signifierait, à terme, le maintien de l'installation en place. Les relations entre les membres de ces deux arènes sont alors très tendues.

L'administration préfectorale (la préfecture et la D.I.I.) affirme à la fois sa satisfaction de voir les normes des émissions atmosphériques respectées par l'entreprise et sa volonté de renforcer le dispositif de surveillance. Elle fait procéder à une enquête par la D.D.A.S.S., enquête qui conclura à l'absence de dangerosité de l'activité de TREDI pour la population locale. Le comité de défense et la municipalité de Saint-Maurice-l'Exil (appuyés par le conseiller général du canton) ripostent en faisant constater par un huissier les nuisances et pollutions occasionnées par l'usine et sollicitent à nouveau de nombreuses personnalités politiques (d'obédiences socialiste et communiste) et le ministère de l'Environnement<sup>139</sup>

<sup>137</sup> Les participants sont : la municipalité de Saint-Maurice, les maires des communes voisines, la société TREDI et ses avocats, le comité de défense, le représentant du sous-Préfet de Vienne et la Direction Interdépartementale de l'Industrie (D.I.I. ; au niveau hexagonal, chaque D.I.I. prendra le nom de Direction régionale de l'industrie et de la recherche –D.R.I.R.– puis de Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement –D.R.I.R.E.).

<sup>138</sup> La société TREDI gagne le soutien de l'administration préfectorale, et notamment de la D.I.I., en proposant la mise en place d'un dépoussiéreur performant qui résoudrait, selon elle, l'ensemble des problèmes.

<sup>139</sup> Dans un courrier daté du 7 septembre 1980 adressé au comité de défense, le ministre de l'Environnement invoque des « *résultats d'analyses admissibles pour la population* » et la surveillance de l'usine par

afin d'obtenir le transfert de l'usine. Des pétitions et des manifestations publiques de la part de la population concernée appuient en outre leur action.

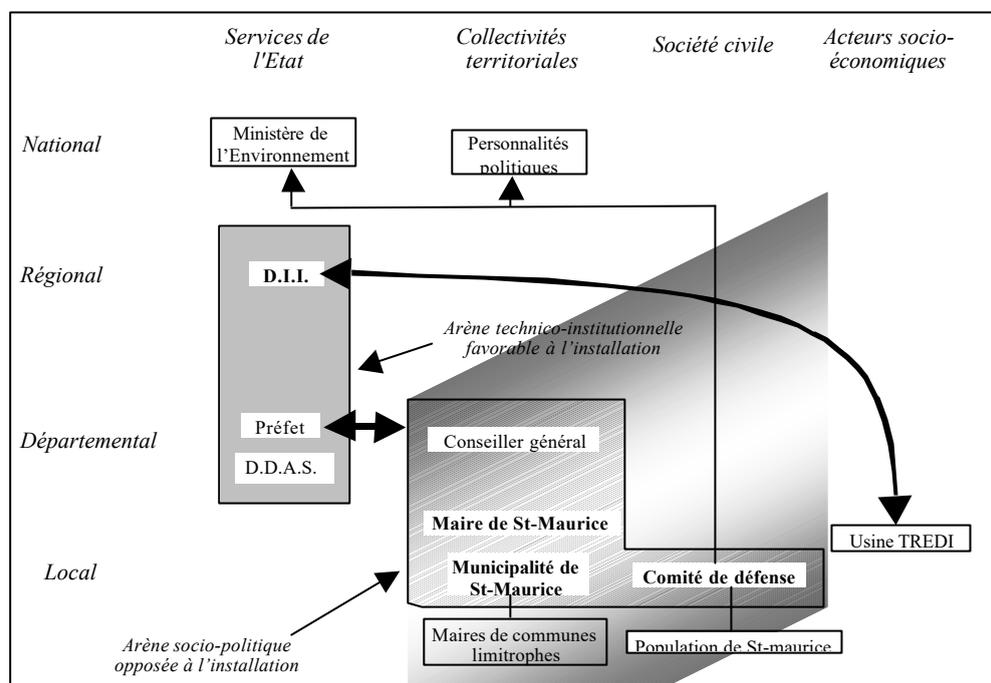


Figure 23 : L'aboutissement des deux projets

La préfecture tente en fait de jouer un rôle de médiateur. Elle se trouve empêtrée elle aussi dans cette situation: elle autorise la poursuite de l'activité d'une installation qui participe de la protection de l'environnement en traitant des déchets dangereux et qui constitue un nœud important du réseau de traitement des DIS (qui est alors en cours de constitution au niveau national), activité dont elle sait pourtant qu'elle occasionne des nuisances pour le voisinage et des impacts sur l'environnement (entreposage anarchique de fûts de produits toxiques ou dangereux, infiltrations sous le terril constitué de l'ensemble des produits de l'incinération<sup>140</sup>, etc.). En 1981, elle se positionne en interne en faveur de la solution du transfert, mais la D.I.I. considère qu'une telle solution est alors exclue en raison de la fragilité financière de TREDI. Elle entend convaincre alors les opposants de patienter ...

C'est dans ce contexte tendu que les différents protagonistes sont conviés à deux reprises en préfecture au cours de l'été 1981<sup>141</sup> afin d'aborder la question du devenir de l'usine

l'administration afin de justifier sa préférence pour la poursuite de l'activité de l'installation existante.

<sup>140</sup> Les résidus de l'incinération des déchets, dont certains sont classés comme étant hautement toxiques, sont en effet mis en décharge (non autorisée) à proximité de l'usine, sans mesure spéciale de protection des sols.

<sup>141</sup> En mai 1981, avec l'élection de F. Mitterrand à la présidence de la République, le Parti Socialiste arrive au pouvoir. Le gouvernement comprend par ailleurs des ministres du Parti Communiste. Ceci expliquant en partie cela ...

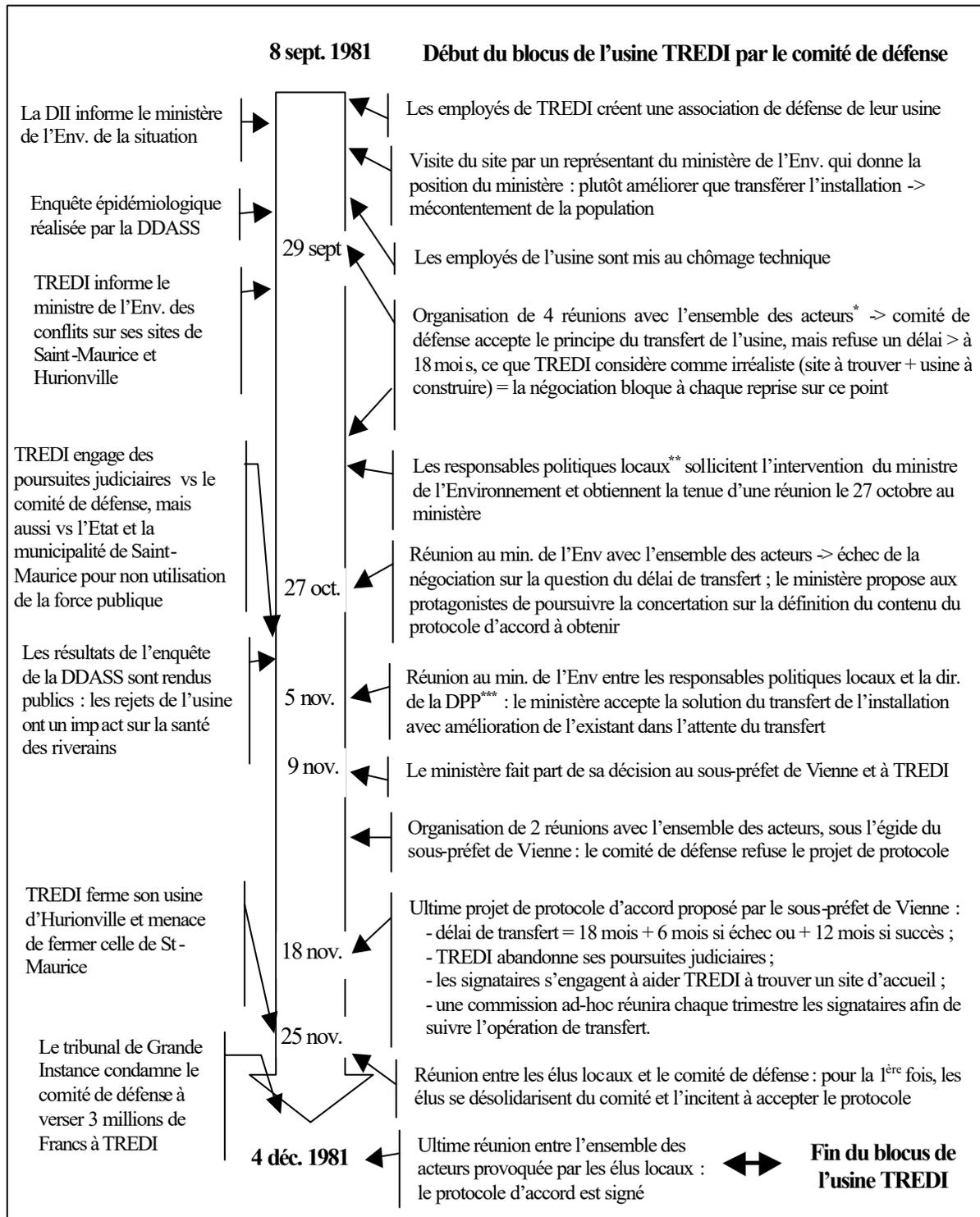
d'incinération. L'administration préfectorale continue de privilégier officiellement la solution de l'amélioration technique de l'installation existante dans l'attente d'une solution ultérieure dont elle ne précise en aucune façon ce qu'elle sera. Un nouvel arrêté préfectoral aux prescriptions contraignantes est publié le 28 juillet 1981 après que le Comité départemental d'hygiène (C.D.H.) ait émis un avis favorable et souhaité lui aussi le transfert de l'installation. Mais le comité de défense, la municipalité de Saint-Maurice-l'Exil et la population de la commune semblent alors ne plus rien attendre de l'intervention du représentant et des services de l'Etat.

### □ Phase 3 (septembre 1981 – décembre 1981) : l'ultime conflit

Le 8 septembre 1981, le comité de défense bloque l'accès de l'usine aux camions transportant les déchets à traiter. Durant quatre mois, les habitants vont se relayer devant les portes de l'usine et stopper son activité. Le comité de défense décide de maintenir ce blocus avec l'appui des élus locaux jusqu'à l'obtention d'une décision qui lui garantisse le départ à court terme de l'activité polluante. Cette action de force traduit la volonté des riverains de l'usine d'obtenir gain de cause. D'intenses négociations vont s'engager dès lors entre l'ensemble des protagonistes afin de trouver une issue à ce conflit. L'idée centrale qui va guider ces négociations, est que toute amélioration de l'usine de Saint-Maurice-l'Exil soit précédée d'un accord sur le principe de son transfert vers un autre site. Le comité de défense et les élus politiques locaux vont progressivement faire adhérer les représentants de l'Etat et l'entreprise à cet objectif.

Au centre de ces négociations se trouvent cinq acteurs clefs : le comité de défense, TREDI, les responsables politiques locaux, le sous-préfet de Vienne et le ministère de l'Environnement.

Ce serait une gageure de vouloir rendre compte des multiples scènes de négociations qui se déroulent entre les différents protagonistes. Afin d'alimenter notre analyse, nous retraçons les principaux événements et moments de négociation dans la Figure 24 suivante.



\* Ensemble des acteurs: sous-préfet de Vienne, le conseiller général, le député, le maire de Saint-Maurice-L'Exil, TREDI (dir. de l'usine et/ou direction parisienne), comité de défense et association des employés de TREDI.

\*\* Responsables politiques locaux : maires de Saint-Maurice-L'Exil et de trois communes voisines, le conseiller général et le député.

\*\*\* DPP : Direction de la prévention de la pollution

Figure 24 : Le processus de négociation final pour le transfert de l'usine TREDI

Cette phase du conflit illustre bien le rôle majeur que les élus locaux et le sous-préfet de Vienne ont joué dans le dénouement du conflit. Les élus, faisant preuve d'une solidarité à tous crins au sein d'une arène politique, ont mobilisé l'arène administrative afin qu'elle prenne ses responsabilités.

Les élus sollicitent dès le début du blocus l'intervention du sous-préfet de Vienne et du préfet. Le préfet mobilise son administration (étude épidémiologique commandée à la D.D.A.S.S., analyses diverses demandées à la D.I.I.). Le sous-préfet va se poser pour sa part comme le relais du ministère de l'Environnement et va animer les négociations en faisant le lien entre les différents acteurs, en organisant les réunions de concertation et en élaborant, avec eux, le contenu du protocole d'accord au sein de l'arène de négociations. Il va ainsi tenir le rôle de « médiateur »<sup>142</sup>.

Les élus sollicitent par ailleurs le ministère de l'Environnement afin qu'il arbitre le devenir de l'activité de TREDI à Saint-Maurice-l'Exil, à défaut d'arbitrer le conflit. La nuance sur l'objet de l'arbitrage du ministère a ici son importance : dans ce cas, la gestion du conflit se conçoit au niveau local comme un dialogue entre les protagonistes, la décision du ministère de l'environnement ayant uniquement pour objectif d'éclairer les débats et de préciser les termes de la négociation entre les acteurs locaux. Elus locaux et sous-préfet de Vienne gèrent ainsi ces négociations, fort probablement de manière concertée.

S'il est également intéressant d'observer la mobilisation de l'arène administrative à tous les niveaux, on remarquera dans la figure précédente en revanche que les négociations se sont déroulées essentiellement entre les acteurs locaux, une partie d'entre eux ayant la possibilité d'activer leur réseau relationnel au niveau central<sup>143</sup>. Les services de l'Etat sont présents tout au long de ces négociations, mais ils demeurent cependant à l'écart de l'arène de négociation, à l'exception du sous-préfet de Vienne dans son rôle de médiateur.

---

<sup>142</sup> L'apposition des guillemets se justifie par la définition que nous donnerons ultérieurement au médiateur, qui implique notamment une certaine neutralité (qui n'est jamais totale), ce qui peut difficilement être le cas du sous-préfet de Vienne en tant que représentant de l'Etat, lequel a un intérêt indéniable dans cette affaire.

<sup>143</sup> L'un des deux députés, socialiste, se verra attribuer un portefeuille ministériel quelques années plus tard.

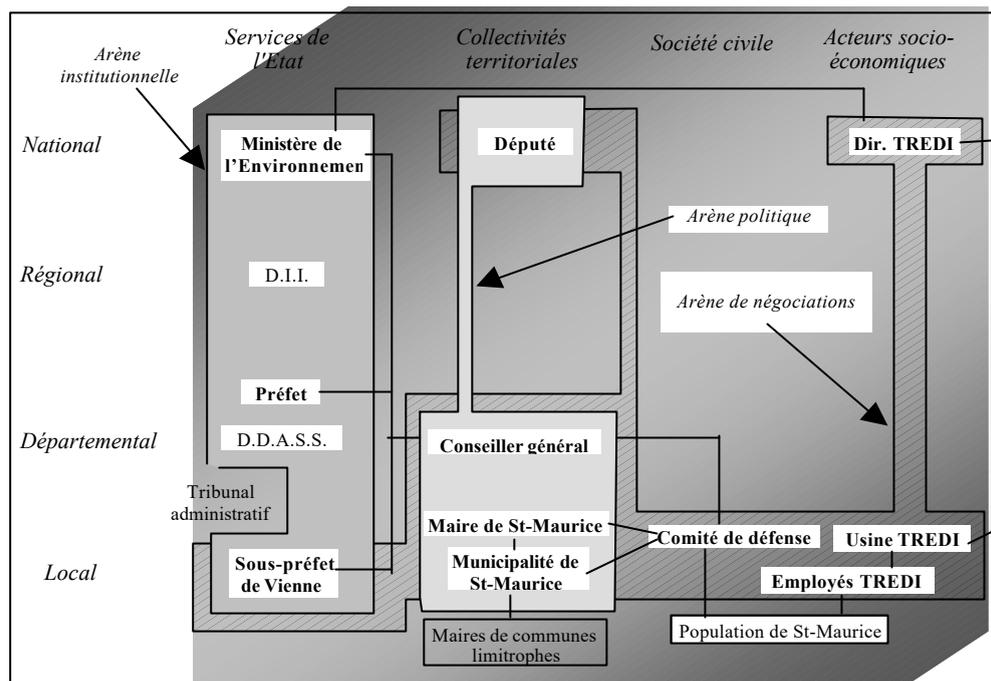


Figure 25 : Des négociations pour le transfert de l'usine

La diversité des solutions envisagées initialement<sup>144</sup> rendait l'issue des négociations très incertaine. Certains éléments ont cependant joué un rôle majeur dans les négociations, contraignant TREDI et le comité de défense à faire des compromis en fonction des événements qui émergeaient et en raison de la pression dont ils étaient l'objet.

Parmi ces éléments, on retiendra notamment celui de la santé, qui va jouer en faveur des opposants (les résultats de l'enquête épidémiologique de la D.D.A.S.S. vont inciter les autorités administratives à privilégier dès lors uniquement la solution du transfert de l'installation), mais également, celui de l'emploi des 24 salariés que TREDI met dans la balance des négociations.

<sup>144</sup> Ces solutions potentielles étaient :

- la fermeture de l'usine (qu'aucun protagoniste ne souhaitait, mais dont l'éventualité se renforçait au fur et à mesure que les autres solutions étaient exclues par une partie des protagonistes) ;
- le maintien et l'amélioration de l'installation existante (solution exclue par les élus politiques locaux impliqués et la population locale) ;
- le transfert de l'usine sur un nouveau site (à trouver) sans amélioration de l'installation existante (solution exclue par les élus politiques locaux impliqués et la population locale) ;
- le transfert des activités de l'usine TREDI de Saint-Maurice-l'Exil vers l'usine d'incinération de TREDI à Saint-Vulbas dans un département voisin (solution envisagée par le ministère de l'Environnement, mais exclue par les employés de l'usine) ;
- le transfert avec amélioration substantielle du système de filtrage des fumées de l'usine existante dans cette attente (dispositif très coûteux qui ne pourrait être amorti). Cette solution émerge rapidement comme la seule possible. Le désaccord entre la société TREDI et le comité de défense porte sur le délai de transfert, c'est-à-dire pour les riverains de l'usine, sur la durée de la poursuite de cette activité dont ils ne veulent plus, et pour TREDI, sur le délai possible des points de vue politique (afin de trouver un nouveau site), technique (pour construire une nouvelle usine), et financier (afin d'amortir autant que faire se peut les investissements engagés sur le site de Saint-Maurice-l'Exil).

On peut penser notamment que l'information concernant la fermeture de l'usine TREDI à Hurionville (Nord-Pas-De-Calais) représente non seulement pour TREDI l'occasion de menacer l'ensemble des acteurs locaux d'un risque de perte d'emplois. On peut également penser que le ministère de l'Environnement ne va pas prendre le risque de voir disparaître un deuxième centre d'incinération qui s'inscrit dans le dispositif hexagonal de traitement de déchets dangereux (le ministère s'engage probablement, en compensation, à aider TREDI pour la suite du processus).

Le volet financier s'avère lui aussi déterminant dans la négociation (coût qu'occasionne l'arrêt de l'usine, coût de la mise en place d'un système de filtrage des fumées sur l'installation existante et coût de la nouvelle usine) puisqu'il explique en grande partie le refus par TREDI d'un délai de transfert d'une durée maximale de 18 mois ; les garanties de soutien concernant le transfert, que TREDI obtient de la part des signataires du protocole, constituent en l'occurrence un atout de taille pour l'entreprise.

Un autre aspect délicat à gérer pour la préfecture et le maire de Saint-Maurice-l'Exil, qui appelle à une issue rapide, est celui du trouble de l'ordre public; en effet, de nombreuses manifestations ont lieu, les employés de l'entreprise occupent à plusieurs reprises la mairie, le village est divisé en deux entre les partisans et les opposants de l'usine.

On mesure donc bien l'importance ici du recours à des autorités tierces, notamment de niveau national<sup>145</sup>, afin de sortir du conflit. On notera par ailleurs que si le ministère de l'Environnement est sollicité dès le début du blocus de l'usine afin d'aider les protagonistes locaux à trouver une issue à ce conflit (visite de l'un de ses représentants sur le site), ce n'est qu'après l'échec des quatre premières réunions de concertation que les élus locaux lui demandent expressément de rendre un arbitrage. Il aura fallu ainsi l'intervention du ministère de l'Environnement pour relancer des négociations où les arguments et les attentes du comité de défense et de TREDI se trouvaient de plus en plus diamétralement opposés.

Le processus de transfert de l'activité de TREDI vers un nouveau site à trouver peut alors débiter. Le délai prévu de dix-huit mois sera prorogé de douze mois si un nouveau site d'accueil est trouvé, ce qui laisse jusqu'au 4 juin 1984 avant la fermeture de l'usine TREDI de Saint-Maurice-l'Exil.

Dès lors, deux éléments doivent attirer notre attention. Il s'agit d'une part de la manière dont la situation va être gérée à Saint-Maurice-l'Exil dans l'attente du transfert de l'installation et, d'autre part, du déroulement du processus de transfert de l'installation vers un nouveau site d'accueil.

De notre analyse, nous pouvons dégager quatre objectifs assignés aux partisans du transfert de l'usine :

- trouver un site d'accueil ;
- trouver les financements nécessaires à la construction de la nouvelle installation ;

---

<sup>145</sup> Ces événements précèdent en outre le processus de décentralisation initié dès 1982-1983.

- respecter les délais fixés dans le protocole d'accord ;
- et gérer le problème de l'éventuelle émergence d'oppositions à cette nouvelle installation.

#### □ Phase 4 (1982 – mai 1983) : un nouveau site d'accueil trouvé au prix de négociations « secrètes »

Cette phase est caractérisée avant tout par les négociations qui vont présider à la détermination d'un site d'accueil de la future usine d'incinération de TREDI.

Comme le mentionne le protocole d'accord, une commission de concertation ad hoc est mise en place dans le cadre du processus de transfert de l'usine. Elle regroupe le maire de Saint-Maurice-l'Exil, le conseiller général du canton, deux représentants du comité de défense, le directeur de l'usine TREDI, un représentant de l'association des employés de l'usine et un représentant de la D.I.I. Elle se réunit à sept reprises au cours de cette phase. Elle va constituer un lieu de dialogue destiné à informer l'ensemble des protagonistes du suivi des rejets de l'usine et de l'évolution des trois principaux dossiers du protocole d'accord : le financement d'un système de filtrage des fumées, l'évacuation du terril constitué des résidus d'incinération et la recherche d'un site d'accueil de la future installation.

Ce sont les deux premiers dossiers qui occupent l'attention de la commission ad hoc au cours des premiers mois. L'apparition occasionnelle de nuisances et le dépassement des délais concernant le traitement de ces deux dossiers conduisent le comité de défense à manifester à nouveau son mécontentement auprès du préfet et du sous-préfet de Vienne, et à remettre en question le protocole d'accord, menaçant de mobiliser à nouveau la population de la commune. La question du financement du système de filtrage est finalement résolue avec le soutien du sous-préfet de Vienne, de la D.I.I., du ministère de l'Environnement et de l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse. Celui-ci est mis en place en juin 1982. La question du transfert du terril ne trouvera une issue qu'en 1984, par le biais de son aménagement puisque aucune commune proche n'acceptera d'accueillir ces déchets par crainte de réactions d'hostilité de la part de leur population.

Les négociations concernant la recherche d'un site d'accueil pour la nouvelle installation se déroulent cependant au sein d'une arène politique distincte de la commission ad hoc. Ce sont les élus locaux qui gèrent en effet totalement ce processus. Ni l'entreprise, ni les services et représentants de l'Etat et ni le comité de défense ne prendront part à ces négociations. Seules des informations sur l'évolution de ce dossier leur seront communiquées par les deux élus politiques membres de la commission ad hoc, véritables pivots de ces négociations.

Les deux hommes vont intervenir principalement à deux niveaux : auprès du S.I.V.O.M. (dont le président n'est autre que le maire de Saint-Maurice-l'Exil) et auprès du maire d'une commune adhérente au S.I.V.O.M. (Salaise, village distant d'environ sept kilomètres de Saint-Maurice-l'Exil). Il vont les convaincre d'accueillir la future usine TREDI.

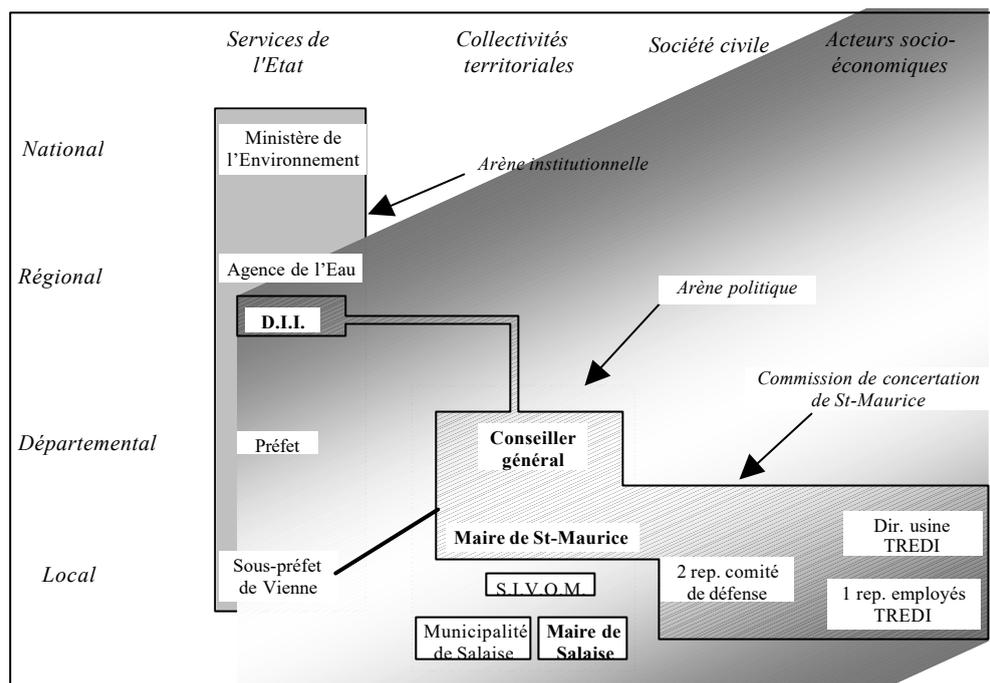


Figure 26 : L'aboutissement des deux projets

Ce que révèle l'analyse de cette phase est la maîtrise avec laquelle les élus politiques ont géré ce processus. Il vont en effet agir avec une extrême prudence afin d'éviter toute réaction d'opposition de la part de la population locale qui sera concernée par la future installation. Le conflit de TREDI à Saint-Maurice-l'Exil a en effet fait grand bruit dans la région, relayé par de nombreux articles de presse. Mais c'est sans doute la perspective des élections municipales, qui doivent avoir lieu en mars 1983, qui explique cette stratégie prudente de la part des élus<sup>146</sup>. Ceux-ci vont en l'occurrence veiller à gérer la diffusion d'informations.

C'est au cours d'une réunion organisée en octobre 1982 avec les membres de la commission ad hoc que les élus du S.I.V.O.M. prennent connaissance du dossier du transfert de l'usine TREDI. L'intérêt pour le S.I.V.O.M. de conserver l'activité de TREDI sur son territoire réside principalement dans l'opportunité qu'offrirait la future installation de traiter les ordures ménagères des communes membres du syndicat.

Ce n'est pourtant qu'en mai 1983 (après les élections municipales) que le conseil municipal de Salaise prend connaissance de ce projet lors d'une réunion à huis clos. Cela fait plus d'une année que le maire de Salaise est intéressé par ce projet<sup>147</sup>, mais à

<sup>146</sup> On retrouve ici le « syndrome » dit NIMEY (*Not in my election year*).

<sup>147</sup> Un élément prépondérant va semble-t-il véritablement convaincre le maire de Salaise de permettre à sa commune d'accueillir la future installation : les performances du nouveau système de filtrage des fumées mis en place sur l'installation de TREDI à Saint-Maurice-l'Exil, dont l'ensemble des protagonistes reconnaît l'efficacité.

l'exception de ses principaux adjoints, rien n'a filtré. En dépit de l'intérêt qu'il accorde à ce projet, le conseil municipal de Salaise redoute la réaction de la population. Le site d'accueil envisagé dispose cependant d'un certain nombre d'atouts : implantation dans une zone industrielle, éloignement par rapport aux habitations (800 mètres), proximité d'un embranchement autoroutier et existence d'une voie d'accès qui évite les habitations. Il ne donnera un avis favorable, assorti de conditions<sup>148</sup>, qu'en avril 1984, à la demande de TREDI d'exploiter son nouveau centre d'incinération.

C'est le S.I.V.O.M. qui va engager sa responsabilité pour que le protocole d'accord soit respecté. Le 3 Juin 1983, soit la veille de l'expiration du délai de 18 mois prévu dans le protocole d'accord, le S.I.V.O.M. accepte officiellement d'accueillir la future usine d'incinération TREDI à Salaise. Le site d'accueil est localisé sur le territoire de la commune de Salaise, mais les terrains seront acquis et aménagés aux frais du S.I.V.O.M..

Tout au long de cette phase, l'entreprise TREDI a donc bénéficié d'un soutien actif de la part des élus politiques locaux pour la recherche d'un site d'accueil.

Elle va pouvoir également compter ensuite sur l'intervention de l'Etat et de ses services pour la recherche des financements nécessaires à la réalisation de la nouvelle installation<sup>149</sup>.

#### □ Phase 5 (juin 1983 – mai 1985) : un transfert qui se déroule sans grand encombre

Ce n'est en effet qu'à partir de mai 1983 que la question du financement de la nouvelle usine d'incinération est véritablement considérée. Cette ultime phase va témoigner de la mobilisation de nombreux acteurs autour de cet enjeu sous la double impulsion de l'entreprise et des représentants de l'Etat. Davantage que cela, elle exprime surtout la poursuite d'un processus de négociation duquel est quasiment exclu le comité de défense, si ce n'est lorsqu'il s'agit pour lui de subir de nombreuses pressions destinées à le convaincre d'accepter le principe de la prorogation du délai de transfert de l'usine.

L'évolution du processus de décision procède en l'occurrence de décisions résultant de différents moments et scènes de négociations. L'analyse fait apparaître en particulier trois scènes qui se déroulent en parallèle, chacune d'elles étant affectée à un objectif : la première est mise en place afin d'obtenir des financements pour la nouvelle installation (*arène institutionnelle*), la seconde vise à obtenir l'accord du comité de défense sur le principe de l'allongement du délai de transfert (*commission ad-hoc de Saint-Maurice-L'Exil*) et la troisième s'assigne pour objectif d'accompagner la réalisation de la nouvelle usine (*commission de suivi de Salaise*) :

<sup>148</sup> Ces conditions sont acceptées par l'entreprise : la participation du S.I.V.O.M. à la surveillance du site, l'éloignement de l'installation vis-à-vis des habitations, l'absence d'extension future du site, l'information sur les produits incinérés, l'évacuation des résidus, l'utilisation des techniques les plus modernes et l'information des élus des différentes étapes du projet.

<sup>149</sup> Le soutien de l'Etat est lié à son engagement à travers le protocole d'accord (signé par le sous-préfet), mais on peut penser par ailleurs que l'ensemble de son implication dans cette affaire se trouve renforcée parce que la société TREDI fait partie du groupe nationalisé Entreprise Minière et Chimique.

- sollicités par l'entreprise<sup>150</sup> et par le comité de défense, le sous-préfet de Vienne et le préfet mobilisent le ministère de l'Environnement. De nombreux organismes publics sont invités à participer au financement de la future installation. *L'arène institutionnelle* (le ministère de l'Environnement, le préfet, le sous-préfet de Vienne et la D.R.I.R.<sup>151</sup>) se mobilise ici en sollicitant divers financeurs potentiels. En février 1984, deux réunions sont notamment organisées sous l'égide du préfet de région avec l'ensemble des services de l'Etat et des organismes financiers de niveaux départemental, régional et national concernés par ce dossier. Le ministère de l'Environnement et plusieurs établissements publics s'engagent financièrement (l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets -A.N.R.E.D.- et la Société de développement régional -S.D.R.-). Les élus politiques ne sont cependant pas en reste puisque de son côté, le conseiller général appuie avec succès ce dossier auprès du conseil général du canton, qui lui permet d'obtenir une subvention, et le S.I.V.O.M. contracte un important emprunt auprès de la Caisse des dépôts et consignation (C.D.C.) ;
- la durée nécessaire à la recherche de ces financements conduit le préfet, le sous-préfet de Vienne et nos deux élus politiques, à solliciter le comité de défense afin d'obtenir son accord sur le principe de la prolongation du délai de transfert. Ce qu'il se refuse à accepter. En menaçant de cesser définitivement l'activité de son entreprise de Saint-Maurice-L'Exil, de licencier son personnel et d'abandonner le projet de Salaise, l'objectif de la société TREDI est également de précipiter les décisions qui se font attendre de la part des financeurs et de la municipalité de Salaise. Un jeu d'influences et d'intimidations va ainsi ponctuer le processus de décision durant plusieurs mois. Après avoir refusé de participer à deux réunions destinées à statuer sur la question de la prolongation du délai de transfert, le comité de défense accepte le 4 juin 1984<sup>152</sup>, dernier jour du délai, le principe de sa prorogation ; ce n'est pourtant qu'à l'occasion d'une réunion publique houleuse, le mois suivant, que le comité de défense accepte de fixer ce délai à une année supplémentaire ;
- alors que la commission ad hoc de Saint-Maurice-l'Exil a tenu lieu essentiellement de cellule d'information auprès du comité de défense sur l'évolution du dossier de transfert et de négociation sur la prolongation de ce délai, une commission de suivi<sup>153</sup> est créée à Salaise par les élus de la commune et du S.I.V.O.M. afin de pouvoir accéder aux dossiers administratifs et financiers et de contrôler le processus de mise en place de la nouvelle usine TREDI. Ses membres sont des représentants du conseil municipal

---

<sup>150</sup> L'objectif de TREDI est de conditionner sa participation financière à la construction de sa nouvelle usine par la contribution de l'Etat et des collectivités territoriales à hauteur de 50% du coût du transfert sous la forme de prêts et subventions.

<sup>151</sup> La D.I.I. est devenue entre temps la Direction régionale de l'industrie et de la recherche (D.R.I.R.).

<sup>152</sup> Le conseil municipal de Saint-Maurice-l'Exil a voté précédemment son accord pour la prolongation du délai d'une année.

<sup>153</sup> Cette structure est créée dans le cadre de la circulaire ministérielle du 22 Juillet 1983 qui invite les préfets à créer des commissions locales d'information (C.L.I.) lors de l'implantation et/ou le fonctionnement de centres de traitement de déchets industriels.

de Salaise, les maires des quatre communes limitrophes, le conseiller général du canton, l'A.V.R., l'entreprise TREDI, la D.R.I.R., les architectes du S.I.V.O.M. et des représentants de l'usine Rhône-Poulenc située sur la zone industrielle de Salaise qui doit accueillir la nouvelle usine TREDI. C'est au sein de cette commission de suivi qu'est élaboré, de manière concertée, le nouveau projet TREDI.

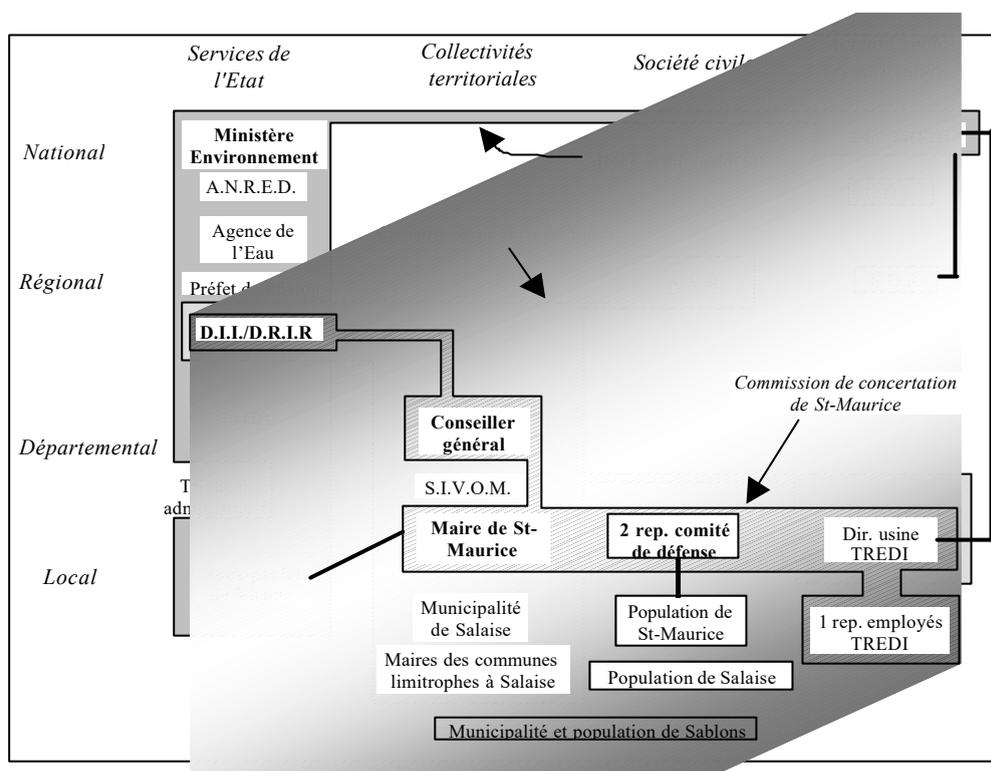


Figure 27 : L'aboutissement des deux projets

Ce projet va rencontrer très peu d'oppositions de la part de la population et des communes concernées. Il faut souligner qu'il va bénéficier d'une campagne de presse préalable à la procédure d'enquête publique très flatteuse, où sont notamment mis en exergue la compétence de l'entreprise qui a démontré sa capacité à traiter « proprement » les déchets sur son site de Saint-Maurice-l'Exil et la caution apportée par des élus politiques qui ont déjà remporté une « victoire » à Saint-Maurice-l'Exil. Une réunion publique d'information a lieu le 29 Février 1984 à Salaise à l'initiative de la commission de suivi, avant le déroulement de l'enquête publique<sup>154</sup>. D'abord méfiante, la population n'émet finalement pas d'objection particulière à l'encontre du projet. L'enquête publique se tient en avril 1984. Elle suscite peu d'intérêt de la part des habitants des communes concernées. Ainsi, à l'exception de la commune de Sablons dont les habitants et la municipalité sont opposés au projet<sup>155</sup>, les autres communes limitrophes à Salaise

<sup>154</sup> Sur la procédure liée aux installations classées, se référer à la note 73.

<sup>155</sup> La commune de Sablons est localisée à moins de 2 kilomètres au Sud du futur site d'implantation de TREDI.

enregistrent très peu de remarques, voire aucune, sur le registre de l'enquête mis à disposition des habitants. Le commissaire enquêteur rend un avis favorable sur ce projet localement bien accueilli.

Le 18 octobre 1984, l'arrêté d'autorisation de l'usine TREDI à Salaise est signé par le préfet. Le 30 avril 1985, l'usine TREDI de Saint-Maurice-l'Exil cesse son activité. Un mois plus tard, le 1er juin, l'usine TREDI de Salaise entre en fonctionnement. Elle est inaugurée le 13 juin par le ministre de l'Environnement.

Une commission de surveillance de l'usine est mise en place dès la mise en route de l'installation, afin de poursuivre, avec les mêmes protagonistes, le travail réalisé par la commission de suivi.

Epilogue : en dépit de ce qui avait été convenu entre la municipalité de Salaise et l'entreprise<sup>156</sup>, un projet de doublement de la capacité de traitement des déchets (de 50.000 à 100.000 tonnes/an) voit le jour en 1988 à l'initiative de l'entreprise. L'extension de l'installation est destinée à traiter des déchets chlorés. La nouvelle installation est mise en fonction en 1991, après une nouvelle enquête publique qui suscite très peu d'attention de la part des populations consultées (onze remarques enregistrées à Salaise, par exemple). Au milieu des années 90, un nouveau projet d'extension était à l'étude ...

### 3.2. Un conflit partiellement géré par le dialogue avec la population

A la lumière de ce conflit, il est possible d'émettre un certain nombre d'observations en faisant apparaître notamment des similitudes, mais également des différences, avec le cas de la LCR.

On peut considérer, certes, que le conflit a été géré avant tout car le problème a été « évacué ailleurs » grâce au transfert de l'installation. Un certain nombre d'éléments d'analyse confèrent cependant à cet exemple un intérêt évident en termes de dynamique conflictuelle et de modalités de gestion de cette dynamique. Le processus analysé se caractérise en particulier par l'apparition et le développement d'un conflit « destructeur » dont la prise en charge essentiellement par quelques élus locaux et par le représentant local de l'administration va conduire vers un conflit « constructif »<sup>157</sup>. L'ensemble de ce processus procède de plusieurs éléments qui sont exposés ci-dessous.

Le *contexte territorial* apparaît comme le premier point déterminant dans la configuration étudiée. L'implantation des deux projets successifs d'usine d'incinération de déchets industriels par l'entreprise TREDI ne doit rien au hasard. Elle s'inscrit sur un territoire particulier qui va conditionner les réactions (ou l'absence de réaction) de la part des populations et des élus locaux. Les communes de Saint-Maurice-L'Exil et de Salaise sont

---

Soumise aux vents dominants du Nord, elle pourrait subir les retombées des émanations atmosphériques de l'usine.

<sup>156</sup> cf. note 148.

<sup>157</sup> Sur ces notions, se reporter au chapitre III suivant.

localisées dans le couloir rhodanien de la chimie : la population locale et les élus politiques locaux sont fortement imprégnés d'une culture industrielle (les maires qui sont intervenus dans cette histoire sont, pour la plupart d'entre eux, des retraités de l'industrie chimique). Par ailleurs, la réussite du transfert de l'installation à Salaise doit beaucoup à la solidarité entre les élus locaux rendue possible dans le cadre d'un dispositif éprouvé d'intercommunalité. Le territoire va ainsi plutôt jouer en faveur du projet d'aménagement. Un autre élément important à considérer est celui du lien entre des projets d'aménagement successifs, que l'on ne peut dissocier de l'histoire de l'aménagement de ce territoire en lien avec le développement des activités industrielles évoquées ci-dessus : la construction des deux installations successives s'inscrit en effet dans un contexte d'élimination de nuisances localisées (la première installation remplace une décharge et la deuxième installation remplace la première) et des déchets toxiques des activités industrielles et chimiques existantes de la région. L'histoire de la réalisation de chacune de ces deux installations est ainsi étroitement liée à d'autres aménagements antérieurs.

Ce qui, en revanche, va constituer l'élément majeur dans le déclenchement du conflit est à mettre au crédit des craintes que la population nourrit à l'égard des *nuisances et des risques* pour sa santé. Ce thème est central et récurrent dans ce conflit : il motive, dès son origine, l'opposition d'une partie de la population de Saint-Maurice-L'Exil, les plaintes de la part des opposants et les mesures imposées à l'entreprise par l'administration ont trait à cet aspect, les négociations auxquelles la population participe via les représentants du comité de défense portent sur ce thème (cf. infra) et les résultats de l'enquête épidémiologique de la D.D.A.S.S. réalisée au cours de la troisième phase renforce la position des opposants et place les autorités administratives et l'entreprise dans une situation délicate, ce qui va grandement participer à l'aboutissement des négociations.

Cependant, d'autres éléments entrent en ligne de compte dans le développement du conflit. On comprend bien à travers le récit des événements et de l'évolution du jeu des acteurs que le volet nuisances est rapidement dominé par des *questions de relations* entre les protagonistes dont la progressive dégradation ne fait qu'exacerber les tensions. La dynamique du conflit est en effet apparue incontrôlable au cours des trois premières phases, chacune des parties se réfugiant davantage dans sa position de défiance à l'égard de l'adversaire, ce qui a conduit à une escalade. C'est notamment l'absence de contact entre les opposants et l'entreprise TREDI et surtout le refus de TREDI de considérer les demandes des opposants qui vont exacerber les tensions. A plusieurs reprises, l'entreprise va notamment attaquer les opposants devant le tribunal administratif (en réponse en particulier aux deux blocus de l'usine). En l'absence de volonté de dialoguer des deux côtés et un mode d'action de l'entreprise fondé sur la confrontation qui entraîne une réponse analogue de la part des opposants, le volet relationnel prend, en effet, le pas sur les aspects technique et sanitaire. Le conflit génère ainsi lui-même un rejet de l'entreprise et de l'administration préfectorale chez les opposants et domine l'ensemble des autres questions ; tant et si bien que toute amélioration de l'installation existante ne peut suffire à remédier au problème de fond qui s'est progressivement consolidé, à savoir la disparition de toute confiance de la part d'une partie importante de la population locale à l'égard de

l'administration préfectorale et de l'industriel. C'est pour cette raison qu'à partir de 1981, les opposants de Saint-Maurice-L'Exil excluent toute activité pérenne de l'entreprise dans leur localité et décident d'engager, pour ce faire, une ultime épreuve de force à travers un deuxième blocus de l'usine. Cette ultime action menée avec le consentement des élus locaux est la conséquence de tout un processus qui a accordé peu de place aux opposants. Loin d'être une action « irrationnelle », elle apparaît comme le seul et ultime recours que les opposants ont trouvé en réponse à l'absence d'écho que recevait leurs demandes.

D'autres éléments participent cependant de cette conflictualisation, mais également de la gestion du conflit.

Le *nombre important d'acteurs* relevant de différents milieux et niveaux d'intervention participe, comme dans le cas de la LCR, à la confusion de la situation (cf. Figure 28 ci-dessous). On remarquera cependant la place importante des acteurs locaux, davantage maîtres du processus de décision qu'ils ne le sont dans le cas de la LCR. Ceci expliquant cela, on ne peut en effet s'empêcher de faire le lien entre leur véritable implication et l'issue constructive du conflit. L'application du principe de subsidiarité dans le cadre de la gestion d'un conflit d'aménagement, au sens de la participation des acteurs locaux au processus de décision, apparaîtrait comme un facteur facilitant la sortie du conflit.

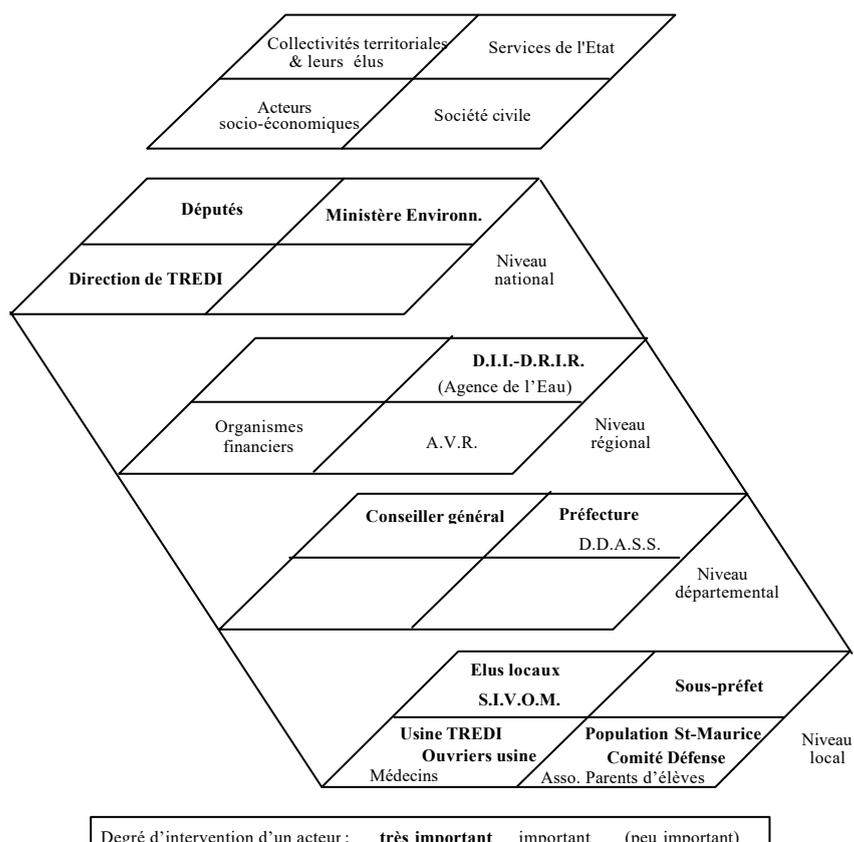


Figure 28 : La multiplicité des acteurs dans le cas du transfert de l'usine TREDI

La diversité de la position des acteurs contribue, également dans ce cas, à alimenter le conflit. L'évolution de ces positions apparaît en revanche plus délicate à déterminer que dans le cas de la LCR dans la mesure où certains acteurs adoptent une position ambiguë à l'égard de l'installation (notamment les élus politiques locaux). Comme le montre le Tableau 5 ci-dessous, les acteurs maintiennent leur position dans leur ensemble, à l'exception des élus de l'agglomération (au sein du S.I.V.O.M.) qui évoluent de manière favorable à l'égard de l'usine d'incinération à l'issue de la troisième phase. Cette évolution renforce le poids des partisans de l'industriel et isole le comité de défense, ainsi qu'observé dans le cas de la LCR. C'est à ce moment que la dynamique de conflit bascule véritablement vers la « résolution » du conflit.

Tableau 5 : L'évolution des positions des acteurs à l'égard de l'installation de traitement des déchets

	Phase 1 1975 – 7/1979	Phase 2 7/1979 – 8/1981	Phase 3 9/1981 – 12/1981	Phase 4 1982 – 5/1983	Phase 5 1983 – 5/1985
TREDI	++	++	++	++	++
Ministère	++	++	+	++	++
DII/DRIR	++	++	++	++	++
Préfecture	++	++	+	++	++
Sous-préfet	/	/	+	++	++
Député(s)	-	-	-	/	/
Municipalité St-Maur.	++->-	-	-	-	-
Municipalité Salaise	/	/	/	/	++
S.I.V.O.M.	+	-	-	++	++ sauf 1=- -
Comité défense (St-M)	-	--	--	--	--
Population Salaise	/	/	/	/	+

Position de l'acteur / installation de traitement des déchets :

Très favorable : ++    Favorable : +    Neutre : 0    Opposé : -    Très opposé : --    N'intervient pas : /



: marque une évolution importante de la position de l'acteur

- Phase 1 : la montée en puissance de l'opposition à l'égard de l'usine d'incinération
- Phase 2 : du conflit à l'impasse
- Phase 3 : l'ultime conflit
- Phase 4 : un nouveau site d'accueil trouvé au prix de négociations « secrètes »
- Phase 5 : un transfert qui se déroule sans grand encombre

A l'instar de ce qui fut observé dans le cas du conflit autour du projet routier de la LCR, c'est l'existence et la répartition de ressources entre plusieurs acteurs aux intérêts divergents qui

permet d'entretenir le conflit. Ces ressources conduisent à différents modes d'action de la part des protagonistes : mobilisation de la presse locale et de personnalités politiques, recours au droit (huissier et tribunal administratif), manifestations publiques (blocus de l'usine, occupation de la mairie), etc., mais également échanges à travers des négociations. On peut, en effet, distinguer deux éléments majeurs tenant aux négociations dans l'évolution de ce conflit.

Le premier est la *participation directe de la population à une partie des négociations*. C'est, en effet, à partir du moment où l'on assiste à un certain équilibre des forces (à compter du blocus de l'usine entamé en septembre 1981), que l'industriel accepte de dialoguer et de négocier avec les opposants. Ce dialogue a été long à se mettre en place (après plusieurs années de conflit) et difficile à gérer. L'entreprise et les services de l'Etat n'ont de toute évidence pas d'autre choix en raison du blocus de l'usine provoqué par la population. Cette négociation est éprouvante pour l'ensemble des protagonistes et se trouve tournée délibérément vers la décision sur le devenir de l'installation. Elle résulte de la mise en place d'une démarche de concertation qui permet d'associer ainsi les représentants de la population locale à la décision.

Cette *ouverture du processus de décision aux opposants* s'est trouvée grandement facilitée par l'intervention d'un « médiateur », le sous-préfet de Vienne, à la demande de la population et des élus locaux. Son rôle est apparu essentiel, aux dires des personnes rencontrées et de notre analyse, dans l'instauration d'un cadre de dialogue et dans l'évolution des négociations vers la signature d'un protocole d'accord. Ce dernier, bien que n'ayant aucune valeur officielle constitue cependant un réel engagement de chacun des protagonistes qui va avoir valeur de référence dans le cadre des négociations qui vont se dérouler lors des quatrième et cinquième phases. Ces négociations ont ainsi conduit à une responsabilisation des acteurs au cours de la troisième phase, celle-ci se prolongeant au cours des phases suivantes, chacun des acteurs étant tenu par son engagement consigné dans le protocole d'accord.

Cette concertation qui permet d'impliquer la population dans la décision a représenté un moment fort et important dans le conflit à l'issue de la troisième phase. Notre analyse montre néanmoins que cette concertation, sans lui dénier son rôle majeur, n'est qu'une composante du processus de décision. Bien qu'elle ait, certes, joué un rôle plus important que dans le cas de la LCR, l'évolution du processus de décision demeure néanmoins avant tout une affaire de décideurs « traditionnels ». Une fois la question de l'opposition de la population traitée, l'évolution du processus de décision et la sortie du conflit résultent en effet d'un jeu d'acteurs fondé sur des *négociations qui se tiennent en l'absence de la population*. C'est le deuxième point que nous voulions aborder.

Ces négociations sont en effet avant tout le résultat, au même titre que ce que nous avons observé dans le cas de la LCR, de *coalitions d'acteurs* qui disposent de ressources, c'est-à-dire d'un réel pouvoir de décision. Plus précisément, comme l'a révélé par ailleurs l'analyse du conflit autour du projet de la LCR, ces négociations sont au centre de la gestion du conflit et traduisent des échanges de ressources. Dans le cas présent, au cours des deux premières

phases décrites, les négociations se déroulent essentiellement entre la D.I.I. et l'entreprise et portent sur l'amélioration technique de l'installation. Au sein de chacune des deux arènes, les acteurs se coalisent en coopérant. Dès la troisième phase, le cercle des négociations s'élargit à de nombreux acteurs. On assiste alors à plusieurs échanges de ressources, dont les plus importants pour le déroulement du conflit sont :

- celui qui s'opère entre l'entreprise (filiale d'une entreprise nationalisée) et les services de l'Etat. Parce que l'entreprise effectue une tâche de service public, elle reçoit le soutien de l'administration tout au long du processus étudié ;
- la négociation entre les collectivités locales et l'entreprise : les premières facilitent la poursuite de l'activité de la seconde, en trouvant notamment un nouveau site d'accueil de l'activité de traitement des déchets industriels, et la seconde incinère les ordures ménagères des premières à un tarif préférentiel ;
- l'arrangement entre les élus des collectivités locales qui permet de maintenir l'activité de l'entreprise (et son impact économique local : tarif préférentiel pour le traitement des déchets, emploi, taxes locales, etc.) sur le territoire d'action du S.I.V.O.M. via le transfert de l'usine ;
- la répartition des « tâches » entre les collectivités locales et les services de l'Etat : les premières traitent de la question du nouveau site d'accueil de l'entreprise tandis que les seconds facilitent le financement du transfert.

Ces échanges de ressources et ces coalitions se traduisent par *l'évolution des arènes*. La lecture de cette évolution au sein des figures décrites précédemment révèle néanmoins une configuration distincte de celle observée dans le cas de la LCR qui peut expliquer le dénouement plus positif du conflit observé dans le présent cas. Dans les deux premières phases, deux arènes s'affrontent. A compter de la troisième phase, on observe une imbrication des arènes grâce à l'émergence d'une troisième arène intermédiaire, médiatrice, dans le cas du transfert de l'usine TREDI (cf. Figure 29 ci-dessous). Un simple regard sur l'ensemble des schémas qui illustrent l'évolution du jeu des acteurs dans les deux conflits montre le *passage de trois à deux arènes dans le cas de la LCR et de deux à trois arènes dans le cas de l'usine TREDI*. Alors que le cas de la LCR exprimait la coalitions d'acteurs tout en maintenant une différenciation entre les arènes, le cas de l'usine TREDI voit plutôt l'émergence d'une coalition qui unit plusieurs arènes, leur interface s'opérant via quelques acteurs clefs, au nombre desquels on trouve principalement le conseiller général local et le maire de Saint-Maurice-L'Exil, sans compter le sous préfet de Vienne dans son rôle de « médiateur ». Le plateau de jeu autour du projet de la LCR voyait le rapprochement d'acteurs au sein d'arènes qui s'opposaient et qui, par conséquent, exacerbèrent le conflit. Celui autour du projet TREDI voit en revanche un rapprochement qui atténue le conflit. En somme, on peut trouver à la fois dans l'émergence de cette arène médiatrice et dans ce rapprochement d'arènes une partie de l'explication de l'évolution constructive du conflit qui va se traduire par une issue satisfaisante pour l'ensemble des protagonistes.

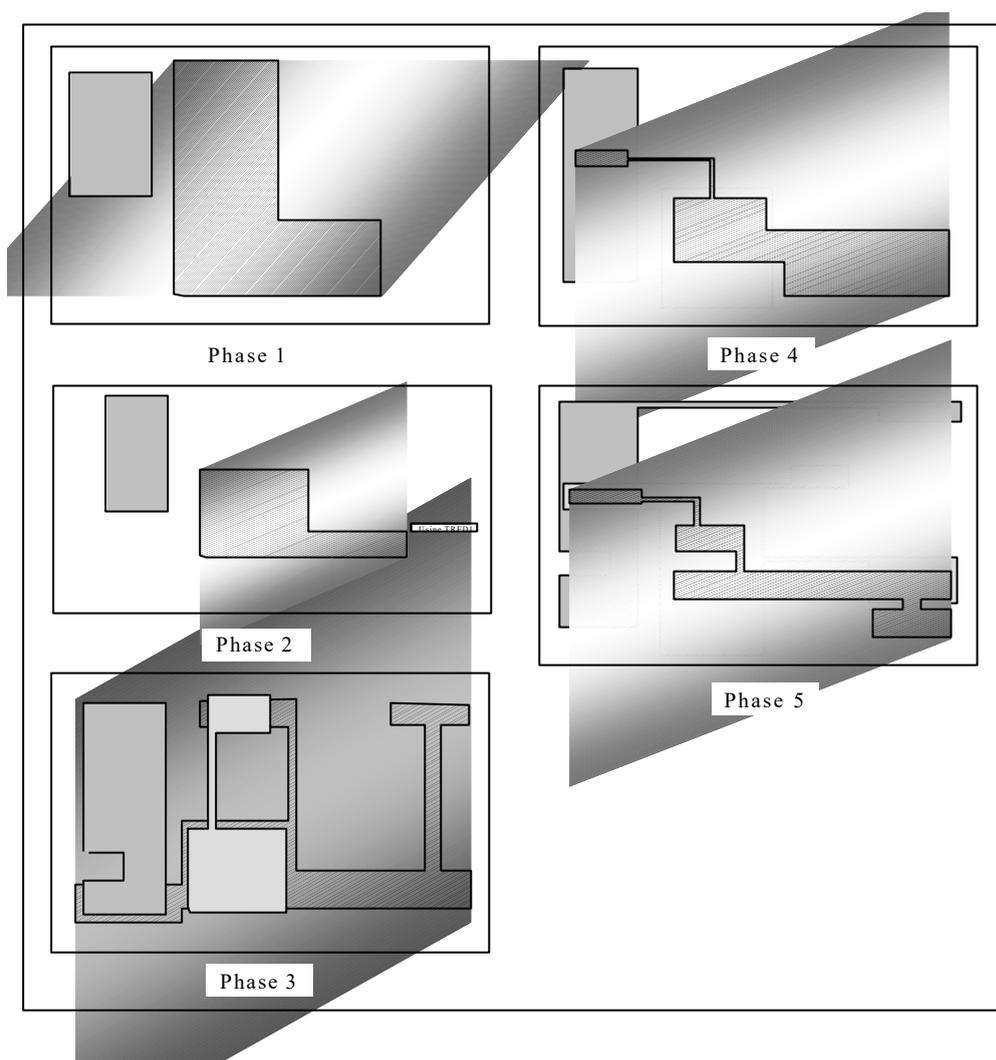


Figure 29 : L'évolution des arènes dans le conflit de l'usine d'incinération TREDI

On peut raisonnablement considérer, une fois de plus, que c'est dans l'informel qu'une issue est trouvée au conflit. Les négociations confidentielles entre les acteurs ont fortement contribué, à l'instar du cas de la LCR, à gérer le conflit. En revanche, à la différence du cas précédent, c'est l'émergence d'une troisième arène, l'ouverture d'une partie des négociations à la population et le positionnement du sous-préfet de Vienne comme « médiateur » afin de faciliter cette ouverture qui confèrent une issue du conflit mieux acceptée. C'est en ce sens que le conflit autour de l'usine d'incinération TREDI peut être considéré comme un conflit habilement géré.

Dans ce conflit également, les *procédures de participation de la population apparaissent décalées du processus de décision*. A Saint-Maurice-L'Exil, la concertation mise en place au cours de la troisième phase et la création de la commission de concertation dès la quatrième phase sont improvisées et ne font aucunement partie de quelque dispositif administratif qu'il

soit. Quant au processus de transfert de l'installation sur le territoire de la commune de Salaise qui est initié à l'issue de la signature du protocole d'accord, les populations de Saint-Maurice-L'Exil et de Salaise en sont tenues à l'écart. La réunion publique préalable à l'enquête publique et l'enquête publique qui se tiennent à Salaise dans le cadre de la réalisation de la nouvelle installation sont soigneusement investies par les élus politiques locaux qui ont fortement participé au bouclage d'un dossier sur lequel la population de Salaise n'a pas de prise. Ceux-ci ont soigneusement veillé à maîtriser l'information. Les procédures administratives de participation de la population n'ont ainsi, et une fois de plus, pas contribué à la gestion du conflit.

L'intérêt de notre analyse était de comprendre en quoi la gestion d'un conflit d'environnement rendait ensuite possible la prévention d'un conflit d'aménagement. A l'instar du cas du projet routier de la LCR, la place des négociations apparaît centrale dans la gestion du conflit, tant pour ce qui concerne sa résolution à Saint-Maurice-L'Exil que sa prévention à Salaise. Ces négociations ont permis en l'occurrence de répondre aux deux dimensions dominantes de ce conflit : le conflit de procédure et le conflit fondé sur les incertitudes, le premier étant motivé par le second. Pour le premier, l'association du comité de défense aux négociations au cours de la troisième phase et à la commission de concertation a permis de répondre à ses attentes de participation aux décisions qui affectaient une partie de la population de Saint-Maurice-L'Exil. Cette participation a permis, par ailleurs, de traiter la deuxième dimension du conflit : les incertitudes qui pesaient sur les impacts de l'activité de l'usine sur son environnement, mais également sur son devenir, ont été traitées avec succès dans le cadre des négociations et du dialogue.

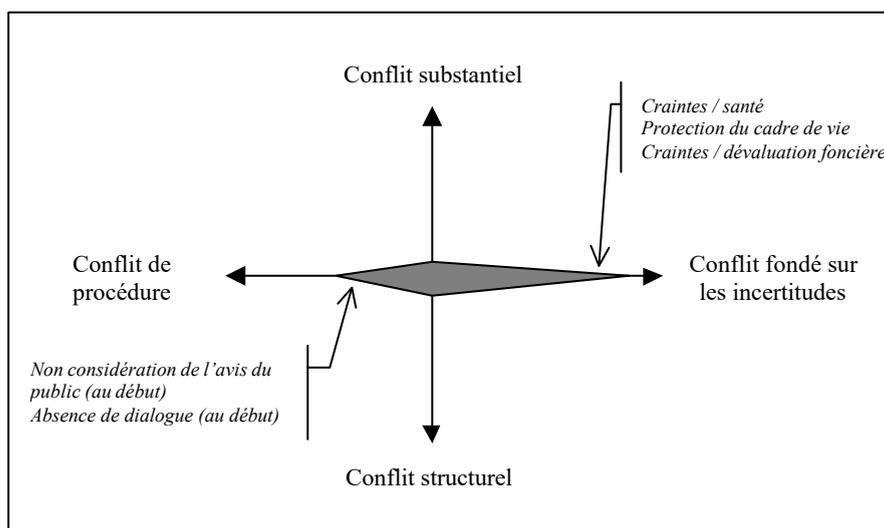


Figure 30 : Le conflit autour de l'usine d'incinération TREDI : essentiellement un conflit fondé sur les incertitudes

La gestion de ce conflit a permis ainsi à chacun des acteurs de satisfaire à ses objectifs, au prix, certes, de concessions. La société TREDI en sort avec une nouvelle installation performante du point de vue environnemental qui permet d'augmenter sensiblement sa capacité de traitement (ce qui implique cependant un coût d'investissement important). La population de Saint-Maurice-L'Exil obtient le transfert de l'activité de l'installation malgré un délai plus important qu'escompté initialement. L'administration obtient la réalisation d'un dispositif performant qui répond aux priorités de sa politique de traitement des déchets dangereux (dispositif au financement duquel elle participe). Enfin, les élus locaux gagnent sur l'ensemble des plans (démonstration de leur capacité à gérer la situation auprès de leur électorat, maintien et création d'emplois, obtention de modalités préférentielles de traitement des ordures ménagères des communes, etc.). En ce sens, ce conflit se révèle positif pour l'ensemble des acteurs.

#### **II.4. CONCLUSION DU DEUXIEME CHAPITRE**

L'analyse du processus de décision qui a présidé à la réalisation de chacun de ces deux aménagements témoigne du rôle majeur de l'évolution du jeu des acteurs dans la dynamique conflictuelle. Cette analyse nous conduit à émettre ici un certain nombre d'observations, le plus souvent communes aux deux conflits étudiés, en termes de développement du conflit et de modalités de sa gestion à travers ce jeu d'acteurs.

Il convient de souligner que les demandes des opposants portent essentiellement sur les incertitudes que le projet d'aménagement fait peser sur l'environnement local (conflit fondé sur les incertitudes) et sur leur participation au processus de décision (conflit de procédure). Les dimensions substantielle et structurelle du conflit d'aménagement évoquées au cours du chapitre précédent sont quasiment absentes de ces deux configurations. Ces deux dynamiques conflictuelles relèvent en l'occurrence du NIMBY dans la mesure où le débat a été alimenté par des préoccupations locales et n'a donné lieu à aucune montée en généralité dans le discours des opposants. Ces résultats tendraient ainsi à confirmer le caractère localisé des préoccupations soulevées par les opposants dans le cadre d'opérations d'aménagement dont la taille est relativement circonscrite (Charlier 1999 : 214 ; Jodelet et al. 1997).

C'est du point de vue de l'émergence et de l'évolution du conflit que l'on constate un certain nombre de points communs aux deux cas : un contexte territorial contraignant ou favorable forgé notamment par une succession d'aménagements passés, un nombre important d'acteurs relevant de niveaux territoriaux et de milieux disparates et dont les multiples interventions imprévisibles contribuent à la complexité du processus de décision, la diversité et l'évolution de la position des acteurs à l'égard du projet d'aménagement qui ajoutent à cette complexité, et l'existence ainsi que la répartition plus

ou moins équilibrée des ressources entre les protagonistes qui permet à l'opposition de perturber les projets des aménageurs.

Le conflit autour de l'usine d'incinération de déchets TREDI témoigne pour sa part d'un élément majeur qui motive l'opposition des habitants : les nuisances liées à l'activité de l'installation et les craintes de la population en termes d'impacts de cette activité sur la santé. Cet aspect est spécifique à certains types d'aménagement, mais il n'en demeure pas moins essentiel à considérer dans l'émergence du conflit et se pose avec d'autant plus d'acuité dans le contexte actuel d'émergence de scandales sanitaires (cf. chapitre III). L'analyse du cas de l'usine TREDI a montré cependant qu'au delà de cet aspect, le conflit est exacerbé essentiellement par la détérioration des relations entre les opposants et l'industriel, *le volet relationnel prenant en fait le pas sur le fond du problème.*

L'analyse de ces deux conflits rend ainsi compte de l'évolution de la dynamique conflictuelle et de l'absence de maîtrise de cette dynamique par quelque acteur que ce soit, vers une situation de tension intense où les positions des protagonistes se trouvent exacerbées. Dans les deux cas étudiés cependant, une issue est finalement trouvée grâce à la mise en œuvre d'un dispositif improvisé de gestion du conflit. On retiendra, à ce titre, deux composantes majeures de ce dispositif.

La première relève de l'ouverture d'une étape du processus de décision aux représentants de la population. Dans le cas du projet routier étudié, l'élaboration des différents tracés possibles est réalisée de manière concertée avec les élus locaux et les associations locales de protection du cadre de vie. Le choix du tracé final procède cependant d'un marchandage entre les services de l'Etat et le conseil général, tenant les opposants locaux à l'écart, ce qui relance le conflit. On trouve en revanche dans le conflit autour de l'usine d'incinération TREDI un dispositif original de participation de la population qui va permettre d'impliquer davantage l'ensemble des acteurs, dont la population, à la décision. En l'occurrence, des négociations sont engagées entre l'ensemble des parties grâce d'une part à la situation d'impasse provoquée par les opposants qui contraint l'aménageur à négocier (via le blocus de l'usine), ce qui n'a pas été rendu possible dans le cas de la LCR, et, d'autre part, à l'intervention d'un « médiateur » sollicité par les élus locaux. En conduisant à la signature d'un protocole d'accord qui scelle les engagements de l'ensemble des protagonistes, une issue est ainsi trouvée au conflit. Cette négociation entre l'ensemble des parties, assistée d'un « médiateur », se présente en ce sens comme un dispositif de gestion du conflit.

La seconde composante du dispositif de gestion de la dynamique du conflit procède de coalitions d'acteurs qui vont verrouiller le processus de décision. Ces coalitions sont le résultat d'un processus d'apprentissage du conflit de la part des partisans de l'aménagement qui vont associer leurs ressources afin de satisfaire à leur objectif commun de réalisation de l'aménagement. Ces coalitions sont le fruit de négociations dont la population n'a été en aucune façon informée dans les deux cas étudiés et auxquelles, bien entendu, il ne prend pas part. Ces négociations donnent lieu à des coopérations croisées entre plusieurs acteurs via des échanges entre leurs ressources. Elles permettent de

renforcer une arène institutionnelle qui domine alors le jeu des acteurs, témoignant en ce sens de la capacité des élus politiques et des services de l'Etat à gérer un conflit d'aménagement lorsqu'ils associent leurs ressources et leurs efforts. Ainsi, à l'exception de l'ouverture ponctuelle du processus de décision évoquée précédemment, celui-ci est géré de manière stratégique par une poignée d'acteurs coalisés qui maîtrisent les règles du jeu. Ce qui, en d'autres termes, témoigne de la difficulté pour les opposants à sortir du jeu d'aventure, le jeu de stratégie demeurant l'apanage des acteurs « traditionnels » de l'aménagement. La place accordée aux négociations portant sur l'enjeu de l'acceptabilité sociale de l'aménagement demeure ainsi faible, lorsqu'elle existe, en regard des négociations qui portent sur la définition technico-économique de l'aménagement. Dans ce contexte, on comprend que les procédures administratives de participation de la population apparaissent totalement déconnectées du processus de décision.

Nous retiendrons ainsi de l'analyse de ces deux cas d'étude la diversité des éléments qui génèrent et alimentent le conflit et la place centrale des négociations dans la gestion de celui-ci. Ces négociations procèdent d'un regroupement d'acteurs au sein d'une arène existante afin de renforcer son poids ou de l'émergence d'une nouvelle arène « médiatrice » réunissant des acteurs ayant accès aux autres arènes. Le cas du conflit autour de l'usine TREDI semble suggérer que la deuxième alternative est plus à même de conduire à une issue constructive du conflit qui puisse satisfaire l'ensemble des protagonistes.

Ce premier niveau d'analyse nous invite ainsi à approfondir un certain nombre d'aspects révélés au cours de ce chapitre. Il convient notamment de les alimenter à l'aune de ce que nous disent diverses théories qui portent sur le conflit en général et des enseignements issus d'autres travaux sur les conflits d'aménagement.

## CHAPITRE III

-

# LES MECANISMES CONFLICTUELS DE L'AMENAGEMENT

---

Le présent chapitre constitue un deuxième niveau de lecture du conflit d'aménagement. Notre ambition est de proposer ici une grille de lecture des mécanismes conflictuels du conflit d'aménagement.

Les deux chapitres précédents ont laissé entrevoir dans le conflit d'aménagement un objet délicat à appréhender, une forme de « *système d'action turbulent* » que Jean-Gustave Padiolau définit comme un système caractérisé par une complexité liée à la multiplication des protagonistes, au progrès scientifique, aux rivalités entre des conceptions et des intérêts antagonistes de l'aménagement et de l'écologie, et aux contextes d'incertitudes et d'inquiétudes que suscitent le manque et/ou les contradictions entre les informations disponibles (Padiolau 1993 : 93). Comment disséquer alors cet objet complexe afin d'en appréhender les mécanismes ?

Nous avons consacré un chapitre à répondre à cette interrogation. Identifier les mécanismes conflictuels revêt un double intérêt. D'une part, cet exercice de connaissance approfondie du conflit d'aménagement constitue un préalable nécessaire à notre proposition ultérieure d'un mode de gestion de ce type de conflit. L'absence d'un tel travail en la matière en France constitue, d'autre part, le second intérêt. On trouve, à partir des années 70 jusqu'au milieu des années 80, un certain nombre de travaux qui apportent des premiers éléments d'analyse des conflits. Les travaux qui leur ont succédé se sont cependant concentrés sur des aspects spécifiques de ces conflits<sup>158</sup>. Mais le conflit d'aménagement dans sa globalité, en tant qu'objet de recherche étudié sous ses différentes facettes, semble bien avoir été laissé de côté. Nous pensons en l'occurrence que le conflit d'aménagement est spécifique à travers la combinaison de trois « niveaux » de conflit : le conflit interpersonnel, le conflit public et le conflit de territoire.

---

<sup>158</sup> Au regard de l'ensemble des recherches et études que nous avons pu réunir en la matière depuis plusieurs années (voir le chapitre I).

En raison de son caractère public, il est étudié en particulier en faisant le plus souvent peu de cas des considérations relationnelles entre les personnes qui caractérisent le conflit interpersonnel<sup>159</sup>. En revanche, les travaux qui s'intéressent à la dimension spatiale et/ou territoriale d'un conflit mettent en exergue de manière outrancière cet aspect en faisant peu de cas des deux autres volets, laissant le plus souvent entendre qu'il trouve uniquement son origine dans les caractéristiques intrinsèques d'un territoire.

Nous montrerons que le conflit d'aménagement procède d'un ensemble de mécanismes qui lui confèrent sa spécificité et qui rendent sa gestion extrêmement délicate à opérer.

Le conflit d'aménagement étant un type de conflit particulier, nous avons choisi de développer notre propos en partant du principe selon lequel il se déclinait en trois types de conflit.

Après avoir rappelé l'intérêt que revêt le conflit (III.1), nous développons ces trois types de conflit :

- dans un premier temps, nous aborderons les principaux mécanismes conflictuels qui sont à l'origine de toute confrontation entre des personnes, et qui se trouvent nécessairement présents dans un conflit d'aménagement (*conflit interpersonnel*) (III.2) ;
- dans un second temps, nous analyserons plus précisément les mécanismes qui relèvent des conflits à caractère public, catégorie à laquelle le conflit d'aménagement appartient, c'est-à-dire des conflits spécifiques relevant de la sphère publique en raison de l'intervention de nombreux protagonistes, de l'implication de citoyens, du rôle que jouent les media, de l'implication des pouvoirs publics dans la décision, etc. (*conflit public*) (III.3) ;
- enfin, nous aborderons les mécanismes conflictuels propres au conflit dans le domaine de l'aménagement, c'est-à-dire des mécanismes qui relèvent spécifiquement des caractéristiques de l'aménagement et du territoire d'implantation du projet (*conflit de territoire*) (III.4).

L'élaboration de cette grille de lecture se fonde à la fois sur des théories du conflit issues de divers corpus disciplinaires<sup>160</sup>, des travaux portant sur des conflits d'aménagement et des enseignements issus des deux conflits analysés dans le chapitre précédent.

---

<sup>159</sup> Les quatre dimensions du conflit développées par Michael L Poirier Elliott s'inscrivent dans une vision partielle du conflit public également, ce qui limite sa portée, de notre point de vue, en termes de compréhension du conflit d'aménagement.

<sup>160</sup> Il convient de rappeler ici qu'en nous référant à différentes théories du conflit, nous touchons à autant de disciplines dont il nous est impossible de maîtriser toute la richesse. Notre propos comprendra, par conséquent, inévitablement des raccourcis et quelques impasses. Ce serait, en effet, une gageure de prétendre ici à l'exhaustivité dans notre essai d'identification du conflit d'aménagement.

### III.1. LE CONFLIT D'AMENAGEMENT PEUT ETRE CONSTRUCTIF

Les premières interrogations que l'on peut naturellement se poser à l'égard du conflit d'aménagement tiennent à son utilité et, pour les aménageurs, aux moyens de l'éviter. De manière générale, le conflit crée des troubles et peut induire des préjudices qui inclineraient vers son évitement. Pourtant, le conflit se présente indéniablement comme un élément moteur de l'évolution de notre société (1.1). Même à l'échelle de l'individu ou du groupe d'individus pour lequel il revêt toujours un coût, le conflit n'est pas exclusivement négatif (1.2).

#### 1.1. Le conflit : une forme d'interaction constitutive de la société nécessaire à l'aménagement

A première vue, les deux conflits étudiés ont conduit à gérer un ensemble de problèmes et se sont révélés coûteux en termes de temps et d'argent. La LCR aurait pu être réalisée, certes, sans qu'un quelconque conflit émerge. Cette configuration aurait eu bien entendu la préférence des partisans du projet routier. Il en est de même de l'entreprise TREDI qui se serait bien passée de la confrontation avec la population autour de son installation de Saint-Maurice-L'Exil, au même titre que son adversaire. A bien y regarder cependant, les conséquences de ces deux conflits doivent nous conduire à relativiser ce constat.

Dans le cas de la LCR, et bien qu'il soit toujours délicat d'en apprécier les avantages et inconvénients<sup>161</sup>, le conflit s'est révélé positif au moins à trois égards : il a contribué à l'évolution des projets routiers successifs vers un moindre impact de l'aménagement sur les milieux naturels et le cadre de vie. Il a également fortement participé à l'abandon du projet originel d'élargissement de la voie existante qui posait des problèmes de réalisation technique et de nuisances pour les populations. Et enfin, il a conduit dans une certaine mesure à la protection de la vallée de Chauvry. Des constats similaires émergent de l'analyse du cas de l'usine d'incinération de TREDI à Saint-Maurice-L'Exil : l'installation est améliorée du point de vue technique dans le sens d'une réduction de ses nuisances, l'ultime « amélioration » se traduisant par la construction d'une usine beaucoup moins polluante sur un site industriel où l'impact de l'activité de traitement des déchets sur la nature et la population est moindre. Le conflit a conduit en outre à la création d'une nouvelle infrastructure qui renforce le dispositif national de traitement des déchets. De son côté, l'entreprise renforce son activité malgré le coût occasionné par le transfert de l'installation, avec l'aide toutefois de la collectivité.

Le résultat principal de ces deux cas réside ainsi dans l'émergence de solutions nouvelles qui semblent globalement plus favorables que les précédentes du point de vue de leur

<sup>161</sup> Certes, certains pourront toujours considérer d'une part que la réalisation de la route dans la vallée de Chauvry est une erreur irréparable et, d'autre part, que cet aménagement ne se justifiait pas. Si l'on se place du côté des opposants au projet d'aménagement, aucune solution ne sera plus satisfaisante que la situation initiale.

insertion dans leur environnement. Sans l'opposition de la population, c'est-à-dire si les décideurs n'avaient pas eu à remettre en cause leurs choix, ces solutions n'auraient probablement pas émergé. Cette analyse se trouve corroborée par d'autres travaux de recherche qui ont montré que les conflits d'aménagement sont positifs à l'échelle de la société car ils conduisent à l'émergence de débats (cf. I.3.2) et incitent à la recherche de nouvelles solutions (Lake 1993). Les conflits autour des infrastructures de transport routier relancent, par exemple, le débat sur le rail et, de manière générale, les conflits motivés par des projets d'infrastructures de transport permettent de débattre et d'élargir le problème à traiter au-delà du projet technique, l'action des opposants conduisant les autorités à élever le débat au niveau du problème originel dont le projet prétend être la solution (Lolive 1998 ; Mehl 1979). Quant aux conflits liés à la construction de centres de traitement des déchets, ils ont non seulement participé à la mise en place de nouvelles politiques de gestion des déchets (réduction à la source, tri, etc.), mais ils ont également contribué au bien-être de la population en mettant l'accent sur des enjeux de santé publique, à l'instar d'autres types d'équipements à risques (Freudenberg & Steinsapir 1992). Le conflit d'aménagement participerait ainsi d'une élaboration des projets d'aménagement de meilleure facture qu'en l'absence de conflit.

Ce constat globalement positif concernant le conflit d'aménagement serait probablement contesté par de nombreux aménageurs au motif notamment que celui-ci revêt un coût. Il constitue néanmoins une donnée incontournable désormais et dépasse de fait la seule question de son coût. En outre, au-delà même de la question relative à son coût, le conflit d'aménagement joue indéniablement un rôle créatif qui, au même titre que tout conflit, mérite toute notre attention.

En effet, le rapport que chaque individu peut avoir au conflit apparaît intimement lié à la conception qu'il se fait de l'ordre et du consensus. En clair, le conflit peut être considéré soit comme un mal qui perturbe un monde conçu comme ordonné, soit comme une étape nécessaire qui, par le désordre momentané qu'il occasionne, participe de l'ordre au sein d'une entité collective (couple, entreprise, société, etc.).

Les théories mécanistes ou classiques en sociologie ont longtemps considéré le conflit comme un accident. Le courant fonctionnaliste (Auguste Comte, Talcott Parsons) voit notamment dans le conflit un élément de perturbation de l'ordre social, un incident de parcours, un dysfonctionnement social au sein d'une société qui serait fondée, par nature, sur le consensus, expression et condition de l'unité de la conscience collective (Ansart 1990 ; Freund 1983 ; Rojot 1994). A l'instar de l'ordre néanmoins, il est possible de considérer le consensus non pas dans le sens d'unanimité et de paix, mais plutôt dans celui d'« *équilibre des différences qui se supportent tant bien que mal* » (Freund 1983 : 176), ou encore comme un état qui « *sert davantage à tolérer les conflits qu'à les supprimer* » (Moscovici & Doise 1992 : 89). Quand bien même on le considérerait comme un état de paix, le consensus ne se dessinerait ainsi jamais que sur fond de guerre, le consensus relèverait en définitive d'un « *jeu conflictuel* » (Akoun *Encyclopedia Universalis*). En somme, si l'on s'écarte de la définition classique de l'ordre et du consensus, l'acception elle aussi classique du

conflit qui le considère comme une négation devant être éliminée, perd son sens<sup>162</sup>.

Georg Simmel apparaît comme l'un des premiers sociologues à proposer au début du XX<sup>ème</sup> siècle une lecture du conflit radicalement opposée à la conception fonctionnaliste. Pour l'auteur, le conflit (il emploie davantage le terme de combat) est déjà la résolution des tensions entre les contraires (Simmel 1992 : 20). Le conflit serait un « *élément provisoire, dont la finalité est dans la paix comme dans les contenus de celle-ci* » (Simmel 1992 : 139). L'analogie de la paix et de l'ordre est évidente ici. L'auteur souligne ainsi que la paix ne signifie pas absence de conflit, et que celle-ci développe également des antagonismes<sup>163</sup> (Simmel 1992 : 140). Appréhendée comme « *l'accord et la cohésion d'éléments sociaux, par opposition à leur disjonction, leur exclusion, leurs dissonances* », l'unité est synonyme de paix et le conflit contribue à cette unité (sous entendue unité sociale), même si elle doit passer par la destruction d'une des parties (Simmel 1992 : 23). En ce sens, chez Simmel, le conflit constitue une forme essentielle de socialisation<sup>164</sup>.

A partir de son analyse de travaux de sociologues, de philosophes et de psychologues, Lewis Coser contribuera indéniablement à asseoir ce rôle au conflit dans la société<sup>165</sup> : « *conflict prevents the ossification of the social system by exerting pressure for innovation and creativity* » (Coser 1956 : 197).

A l'échelle de la société, le conflit contribuerait dès lors à la recherche d'un mode d'organisation sociale, il serait un « *processus de formation d'un ordre* » à travers un mécanisme de pressions et de négociations (Touraine 1973 & *Encyclopedia Universalis*). Ordre et désordre sont ainsi étroitement liés. L'ordre serait en fait un état de désordre latent, le conflit constituant un élément de ce désordre qui participerait à la construction permanente de l'ordre (Burdeau *Encyclopedia Universalis*, Freund 1983). Cette acception de l'ordre correspond à la vision d'une société dont l'agencement social ne serait jamais achevé, serait toujours en tension (Boltanski & Thevenot 1991), appelant dès lors à des transformations perpétuelles, des ajustements, via les conflits. Le conflit peut être vu en ce sens comme un mode régulateur de changement et de renforcement des échanges au sein de la société. Cette conception renvoie à l'idée centrale selon laquelle celui-ci fait partie intégrante d'un processus social. Il constituerait en l'occurrence le mécanisme de rééquilibrage des forces qui permettrait à la société de se renouveler et de continuer d'exister<sup>166</sup>, il jouerait en quelque sorte le rôle de régulateur de la vie sociale en tant que

<sup>162</sup> Pour une lecture synthétique de l'évolution des regards que les sociologues et psychosociologues ont porté sur le conflit, voir en particulier les ouvrages de Julien Freund (1983), de Pierre Ansart (1990) et de Lewis Coser (1982).

<sup>163</sup> L'auteur souligne cependant que la paix ne procède pas uniquement du conflit.

<sup>164</sup> Alors que pour Max Weber, le conflit serait un agent de socialisation parmi d'autres et pour Wilfried Pareto, il participe de la dynamique du précaire équilibre social (d'après Freund 1983).

<sup>165</sup> On pourra se référer utilement à l'ouvrage de Lewis Coser, *Les fonctions du conflit social* (1982), pour une relecture par l'auteur des sociologues et philosophes qui ont traité du conflit social. L'analyse de Lewis Coser porte tout particulièrement sur les travaux de Georg Simmel et de Karl Marx.

<sup>166</sup> Tel est notamment le propos du marxisme qui voit dans la lutte des classes le fondement de la dynamique sociale. Chez Karl Marx, le conflit est en l'occurrence synonyme de changement de la structure sociale existante, il transforme l'ensemble du système social, il est une sorte d'accouchement douloureux d'une organisation naissante (d'après Coser 1982 : 96). Comme le rappelle cependant Julien Freund, la diversité des conflits dans la

« *phénomène social normal [qui] introduit une rupture et du même coup, débloque la situation parce qu'en général il met subitement les parties en présence de l'enjeu réel, des conséquences et des risques* » (Freund 1983 : 88). En ce sens, comme le souligne Lewis Coser, si le conflit est synonyme de perturbation, il est également symbole de maintien du système en place. L'interdépendance entre les parties en conflit (cf. infra) préserve également de risques de clivages fondamentaux dans la société en contribuant à maintenir l'accord consensuel sur lequel la société se fonde (Coser 1982 : 53-54). Le « *conflit créateur* » (Freund 1983 : 115 et s.) serait donc inhérent à toute société et ne serait pas un phénomène anormal ou pathologique, mais un vecteur d'imagination et d'invention<sup>167</sup>.

L'approche systémique vient appuyer cette vision valorisante du conflit en l'associant à l'ordre. Celle-ci suggère notamment que l'ordre n'est pas un état statique, mais qu'il est à la fois un résultat et un processus, le processus étant un état de désordre (Morin 1990 & Le Moigne 1994). Michel Monroy et Anne Fournier, dans leur ouvrage sur le conflit (1997), le qualifient en l'occurrence le conflit de « *traitement de situation complexe* », ou encore d'« *ordonnement succédant à une période d'ambiguïté, de flou, de tension, de confusion* » (Monroy & Fournier 1997 : 44). En langage systémique, le conflit serait ainsi un traitement des systèmes à travers un processus de déconstruction-reconstruction dans le cadre d'un contexte marqué par la complexité<sup>168</sup> (Monroy & Fournier 1997).

Vouloir éviter le conflit peut conduire dès lors à l'impasse, en laissant entretenir la confusion (Freund 1983 : 88). Face au conflit, l'enjeu qui est posé n'est donc plus son élimination, mais sa gestion, dans une logique de tolérance de celui-ci (Moscovici & Doise 1992). Ce qui, en d'autres termes, signifie son contrôle ou son intégration à la vie de la société (Freund 1983 : 49-50).

## **1.2. Le conflit d'aménagement favorise le débat et produit des gains individuels**

Au regard de ce qui précède, nous pouvons considérer que le conflit d'aménagement ne doit être considéré ni comme un échec ni comme un frein à la réalisation d'un aménagement. Ce point de vue résulte bien entendu d'une vision d'ensemble du processus et du conflit. Ce regard sur l'intérêt du conflit serait cependant incomplet s'il n'était accompagné d'un regard porté sur ses impacts au niveau des individus et des organisations.

---

société empêche que l'on puisse les réduire à un type unique, et notamment à la lutte des classes (Freund 1983 : 23).

<sup>167</sup> Cette conception du conflit s'oppose, comme le souligne Julien Freund, au principe du contrat social de Rousseau qui suppose une constitution unique qui conviendrait à tout le monde et qui serait destinée à éviter les conflits, mais conviendrait davantage à la conception aristotélicienne de la société, lieu d'un « *pluralisme conventionnel qui rend le conflit sans cesse possible* » (Freund 1983 : 25 et s.).

<sup>168</sup> Le conflit d'aménagement rejoindrait en cela les caractéristiques de la complexité, définie comme un ensemble de constituants hétérogènes connectés par des relations multiples, enchevêtrées et non hiérarchisées (Morin 1990 : 21 & 48 ; Le Moigne 1994 : p.119 & 1990 : 24).

Les cas du projet routier de la LCR et de l'usine d'incinération TREDI semblent bien témoigner tous deux de l'intérêt pour chacune des parties à jouer le jeu du conflit. Sans nier pour autant le coût que celui-ci revêt pour chacune d'elles, ni évaluer qui gagne plus que l'autre à l'issue de la confrontation, nous constatons en effet à travers les deux cas étudiés que chacune des parties enregistre des pertes et des gains :

Tableau 6 : Les principaux gains et pertes occasionnés par les conflits en aménagement : l'exemple de TREDI et de la LCR

	Projet routier (LCR)		Usine d'incinération (TREDI)	
	Gains	Pertes	Gains	Pertes
Maître d'ouvrage	Construction rapide de la route, notamment grâce à des soutiens divers.	Augmentation du coût / projet initial.	Nouvelle usine de plus grande capacité. Soutien financier et stratégique des élus et de l'administration. Amélioration de l'image auprès des populations et élus locaux.	Investissements imprévus. Energie dépensée.
Services de l'Etat	DDE : construction de la route et activité du service entretenue. DRAE : classement de la vallée de Chauvry.	DDE : constructibilité limitée de la vallée de Chauvry à l'avenir. DRAE : passage d'une route dans un site classé.	Installation plus performante pour le traitement des déchets et réduction des nuisances et pollutions.	Image négative pour DII/DRIR auprès des élus locaux et des riverains.
Elus locaux	Désengorgement des routes et réduction des nuisances et des risques d'accidents. Autres compensations diverses.	Vallée de Chauvry comme espace de détente empiété. Image négative / population locale pour certains élus.	Image des élus améliorée / population. Traitement des déchets ménagers à tarif préférentiel. Emploi et taxes locales Intercommunalité consolidée.	Energie mobilisée.
Population et associations locales	Protection de la vallée de Chauvry. Réduction des nuisances dans les zones d'habitat. Amélioration des temps de parcours en voiture (accès aux villes et à l'aéroport de Roissy amélioré). Compensations financières pour les propriétaires terriens et aménagements réalisés pour l'activité agricole.	Vallée de Chauvry comme espace de détente empiété. Energie mobilisée.	Réduction puis élimination des nuisances (transfert de l'installation). Solidarité exprimée.	Temps et énergie mobilisés.

Dans l'ensemble, on assiste dans ces deux cas à une satisfaction de l'ensemble des acteurs, à l'exception d'une partie de la population et des élus locaux dans le cas de la LCR.

Des bénéfices se traduisent cependant de manière directe pour l'ensemble des acteurs. Les gains s'expriment non seulement en termes de réalisation de l'aménagement pour son promoteur, mais également en termes de *coalitions* qui se cristallisent autour de son projet afin de lui faciliter la tâche (allocation d'aides financières, accélération et coordination de procédures administratives, soutien stratégique de la part de certains acteurs clefs, etc.). Quant aux opposants, ils bénéficient de mesures de compensations, ou encore peuvent retarder la réalisation de l'aménagement (cas de la LCR) ou accélérer son amélioration du point de vue technique (cas de TREDI) et par conséquent réduire son exposition aux nuisances. En outre, on peut raisonnablement considérer que le conflit induit également des gains plus indirects, bien qu'ils soient parfois difficiles à évaluer (Mermet & Barouch 1987 : 366-367) : il permet une certaine reconnaissance sociale du préjudice subi (rendant légitime l'action contestataire), il gratifie les personnes à travers les actes de solidarité et celles-ci peuvent en tirer certaines satisfactions personnelles (rôle valorisant, apprentissage du jeu social).

L'analyse de ces deux cas de conflit confirme ainsi ce que Gilles Barouch soulignait déjà en 1989 dans le domaine de la gestion des milieux naturels, à savoir que les négociations engagées dans le cadre d'un conflit dit d'environnement sont trop souvent considérées à tort comme des jeux à somme nulle (Barouch 1989).

Ces constats se trouvent renforcés en outre à la lumière de résultats issus de travaux réalisés en psychosociologie. Ceux-ci ont participé en effet à une meilleure compréhension du lien qui unit les individus au conflit, à travers notamment l'étude des groupes. L'un des constats majeurs formulés par les psychosociologues consiste à considérer le conflit comme un élément moteur dans les processus de décision. Ainsi, pour Serge Moscovici et Willem Doise, la confrontation des points de vue est inhérente au conflit, et de cette confrontation émerge la richesse. Selon ces deux auteurs, c'est en laissant s'exprimer les différences que l'on favorise la divergence et le débat qui vont permettre de polariser le consensus (Moscovici & Doise 1992 : 112-113). Pour Dean Pruitt et Jeffrey Rubin, deux des plus éminents psychosociologues américains spécialistes du conflit, la fonction du conflit au niveau des individus et des groupes d'individus est de rendre possible la conciliation d'intérêts légitimes (Rubin & Pruitt & Kim 1994 : 7), ce que nous avons effectivement vérifié dans les deux cas étudiés. Dans sa thèse qui traite de la médiation des conflits, Hubert Touzard présente pour sa part le conflit comme étant un vecteur de renforcement de l'identité des acteurs concernés, notamment à travers le renforcement de la cohésion interne des groupes en situation de conflit (Touzard 1977 : 42-43). Son rôle consiste par ailleurs à libérer les sentiments refoulés, à servir d'exutoire aux hostilités afin de consolider le groupe d'appartenance de l'individu, ce qui, par

conséquent, profiterait à la société<sup>169</sup> (Coser 1982 : 27 et s.). Le conflit est alors générateur de coalitions entre certains acteurs (Coser 1982), comme nous l'avons constaté dans nos deux cas, ce qui, par conséquent, renforce le principe selon lequel le conflit crée une valeur ajoutée. On comprendra dès lors que l'ensemble de ces auteurs suggèrent que le conflit ne doit en aucun cas être évité s'il se manifeste.

Dans le domaine de l'aménagement, le conflit se révélera positif pour les individus et les organisations en termes de prise en considération de leurs intérêts non pas au regard d'une situation initiale, mais en comparaison du résultat auquel aurait conduit le processus d'élaboration du projet d'aménagement pour chacun d'eux en l'absence du conflit. Ce qui permet de lui attribuer une utilité, un rôle dans le processus de décision et, de manière plus large, un rôle dans le domaine de l'aménagement.

Cependant, il convient de ne pas omettre le coût que revêt tout conflit. Il constitue en particulier une épreuve psychologique pour les protagonistes. Parmi les acteurs rencontrés dans le cadre des deux conflits étudiés, il ressortait indéniablement de notre analyse le sentiment chez eux d'avoir vécu une épreuve difficile. Ce constat est apparu particulièrement éloquent concernant les opposants aux projets d'aménagement en raison des efforts importants qu'ils avaient eu à consentir durant plusieurs années face à des acteurs qui étaient mieux organisés et pourvus en ressources. En ce sens, le conflit est consommateur de temps et d'énergie et, quel que soit son intérêt, il existe un seuil de tolérance de l'affrontement qu'une personne, qu'une communauté, qu'un pays, ou qu'une société peut difficilement dépasser sous peine de connaître des séquelles profondes dont les effets négatifs seront difficiles à surmonter (Rubin & Pruitt & Kim 1994 : 26). Comme le soulignent ces auteurs, tout l'enjeu consiste alors à ne pas dépasser la frontière entre ordre et désordre, entre trop et trop peu de stabilité.

En fait, cette frontière distingue le conflit constructif du conflit destructeur. De la « bonne » gestion du conflit dépend son caractère « constructif ». Un conflit est « destructeur » lorsqu'il occasionne des coûts pour une partie qui se révèlent supérieurs aux bénéfices qu'elle peut retirer du conflit. Nous aborderons dans le chapitre suivant les conditions de mise en place d'un conflit constructif dans le domaine de l'aménagement. Il convient toutefois d'identifier au préalable les différents mécanismes qui sont susceptibles de concourir à ce type de conflit afin d'être davantage en mesure de les considérer ensuite dans une démarche destinée à éviter le conflit destructeur.

---

<sup>169</sup> Lewis Coser s'inspire notamment de la théorie de la « soupape de sûreté » développée par Georg Simmel à propos du conflit social.

### III.2. LE CONFLIT INTERPERSONNEL

Le conflit est appréhendé généralement dans le sens de *conflit d'intérêts*, c'est à dire d'un désaccord ou d'une concurrence autour d'un même objet. La divergence d'intérêts représente, certes, un élément majeur dans le développement du conflit. Le conflit d'intérêts constitue néanmoins uniquement la «face visible» du conflit. Il convient par conséquent de ne pas concentrer uniquement notre attention sur le conflit d'intérêts dans une optique de compréhension et de gestion d'un conflit d'aménagement.

Parmi les très nombreuses définitions du conflit interpersonnel, nous retiendrons celle d'Hubert Touzard : le conflit serait une « *relation antagoniste par rapport à un même but ou par la poursuite interdépendante de buts contradictoires ainsi que par la nature et la quantité de pouvoir possédé par les acteurs, [qui] entraîne certaines attitudes, stéréotypes et représentations de la part de ces acteurs les uns à l'égard des autres. Mais à leur tour, ces attitudes peuvent, peut-on supposer, influencer sur les aspects structurels du conflit soit en les perpétuant soit en les modifiant* » (Touzard 1977 : 69).

En concordance avec cette définition, l'analyse de la littérature permet de mettre en exergue quatre raisons corrélatives dans l'émergence d'un conflit entre au moins deux parties. Nous abordons successivement ces cinq aspects qui caractérisent le *conflit interpersonnel*.

Le premier point met l'accent sur le conflit comme expression d'une interdépendance entre des individus ou des groupes d'individus liée à la perception (mais également à l'existence) de divergences d'intérêts (2.1). Ces divergences reposent en fait non seulement sur des intérêts incompatibles, mais également sur le côté affectif qui existe dans toute relation humaine, relation qui est fortement teintée des représentations que chaque individu a des autres et de la situation (2.2). Nous pouvons prolonger ce dernier point à la question du comportement de l'individu mis en situation d'action, et donc de décision, qui relève d'une rationalité toute relative et, par conséquent, soumise potentiellement à contestation (2.3). Nous aborderons également la question de la répartition des ressources entre les différentes parties impliquées dans un conflit comme facteur déterminant dans la genèse et l'évolution du conflit (2.4). La dernière raison explicative du conflit interpersonnel repose sur le choix délibéré par l'individu d'entrer en conflit, choix associé à une stratégie (2.5).

## 2.1. Le conflit d'aménagement comme expression d'une relation sociale hostile

Présenté comme un mode de régulation des échanges dans la société afin d'en maintenir la cohésion (l'ordre), le conflit se présente comme une forme particulière de relation sociale (Freund 1983 : 17). Alain Touraine définit notamment le conflit comme une « *relation antagonique entre deux ou plusieurs unités d'action dont l'une au moins tend à dominer le champ social de leurs rapports* » (Touraine *Encyclopedia Universalis*). Cette relation exprime une interdépendance que suscitent des objectifs opposés autour d'un intérêt commun de la part d'individus ou d'organisations adversaires (Touraine *Encyclopedia Universalis* ; Coser 1982). C'est en ce sens que le *conflit doit être considéré comme une forme de relation*. Ce qui nous conduit à émettre le postulat selon lequel la gestion du conflit passe nécessairement par la gestion de cette relation.

A partir de quel moment une relation sociale, que l'on pourrait qualifier de non conflictuelle, devient-elle conflictuelle ? Dans le domaine de l'aménagement, qu'est ce qui va faire qu'un projet va susciter un conflit local ?

Il semble *a priori* évident de considérer que c'est le projet d'aménagement qui déclenche le conflit. Plus précisément, le conflit d'aménagement procède de la prise de connaissance de la part d'un ou de plusieurs acteurs locaux de l'existence d'un projet d'aménagement. C'est effectivement ce qui s'est produit dans le cas de la LCR : ce sont les projets routiers successifs qui ont suscité la réaction d'hostilité de la part de la population locale. Dans le cas de l'usine TREDI, c'est le fonctionnement de l'installation et les nuisances occasionnées au voisinage qui ont provoqué ce mouvement. Les populations locales ont ainsi manifesté leur désaccord avec ce projet routier et le fonctionnement de cette installation industrielle.

Ce constat rejoint en fait la conception du conflit comme l'expression d'un désaccord. L'« expression » renvoie à une manifestation d'hostilité, le désaccord étant en fait nécessaire, mais insuffisant, dans le déclenchement du conflit. Le conflit résulterait donc de la conjonction d'un désaccord et d'une manifestation d'hostilité.

En effet, au regard de la précédente définition du conflit suggérée par Alain Touraine, Julien Freund conteste pour sa part que l'on puisse définir le conflit uniquement à travers les antagonismes, les tensions ou encore les contradictions, même s'il convient que ces éléments entrent dans l'analyse d'une situation conflictuelle (Freund 1983 : 145). Selon lui en effet, c'est la revendication alliée à l'antagonisme (au sens d'incompatibilité entre des valeurs aux présupposés qui sont antinomiques) qui conduit au conflit (Freund 1983 : 148 et s.). Lewis Coser considère pour sa part, qu'en l'absence de voies de communication politiques qui permettent d'exprimer son désaccord, les contestataires doivent recourir à la violence pour se faire entendre (Coser 1982 : 144 et s.).

Si cette conception du conflit renvoie notamment au fait qu'il relève d'un acte volontaire afin de rétablir un droit, compris ici comme une revendication de *justice*, elle souligne

avant tout que l'intentionnalité conflictuelle implique une volonté hostile, ce qui signifie une intention de nuire à l'autre à travers un acte de violence (Freund 1983 : 66). Qu'elle soit effective ou virtuelle, Julien Freund considère que la violence, entendue comme une relation qui introduit un rapport de puissance afin de forcer autrui à agir contre sa volonté<sup>170</sup>, est au cœur du conflit (Freund 1983 : 97), ce qui renvoie par ailleurs à la notion de pouvoir (cf. infra 2.4).

C'est donc l'acte symbolique exprimant la violence (Mermet & Barouch 1987 : 364), une violence s'exprimant à travers une relation d'agression, à travers une revendication, qui serait le seuil, et le signe, du déclenchement du conflit (Freund 1983 : 157). Dans un état de paix, de consensus, toujours précaire, les antagonismes peuvent ainsi coexister sans heurt, voire dans l'ignorance réciproque. C'est l'hostilité qui vient troubler cette entente, ce consensus (Freund 1983 : 176). Certains auteurs considèrent cependant que le conflit n'implique pas nécessairement l'agression ou, tout du moins, que ce n'est pas tant l'acte d'agression que la perception par un protagoniste d'une agression qui entre en ligne de compte dans la genèse du conflit (Boardman & Horowitz 1994 : 4) ou encore que, bien que l'hostilité puisse constituer un indice du conflit, cela ne veut pas dire que tout conflit s'accompagne d'agressivité (Coser 1982 : 40).

Il s'agit de convenir cependant que le conflit d'aménagement tel que nous l'avons défini en tant que forme de conflit public, s'accompagne nécessairement de l'expression d'une hostilité, en l'occurrence celle de la population qui réagit à l'égard d'un projet d'aménagement.

Alain Touraine nous apportait ainsi deux clefs d'entrée du conflit : la relation et l'antagonisme autour d'un intérêt commun. Julien Freund nous en apporte une troisième, celle de la revendication hostile.

Michel Monroy et Anne Fournier nous éclairent sur un quatrième point. En interprétant leur théorie reprise dans la Figure 31 ci-après, on peut considérer que la revendication doit s'inscrire dans une « *configuration dédéchante* » (Monroy & Fournier 1997 : 136) afin qu'un seuil soit ainsi franchi pour qu'une relation devienne conflictuelle.

---

<sup>170</sup> La violence « *consiste en un rapport de puissance et pas simplement de force [... entre plusieurs êtres ou groupements humains ...] qui renoncent aux autres manières d'entretenir des relations entre eux pour forcer directement ou indirectement autrui d'agir contre sa volonté et d'exécuter les desseins d'une volonté étrangère sous les menaces de l'intimidation, de moyens agressifs ou répressifs, capables de porter atteinte à l'intégrité physique ou morale de l'autre, à des biens matériels ou à ses idées de valeur, quitte à l'anéantir physiquement en cas de résistance supposée, délibérée ou persistante* » (Freund 1983 : 97-98).

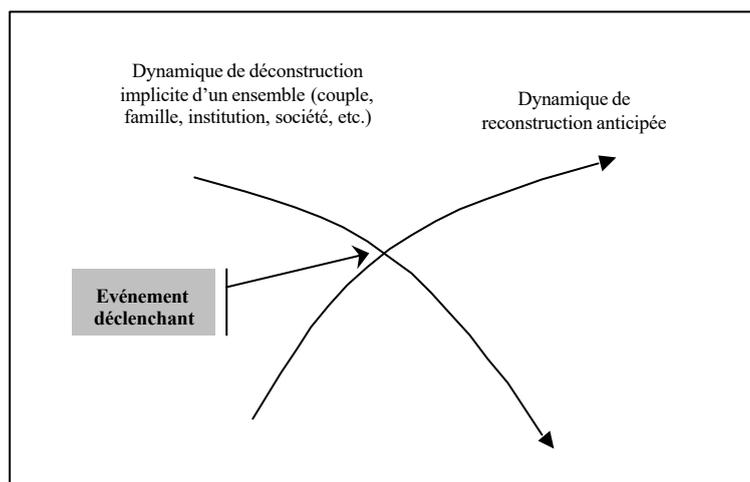


Figure 31 : Le processus d'émergence du conflit<sup>171</sup>

En clair, la revendication serait la conséquence de la conjonction d'un événement et d'un contexte favorable au développement du conflit. Pour qu'il y ait revendication de la part d'un protagoniste, donc conflit par franchissement d'un seuil au delà du simple antagonisme, il est nécessaire qu'il y ait d'une part un événement déclenchant qui soit provoqué par un autre protagoniste (faute, préjudice, agression, contestation, énoncé d'un grief, etc., ou un projet d'aménagement par exemple), qui d'autre part s'inscrive dans une double dynamique afin qu'il prenne une résonance disproportionnée (Monroy & Fournier 1997 : 136).

*Ainsi, ce qui serait perçu comme une cause de conflit (le projet d'aménagement) ne serait en fait qu'un événement déclenchant qui s'inscrirait à l'articulation de la double dynamique que suggère la figure précédente. Il serait ainsi réducteur de réduire un conflit à une simple cause ; le conflit procède d'un événement qui intervient dans un contexte caractérisé à la fois par une remise en question d'un système (la dynamique de déconstruction implicite, que l'on peut interpréter comme l'existence d'antagonismes sur la nature du système ou de l'organisation dans lesquels les individus évoluent) et l'émergence d'un nouveau système (la dynamique de reconstruction anticipée). Si l'événement déclenchant intervient ainsi dans le cadre d'une dynamique de déconstruction d'un ensemble ordonné (d'un système), ceci signifie qu'il s'inscrit dans un *contexte de remise en cause des règles qui ordonnent cet ensemble, et qu'il va exacerber.**

Quelles sont les implications de ces principes appliqués au conflit d'aménagement ?

Pour qu'un projet d'aménagement constitue l'élément déclenchant d'un conflit, il doit intervenir dans un contexte de remise en question du « système » dans lequel il s'inscrit. En d'autres termes, le projet d'aménagement en soi ne suffit pas à justifier l'émergence du conflit, il doit s'inscrire pour ce faire dans un contexte favorable à cette émergence,

<sup>171</sup> Source : Monroy & Fournier 1997 : 136

contexte qu'il va révéler en tant qu'événement déclenchant.

Ainsi, pour Alain Touraine, le conflit traduit une remise en cause du « *code d'action commun* », c'est-à-dire les règles, les rôles et les statuts créés afin d'établir des modes de relations sociales (Touraine *Encyclopedia Universalis*). Laurent Mermet et Gilles Barouch ne disent pas différemment à propos des conflits dits d'environnement : « *l'entrée en conflit se traduit généralement par un acte symbolique de transgression de la règle établie* » (Mermet & Barouch 1987 : 364).

Ce sont toutefois Luc Boltanski et Laurent Thévenot qui précisent cette idée centrale de remise en cause des règles du jeu comme condition *sine qua non* dans l'émergence du conflit à travers la notion de  *cité*<sup>172</sup>. Pour les deux auteurs, le conflit qui naît au sein d'une cité traduirait une forme exacerbée de tension à travers la remise en cause des règles en place qui président au maintien de l'ordre de cette cité. Le désaccord<sup>173</sup> est, pour eux, consubstantiel à la cité. La structuration de celle-ci doit seulement permettre de contenir les désaccords dans la mesure de l'acceptable. Il y a problème lorsque, précisément, l'on sort de l'acceptable, c'est-à-dire qu'il y a passage d'une tension latente au conflit.

Chez Luc Boltanski et Laurent Thévenot, la *tension* (ou le litige ou l'antagonisme) existe à l'état de paix. Comme Alain Touraine le soulignait par ailleurs, la tension est une forme de désaccord inhérente à la différenciation des statuts et des rôles à l'intérieur de tout système complexe, donc de toute société ou organisation (Touraine *Encyclopedia Universalis*). On peut considérer en ce sens que la tension appelle uniquement à une clarification permanente d'une situation sans toutefois remettre en cause l'ordre en place (Boltanski & Thévenot 1991).

Le *conflit* (ou le différend) procède généralement d'une détérioration d'une situation de tension, dans la mesure où celui-ci remet en cause les fondements de l'ordre établi sur lequel la  *cité* repose (Boltanski & Thevenot 1991 : 101). Le conflit constituerait en fait une forme de contestation de la réalité telle qu'elle est présentée et du principe supérieur commun auquel il est fait référence pour maintenir un ordre en place (Boltanski & Thevenot 1991). Il signifierait ainsi que les principes supérieurs communs, qui permettent de contenir les désaccords au sein de la cité dans un état de paix, ne font plus l'unanimité, parce que un ou plusieurs individus d'une cité se tourne(nt) vers une autre cité<sup>174</sup>.

<sup>172</sup> La cité peut être considérée comme une communauté rassemblant des individus autour d'une convention (le principe supérieur commun) qui est censée garantir « *l'état de bonheur d'une cité* » et l'« *ordre légitime* » (Boltanski & Thevenot 1991).

<sup>173</sup> Le désaccord peut être une discorde entre des personnes, une dispute, un conflit collectif, une lutte politique, etc.

<sup>174</sup> A chaque type de cité (les auteurs en distinguent cinq), correspond un principe supérieur commun, lié à une grandeur : « *La grandeur est la façon dont on exprime les autres, dont on les incarne, dont on les comprend, ou encore dont on les représente (autant de modalités qui dépendent du monde considéré). Elle est donc associée à la capacité d'une expression générale* » (Boltanski & Thevenot 1991 : 167). Ainsi, il existe autant de principes supérieurs communs et de grandeurs que de cités : la cité inspirée (la grandeur est fonction de la grâce), la cité domestique (la grandeur est fonction d'une hiérarchie), la cité de l'opinion (la grandeur y est fonction de l'opinion des autres, de la reconnaissance), la cité civique (la grandeur y est volonté générale –et non pas volonté de tous-) et la cité industrielle (la grandeur est celle du recul pris à l'égard d'une situation, dénuée de passion intime).

C'est effectivement dans ce sens de remise en cause des règles du jeu que nous pouvons comprendre le conflit d'aménagement. Dans le domaine de l'aménagement, comme nous l'avons souligné dans le premier chapitre, cette remise en cause peut toucher à différents thèmes : la légitimité des décideurs publics (conflit structurel), les processus de décision (conflit de procédures), les connaissances en termes d'impacts de l'aménagement sur son environnement et tout particulièrement sur la santé humaine (conflit fondé sur les incertitudes) et la justification du choix de réaliser l'aménagement (conflit substantiel). Nous verrons également que le conflit d'aménagement symbolise tout particulièrement la remise en cause d'un ordre local, celui du territoire dans lequel l'aménagement s'inscrit (cf. infra 4.1).

Dans les deux cas de conflit étudiés, plusieurs règles furent remises en cause et symbolisèrent l'existence du conflit : les manifestations publiques qui se sont exprimées de différentes manières remettaient en cause l'ordre public (défilés d'opposants, blocages de l'accès à une usine, occupation d'une mairie, etc.), la remise en cause par la population et les élus locaux de l'autorité du préfet et de son administration dans l'affaire TREDI, la concurrence<sup>175</sup> entre la DRAE et la DDE via leur projet respectif dans le cas du conflit autour de la réalisation de la LCR est devenue à deux reprises un conflit intra-administratif à partir du moment où la DRAE n'a pas respecté les règles du jeu fixées par le préfet en mobilisant sa hiérarchie au niveau central sans en référer à lui.

En première analyse, le projet d'aménagement actualise ainsi une relation sociale antagonique due à l'interdépendance d'acteurs qui nourrissent des objectifs opposés ou concurrents autour d'un intérêt commun. Dans un contexte de remise en cause des règles qui fondent l'ordre local, le projet d'aménagement constitue l'élément déclenchant qui fait évoluer cette relation de simple antagonisme au conflit.

De fait, la gestion du conflit d'aménagement nécessite la prise en considération de ce contexte et suppose une attention accordée aux règles qui sous-tendent ce contexte.

Nous développons ces différents aspects dans la suite de ce chapitre.

---

<sup>175</sup> Pour Alain Touraine, le conflit s'inscrit nécessairement dans le cadre d'un champ social, ce qui le distingue d'une simple relation de *concurrence* (ou de rivalité ou de compétition). La concurrence ne nécessiterait pas de code d'action commun et se bornerait uniquement à la rencontre d'intérêts ou d'attitudes indépendante de la relation des acteurs (Touraine *Encyclopedia Universalis*). Georg Simmel considère en revanche que la concurrence est une forme de conflit dont la spécificité est à la fois de ne pas employer la force ni de vouloir causer du tort à l'adversaire (Simmel 1992). Si nous avons à formuler une distinction entre concurrence et conflit, ce ne serait, certes, pas en termes d'existence ou non d'un code d'action commun que nous le ferions, mais plutôt en termes de respect et de non respect de ce code d'action commun. En l'occurrence, nous disons que concurrence et conflit s'inscrivent tous deux dans un champ d'action commun, mais la concurrence respecte ce code alors que le conflit le remet en question. La concurrence devient conflit à partir du moment où le code d'action commun n'est plus respecté. C'est notamment ce qui s'est produit dans le cas de la LCR entre les deux projets concurrents de la DDE et de la DRAE.

## 2.2. Le conflit d'aménagement : entre conflit apparent et conflit sous-jacent

L'analyse des deux conflits a montré de quelle manière les relations entre promoteurs de l'aménagement et opposants se sont rapidement dégradées. Cette détérioration a rompu les premiers contacts établis. Dans les deux cas, ce sont les aspects relationnels qui ont ainsi pris le pas sur le fond du dossier. Le volet affectif a, en l'occurrence, alimenté le conflit.

Le volet affectif constitue en effet l'un des mécanismes conflictuels majeurs du conflit d'aménagement. Il est principalement lié aux représentations que chaque protagoniste a de la situation et des autres protagonistes. C'est ce qui est exprimé à travers la notion de conflit sous-jacent que nous développons ci-dessous.

Du point de vue de la psychosociologie, le conflit est le produit d'aspects structurels (c'est-à-dire relevant de la société) et affectifs (relevant quant à eux de l'individu). Les travaux de cette discipline engagés sur le conflit soulignent en effet tout autant l'importance des interdépendances dues à des objectifs opposés autour d'un intérêt commun que les représentations et attitudes des acteurs comme processus de formation du conflit<sup>176</sup>.

Les précédents points de vue que nous avons présentés sur le conflit considèrent celui-ci comme une forme de relation entre les individus et/ou les organisations. Cet aspect relationnel introduit de fait dans la notion de conflit un caractère affectif lié aux représentations et attitudes que véhiculent les individus. Sans négliger le conflit d'intérêts, la psychosociologie nous invite à nous intéresser également au conflit affectif, c'est-à-dire au conflit lié spécifiquement au volet relationnel entre des individus ou des groupes d'individus.

Lewis Coser fut l'un des premiers auteurs à distinguer, dans un ouvrage de référence<sup>177</sup>, deux éléments clefs qui interviennent dans tout conflit entre individus : le conflit réaliste et le conflit non réaliste. Le conflit peut procéder d'une part uniquement d'instincts agressifs qui veulent s'exprimer à travers la libération d'une tension chez au moins une des parties, sans qu'il y ait d'antagonismes. Dans ce cas, le conflit est une fin en soi, c'est ce que Lewis Coser appelle le conflit non réaliste. Le conflit peut résulter d'autre part d'une frustration de revendications et de la recherche d'un résultat tangible ; dans ce cas, il est un moyen de satisfaire des intérêts, il s'agit du conflit réaliste (Coser 1982 : 33). Dans la réalité, comme le souligne l'auteur, ces deux formes de conflit peuvent souvent coexister.

<sup>176</sup> Alain Touraine considère cependant que les psychosociologues font fausse route en accordant une place aussi importante à la charge affective comme cause de conflit.

<sup>177</sup> Coser (L.A.) (1982) – *Les fonctions du conflit social*, PUF, Paris, 183p. (traduit de l'anglais *The functions of social conflict* (1956)).

Hubert Touzard précise le propos de Lewis Coser de la manière suivante à travers deux expressions du conflit que nous adopterons dans la suite de notre travail :

- le *conflit apparent* constitue la structure d'une situation de conflit ; il s'agit de la dimension collective du conflit orientée autour des conflits d'intérêts (conflit réaliste) ;
- le *conflit sous-jacent* se compose des *aspects affectifs* du conflit liés aux attitudes, aux stéréotypes et aux représentations que chacun a de l'autre, ce qui correspond à la dimension individuelle du conflit (conflit non réaliste).

Ainsi, le conflit ne naît pas nécessairement d'une situation révélant une incompatibilité entre deux objets ou deux enjeux, mais plutôt sur la perception de cette situation (Deutsch 1991 : 29 ; Freund 1983 : 20). Autrement dit, il trouve son origine non seulement dans une situation, mais également dans les intentions subjectives des personnes (Freund 1983 : 127-128). En dépit de ces nuances, il convient cependant d'être clair sur un point, à savoir que le conflit débute toujours par la perception de la part d'une partie d'une divergence d'intérêt (Rubin & Pruitt & Kim 1994).

En adoptant ces principes, le conflit d'aménagement ne peut dès lors être réduit à un conflit d'intérêts autour d'un projet d'aménagement. Au même titre que nous soulignons auparavant que le projet d'aménagement constituait l'élément déclenchant, et non pas la cause d'un conflit d'aménagement, le volet sous-jacent du conflit signifie que si un projet d'aménagement est l'objet d'un conflit, ce n'est pas seulement parce qu'il oppose des intérêts (construction vs protection par exemple), mais également parce qu'il donne lieu à la confrontation de représentations antagonistes d'une « réalité » locale et à des attitudes qui sont alimentées autant qu'elles alimentent ces représentations. Dès lors, ce sont les émotions, les stéréotypes, les « mauvaises » perceptions et les désaccords sur certaines valeurs etc. qui vont empêcher tout échange.

C'est ce que confirme notre analyse des deux conflits précédents.

Lier le conflit aux représentations contribue à lui attribuer un caractère complexe. En effet, la prise en considération des représentations afin d'appréhender toute forme d'interaction sociale, telle que le conflit, fait nécessairement apparaître un « *ensemble complexe composé de plusieurs sous-systèmes interagissants* » qu'il semble difficile de cerner (Deutsch 1991 : 29).

Mais qu'entend-on plus précisément sous le terme de représentation(s) ?

Comme le souligne Denise Jodelet, les représentations sont nécessairement sociales en tant que « *produit et processus d'une activité d'appropriation de la réalité extérieure à la pensée et d'élaboration psychologique et sociale de cette réalité* » (Jodelet 1991 : 37). Ces représentations ne peuvent en l'occurrence être dissociées des interactions sociales, celles-ci étant à la fois déterminées et déterminantes au regard de ces représentations (Deutsch 1991 : 28). S'appliquant à un objet (un individu, une idée, un projet, etc.), les représentations sont reliées pour chaque individu à des valeurs variables selon son groupe social d'appartenance, à des systèmes de pensées idéologiques ou culturels, à un état des

connaissances scientifiques, mais également à sa condition sociale et à la sphère de son expérience privée et affective (Jodelet 1991 : 35). En somme, ces représentations sociales régissent la relation de chaque individu au monde et aux autres et orientent autant qu'elles organisent par conséquent sa conduite et sa communication (Jodelet 1991 : 36).

Il en est ainsi de la *représentation* qu'un individu a d'un conflit, et tout particulièrement de sa vision d'un conflit participant de l'ordre ou du désordre (cf. supra), qui va orienter son attitude à l'égard du conflit. De nombreux travaux menés sur les groupes par des psychosociologues semblent attester en l'occurrence de l'existence assez répandue chez les individus d'une crainte du conflit (Rubin & Pruitt & Kim 1994 : 34). En raison de cette crainte, l'action d'éviter le conflit constituerait une attitude assez générale chez les individus. D'aucuns considèrent cependant que les raisons de cet « évitement » ne seraient à chercher ni du côté d'une attitude de défiance à l'égard du conflit qui serait considéré comme mauvais, ni de la volonté que chaque individu aurait de se montrer conciliant avec autrui, mais plutôt pour la simple raison qu'il serait tenu pour inefficace (Maggi & Mugny & Pérez 1993 : 213 et s.). En tout état de cause, l'attitude « naturelle » de défiance de la part de l'individu à l'égard du conflit va le conduire, lorsqu'il se trouve en situation de conflit, à concentrer son attention sur la défense de ses intérêts au détriment d'une attention accordée aux résultats, le corollaire étant le développement du conflit destructeur (Rubin & Pruitt & Kim 1994 : 34).

En outre, les représentations qui génèrent et/ou entretiennent le conflit sont particulièrement liées à la fois à la personnalité de l'individu<sup>178</sup> et aux expériences douloureuses qu'il a vécues, mais également à ce qu'est et ce que « dégage » l'Autre, notamment selon son statut social ou l'organisation à laquelle il appartient (Rubin & Pruitt & Kim 1994 : 85 et s.). Les représentations déterminées par des erreurs d'appréciation ou de perception constituent également un facteur déterminant dans la genèse et l'évolution du conflit ; les psychologues ont notamment mis en évidence ces aspects, comme le rappelle Morton Deutsch (Deutsch 1991 & 1994), tels que ne pas vouloir considérer un contexte qui détermine pourtant certaines circonstances explicatives du conflit, avoir un comportement égocentrique, fonctionner selon un mode de pensée « blanc-noir » (ce qui n'est pas blanc – ce que l'individu connaît et apprécie – est automatiquement perçu comme noir – négatif –), ou se comporter de telle manière que le postulat que l'on pose va se réaliser (l'étudiant anxieux qui, parce qu'il considère qu'il va échouer à un examen, ne révise pas, et, effectivement, échoue). Enfin, un acteur engagé dans un conflit va se « *construire un univers de représentations* » qui va lui permettre en particulier de construire une image de son ennemi qui soit suffisamment négative à la fois pour lui permettre de l'affronter et pour justifier son entrée dans le conflit (Monroy & Fournier 1997 : 52 et s.). Cette disqualification de l'Autre, de sa conduite, de ses propos,

---

<sup>178</sup> L'attitude d'un individu à l'égard du conflit est intrinsèquement liée à sa personnalité. On distingue notamment les motivations de son entrée et de son maintien dans le conflit (pouvoir, fierté, excitation, etc.), ses traits de caractère (autoritarisme, machiavélisme, etc.), ses valeurs et idéologies (égalitariste/non-égalitariste, traditionnel/moderne, coopératif/compétitif, etc.), sa propension à l'autosatisfaction, sa propension à manifester plus ou moins sa personnalité, etc. (Deutsch 1994 : 14 et s.).

doit permettre de se construire des certitudes afin de renforcer sa propre position.

Prétendre appréhender l'ensemble de ces représentations dans le cadre de l'analyse du conflit d'aménagement serait illusoire<sup>179</sup>, car ceci reviendrait à maîtriser un ensemble complexe d'éléments affectifs, mentaux et sociaux. On imagine bien, en effet, la disparité de représentations qui peut exister entre les différents protagonistes impliqués dans un conflit d'aménagement. Comme le souligne, par exemple, Rémi Barbier à propos de conflits autour de centres d'incinération de déchets, « *le discours des professionnels est autant imprégné de 'représentations' de la société et de la technologie que celui des profanes* » (Barbier 1996 : 275). On ne trouvera rien d'étonnant à considérer dès lors que l'événement déclenchant du conflit (le projet d'aménagement) va en fait constituer un *catalyseur des représentations* que les individus ont d'une situation et des autres. En somme, le conflit d'aménagement va, en partie, émerger de ces représentations autant qu'il va les entretenir et les exacerber.

Ainsi, la gestion d'un conflit, entendu dans sa dualité apparent/sous-jacent, passe nécessairement par la double prise en considération des représentations des acteurs dans la mesure où elles sont susceptibles d'alimenter le conflit sous-jacent, et des intérêts concernés.

### 2.3. Une rationalité limitée qui entretient le conflit

Au-delà de la perception d'une situation conflictuelle, on peut également s'interroger sur le rôle que cette perception joue chez l'acteur.

En effet, dans l'action, l'individu devient acteur et ses représentations doivent également être considérées dans le cadre de décisions qu'il doit prendre en tant qu'être agissant.

On peut alors prolonger le point précédent, portant sur le rôle du volet affectif dans le conflit via les représentations, à celui du rôle que joue dans le conflit la « rationalité » du comportement de l'acteur. Ce prolongement se justifie, selon nous, par le nécessaire rapport que l'individu entretient avec le processus (conflictuel) de décision qui est consubstantiel à tout projet d'aménagement.

La représentation que chaque individu a de l'autre, ou des autres, et de la situation peut être associée, en l'occurrence, aux principes sous-jacents à la notion de « *rationalité limitée* » (Simon 1957).

Nous avons souligné au cours du deuxième chapitre que la notion de rationalité limitée reposait sur le double postulat suivant : la rationalité de l'acteur est limitée en raison de l'absence de formulation de sa part de préférences établies et d'objectifs clairement identifiés au début du processus de décision; cependant l'acteur fait preuve d'une certaine

---

<sup>179</sup> Il convient cependant de souligner qu'il n'existe pas de bonnes ou de mauvaises représentations, mais uniquement des représentations qui, parce qu'elles sont des représentations, jouent un rôle sur la détermination des comportements.

rationalité vis à vis des opportunités qui se présentent et du comportement des autres acteurs.

La rationalité limitée revêt, en l'occurrence, un triple intérêt dans la connaissance du conflit. Elle peut être appréhendée comme un mécanisme conflictuel dans la mesure où elle est susceptible de conduire à des choix et des décisions de la part d'un ou de plusieurs protagonistes qui ne satisferont pas d'autres protagonistes, et qui, par conséquent, initieront ou alimenteront alors le conflit. Elle contribue également à l'adaptation de l'acteur à une situation, elle apparaît essentielle à considérer en tant que mécanisme participant de l'élaboration de sa stratégie, dont nous verrons plus loin l'importance du rôle dans le conflit (cf. 2.5). Enfin, en lien avec le point précédent, la rationalité participe (avec la question des ressources disponibles ; cf. infra) de la formation de coalitions qui vont exacerber le conflit.

Dans les deux conflits que nous avons analysés, la notion de rationalité limitée prend tout son sens. Celle-ci s'exprime notamment à travers l'évolution de la position des acteurs à l'égard du projet d'aménagement en fonction des opportunités et des aléas qui ponctuaient le processus de décision. Nous avons pu voir, en effet, la position de certains acteurs changer en fonction de l'évolution de la situation, traduisant des coalitions « pour » ou « contre » le projet d'aménagement, et reflétant notamment la stratégie des acteurs afin d'arriver à leurs fins. Le concept de rationalité limitée permet notamment de mieux comprendre l'impact limité, à partir d'un certain moment, de l'action des opposants à la route et à l'usine d'incinération en raison de leur mise à l'écart du processus de décision, par leur isolement qui les a coupés des informations relatives à l'évolution du projet d'aménagement. La rationalité limitée s'exprime également à travers l'évolution même des projets d'aménagement : d'un projet d'élargissement d'une route, les événements conduisent à un nouveau projet qui consiste à créer une nouvelle route, et d'une usine d'incinération de déchets de faible capacité, les événements aboutissent à la construction d'une nouvelle usine de capacité quasiment trois fois supérieure et de facture technique plus performante pour l'activité de l'entreprise et la protection de l'environnement. Le résultat final apparaît ainsi sensiblement différent du projet initial. On peut considérer, certes, que le conflit a fait son œuvre, ce qui renforce l'idée de son utilité, mais ces évolutions montrent également que les projets initiaux des maîtres d'ouvrage relevaient de choix qui étaient loin d'être aussi bons qu'ils le prétendaient (ils l'étaient dans leur espace de contrainte), qui étaient loin d'être rationnels (de leur point de vue), et que ces choix empreints de rationalité limitée ont, par conséquent, donné naissance à un conflit.

En quoi les implications de la rationalité nous éclairent-elles sur la compréhension du conflit d'aménagement ?

La connaissance de l'acteur ne serait ni exhaustive ni objective dans une situation où demeure toujours une part d'incertitude<sup>180</sup>. Parmi les arguments les plus souvent exprimés

---

<sup>180</sup> Cette impossibilité pour l'individu de disposer de toutes les informations nécessaires constitue le principal

dans ce sens, on pourra retenir tout particulièrement que l'information fait défaut et qu'elle a un coût, que les critères (implicites) de choix sont rares et qu'ils revêtent par conséquent un caractère subjectif fort. Par conséquent, les objectifs d'un individu ou d'une organisation ne sont pas clairs au départ, ils ne procèdent nullement d'un comportement « réfléchi » et ils évoluent dans le temps (Friedberg 1993 : 53). Ce faisant, une décision est « prise » par un acteur selon une connaissance partielle de la situation et des choix potentiels, et selon ses représentations. Cette décision sera d'autant plus exposée à la contestation qu'elle interviendra dans un cadre complexe, tel que celui de l'élaboration d'un projet d'aménagement dans la mesure où celui-ci est empreint d'incertitudes (cf. infra III.3) et peut être mis en question par un ou plusieurs individus qui réagiront en fonction de leurs représentations et de leur propre rationalité limitée. Ce qui pourra participer d'un conflit.

En raison de l'incertitude qui caractérise l'action au sein de laquelle il évolue, l'acteur a ainsi non seulement tendance à aborder un problème lorsqu'il se présente et non à l'anticiper, mais il a également une fâcheuse propension à retenir la première solution qui lui apparaît satisfaisante, parfois parmi des solutions présélectionnées, à l'exclusion de toute solution idéale ou logique. L'adaptation et le satisfaisant sont privilégiés au détriment respectivement de l'anticipation et de l'optimal (March & Simon<sup>181</sup> 1971 ; Le Moigne 1990 : 137 ; Sfez 1981 : 204 ; Mény & Thoenig 1989 : 211). Cette capacité d'adaptation aux déséquilibres successifs peut être interprétée en ce sens comme le fruit d'une certaine rationalité, une « *rationalité limitée* »<sup>182</sup>. En somme, la rationalité limitée renvoie à l'idée selon laquelle l'individu gère respectivement à la fois un contenu (un problème sur lequel il n'a jamais totalement prise) et un processus (une situation à laquelle il tente de s'adapter) (Mény & Thoenig 1989 : 200 et s.).

---

argument développé par Lucien Sfez dans sa remise en cause de la rationalité de l'acteur (Sfez 1981 : 172 et s.). Cet argument fonde par ailleurs les critiques formulées à l'égard de la théorie des jeux élaborée par J. von Neuman et O. Morgenstern (1944) ; tout en reconnaissant l'utilité et la richesse de l'apport de la théorie des jeux, on peut en effet émettre une réserve quant à son hypothèse de base qui suppose que les joueurs disposent d'une information complète, d'un ordre de préférence bien établi et qu'ils s'efforcent de maximiser leurs avantages. Est considéré notamment comme rationnel un comportement « *caractérisé par le 'calcul' et l'adoption d'une stratégie de décision fondée sur la recherche du gain maximal* » (Schelling 1986 : 32). Or l'absence de transparence de l'adversaire, le manque d'informations et les biais introduits par la communication constituent des réalités qui affectent le postulat de rationalité de l'acteur et de ce fait réduisent la portée de la théorie des jeux. On retiendra, pour compléter ce propos, celui de Jean Louis Le Moigne pour qui les modes de sélection d'une solution s'ils « *permettent d'exposer le calcul rationnel d'un choix, ne permettent pas de conclure que ce choix est le seul ni le plus raisonnable* » (Le Moigne 1990 : 137).

<sup>181</sup> Pour H.A. Simon, précurseur dans ce domaine, les décisions élaborées en situation complexe ne sont pas issues d'un processus d'optimisation, mais plutôt d'une recherche de solutions satisfaisantes au regard de tous les critères considérés (Simon 1957).

<sup>182</sup> Ce concept de rationalité limitée se voit renforcé par le modèle de la poubelle développé par M.D. Cohen & J.G. March & J.P. Olsen qui postule que la décision peut être assimilée à une poubelle dans laquelle seraient « déchargés » les problèmes et les solutions, dès qu'ils sont générés, par les acteurs qui vont ensuite en faire émerger un choix. Ce modèle relativise la rationalité des décideurs, mais il permet également de mieux prendre en compte les aléas de la décision et enfin permet de raisonner en dissociant les intentions des actions, les causes des effets (d'après Musselin 1993).

Cependant, bien qu'il semble incapable d'effectuer une analyse rationnelle en regard d'objectifs au cours d'un processus de décision, l'acteur s'adapte aux déséquilibres successifs auxquels il est confronté (Sfez 1981 : 196).

Les deux processus étudiés témoignent de cette adaptation de la part des acteurs devant les difficultés qu'ils avaient à affronter. En effet, dans les deux cas, la situation conflictuelle a permis de catalyser leur attention et s'est traduite par la mise en œuvre d'une stratégie d'action (fondée sur la coalition) adaptée aux circonstances et qui leur a permis de s'adapter à la situation. Ces coalitions ont exacerbé le conflit dans un premier temps en créant des arènes opposées (Département+DDE+préfet vs DRAE+population+municipalités ; DII<sup>183</sup>+TREDI vs population+municipalités). Ces coalitions, toujours sous couvert de stratégies évoluant selon les opportunités, ont conduit dans les deux cas à l'exacerbation des positions puis à la domination des opposants. Dans le cas du projet routier de la LCR, devant la situation conflictuelle, certains acteurs ont par ailleurs mis à profit la concurrence entre deux projets afin d'atteindre leurs objectifs. Dans le cas de l'usine d'incinération TREDI, le processus de transfert de l'installation a fait l'objet d'une attention particulière de la part de ses partisans qui ont mis à profit l'opportunité offerte par ce transfert obligatoire. On peut noter, dans ces deux cas, que cette relative rationalité d'action procède des événements conflictuels. Ces constats renforcent en l'occurrence, eux aussi, l'utilité du conflit, celui-ci se présentant en quelque sorte comme un catalyseur des rationalités.

Enfin, un conflit d'aménagement est un conflit entre des individus qui, certes, s'ils représentent parfois eux-mêmes, représentent également souvent des organisations dont ils défendent les intérêts (maître d'ouvrage, collectivité locale, administration, association). Pierre Muller rappelle en l'occurrence que la position d'un acteur est fortement orientée par la « rationalité » de l'organisation qu'il représente et qu'il ne maîtrise pas véritablement, ceci rendant fictive sa liberté de choix (Muller 1990 : 39). A défaut d'une rationalité comportementale, on peut en effet comprendre la décision comme le fruit de la juxtaposition des rationalités propres à chacun des sous-systèmes auxquels les différents individus appartiennent (Sfez 1981 : 260-261). Dans un processus de prévention ou de gestion d'un conflit, cette appartenance à une organisation apparaîtra contraignante dans la mesure où la « rationalité » de celle-ci va limiter la marge de manœuvre de son représentant, et donc les possibilités de sortie du conflit. Par ailleurs, de nombreux travaux menés en psychosociologie attestent d'une forte propension de la part des représentants de groupes à renforcer d'eux-mêmes leur position, et par conséquent celle du groupe qu'ils représentent, par crainte de le décevoir<sup>184</sup>.

Ces éléments sont importants à considérer dans le cadre du conflit d'aménagement. Celui-ci procède généralement de la réaction combinée d'individus et de groupes d'opposants et

---

<sup>183</sup> Actuelle DRIRE.

<sup>184</sup> Ceci s'explique pour diverses raisons possibles : volonté de satisfaire le groupe, contestation du représentant par le groupe, poids trop important porté sur les épaules, une femme qui représente des hommes, etc. On trouvera une synthèse de nombreux travaux sur ce thème dans Rubin (J.Z.) & Pruitt (D.G.) & Kim (S.H.) (1994) - *Social conflict. Escalation, stalemate and settlement*, Mc Graw Hill Publishing company, pp. 34 et s.

de partisans de l'aménagement, les relations entre groupes s'effectuant le plus souvent par la voix des représentants des groupes concernés. L'analyse des deux conflits étudiés valide en particulier la thèse d'acteurs dont l'intervention est orientée par les priorités d'action de l'organisation qu'ils représentent quelle que soit la situation, ce qui déclenche et/ou entretient le conflit d'aménagement : le représentant de la DRAE défend la mission de protection et de mise en valeur du paysage qui relève de la compétence de la DRAE, l'ingénieur divisionnaire de la DDE en charge du dossier de la LCR défend ce projet qui correspond à la mission de constructeur de routes dévolue à la DDE, le directeur de l'usine TREDI a agit avec l'unique objectif de sauver l'usine de la fermeture et d'éviter les pertes financières du groupe qui l'emploie, le Comité de Défense des riverains de l'usine TREDI qui, sous leur pression, ne veut transiger sur le délai nécessaire au transfert de l'usine. Ici, la rationalité limitée revêt une signification en termes de défense des intérêts. Quelle que soit l'opinion de la personne, le projet ou la situation, un acteur engagé dans un conflit défendra nécessairement certains intérêts.

Ainsi, la rationalité limitée des acteurs doit être considérée comme un mécanisme qui participe à la conflictualité d'un projet d'aménagement en raison des comportements « irrationnels », des coalitions sources d'exacerbation des positions et de la défense des intérêts qu'elle suscite. Elle doit, par conséquent, faire l'objet d'une attention particulière à travers la réduction de l'incertitude qui consistera à améliorer la connaissance d'une situation (des points de vue technique, social, politique, relationnel, etc.) et à aider les parties en conflit à formuler leurs choix et à hiérarchiser leurs objectifs et attentes.

#### **2.4. Le conflit orienté par la répartition relativement équilibrée des ressources**

Il est un autre élément majeur que trop de travaux en psychosociologie portant sur le conflit ne formulent pas de manière explicite : le pouvoir. Le débat sur cette question est nourri de longue date. Sans prétendre aborder ici toute la richesse de ce débat, nous traiterons des thèmes principaux utiles à notre propos.

Le pouvoir doit être compris avant toute chose comme une forme de relation. Ainsi, Michel Crozier et Erhard Friedberg définissent le pouvoir comme une « *relation et non pas un attribut des acteurs [...] dépendants les uns des autres dans l'accomplissement d'un objectif commun qui conditionne leurs objectifs personnels [...], une relation d'échange, donc de négociation, dans laquelle deux personnes, au moins, sont engagées* » (Crozier & Friedberg 1992 : 65-66). En d'autres termes, le conflit ferait intervenir la notion de pouvoir car celui-ci implique la recherche du contrôle d'autrui et la dépendance relationnelle<sup>185</sup> (Ansart 1990 : 71 ; Touzard 1977 : 50).

<sup>185</sup> Selon Alain Touraine, c'est sur le code d'action commun, compris comme l'ensemble des règles, rôles et statuts établis dans un objectif de maintien de l'ordre social, et le respect de celui-ci que repose le *pouvoir*. Tout système social devrait ainsi être compris comme la transcription plus ou moins directe de rapports de pouvoir. Le pouvoir ne serait pas la capacité d'un acteur à imposer à un autre acteur des comportements conformes à ses intérêts personnels, mais sa capacité à dominer les rapports sociaux à l'intérieur d'un système social (Touraine *Encyclopedia Universalis*). Michel Crozier et Erhard Friedberg ont développé cependant une approche du

Le pouvoir apparaît tributaire de deux éléments corrélatifs déterminants<sup>186</sup> : la disposition de ressources (moyens juridiques, connaissances, ressources financières, réseau d'influence, etc.) et la maîtrise des règles du jeu (qui constitue en même temps une ressource centrale et le corollaire des autres ressources). La maîtrise de procédures, le réseau de connaissances, un réseau d'informations efficace, sont parmi les plus importantes ressources qui accordent ce pouvoir. Le pouvoir de l'acteur tiendrait en fait à l'imprévisibilité de son comportement que lui permettent ses ressources. Le pouvoir traduit ainsi la capacité de l'acteur à créer de l'incertitude pour les autres et à gérer cette incertitude (Crozier & Friedberg 1977 : 72 et s.). En ce sens, le pouvoir, via l'incertitude, ne peut être dissocié de la notion de rationalité limitée.

La maîtrise des règles du jeu répond en l'occurrence à cette maîtrise de l'incertitude, ce qui implique, bien entendu, la possession par l'acteur de certaines ressources qui puissent lui garantir cette maîtrise.

Dans le domaine de l'aménagement, cette maîtrise a longtemps été le privilège des services de l'Etat et du préfet. Ce qui explique probablement en grande partie que la majeure partie des conflits d'aménagement trouvait une issue favorable aux partisans de l'aménagement. Le cas de la LCR en témoigne. Nous avons également souligné au cours du premier chapitre que le nombre croissant de blocages de projets d'aménagement était imputable au renforcement de la capacité d'action, et donc d'opposition, des opposants à ces projets.

Ce sont notamment les associations de défense de l'environnement qui ont bénéficié de ce renforcement (Lascombes 1994) à travers l'amélioration de leur capacité d'expertise (Mazmanian & Morell 1990: 129)<sup>187</sup>, un droit plus favorable en matière d'accès à l'information et de recours auprès des tribunaux, la constitution de réseaux (Barbier 1996 : 300), leur droit de siéger dans des commissions départementales voire nationales et, de manière générale, leur structuration (Freundenberg & Steinsapir 1992). Ces éléments sont essentiels à considérer pour une bonne compréhension de leur stratégie conflictuelle (cf. infra) dans la mesure où l'augmentation de leurs ressources leur permet de réduire la maîtrise de l'incertitude dont bénéficient les promoteurs d'aménagements et, par conséquent, d'être davantage considérées comme des acteurs à part entière dans le cadre d'un conflit d'aménagement. Cette évolution d'un jeu d'aventure vers un jeu de stratégie

---

pouvoir distincte de celle d'Alain Touraine. Sans remettre en cause explicitement la vision d'une société divisée en classes sociales, ils ne considèrent cependant pas cette division comme facteur explicatif fondamental des conflits. Considérant que la société repose sur un ensemble d'organisations, « *construits sociaux* » balisant le champ des possibles à travers leurs règles et leurs normes, Michel Crozier et Erhard Friedberg postulent en l'occurrence que la nature de l'organisation et le système de relation de pouvoirs qui y existe orientent et structurent le conflit (Crozier & Friedberg 1992).

<sup>186</sup> Ces deux éléments ont été abordés dans le cadre de l'exposé de notre approche méthodologique présentée dans le chapitre précédent.

<sup>187</sup> Pour ces deux auteurs, les conflits des années 80-90 se distinguent de ceux qui ont émergé au cours des années 70 par l'apparition et le renforcement de la capacité d'expertise des opposants via leurs membres ou le recrutement d'experts techniques ou scientifiques pour contrer les projets d'aménagement.

(Mermet 1992) résulte ainsi aujourd'hui d'une plus importante répartition des ressources au regard des années 60-70, et constitue l'un des mécanismes conflictuels de l'aménagement.

On retrouve également cette évolution d'un jeu d'aventure vers un jeu de stratégie au niveau du déroulement d'un conflit d'aménagement. La stratégie d'un opposant évolue en fonction de sa connaissance du jeu des acteurs, de sa découverte progressive des règles du jeu, de sa mobilisation de nouvelles ressources, en particulier via la création de coalitions. Laurence De Carlo montre bien dans sa thèse l'apprentissage des participants à un processus de consultation organisé par le Bureau de consultation montréalais dans le cadre d'un projet de gestion des déchets, bien que la procédure de consultation privilégie l'apprentissage individuel aux dépens de l'apprentissage collectif (De Carlo 1996).

Nous avons pu constater également l'existence de cet apprentissage à travers les deux cas étudiés. Le pouvoir des opposants au projet d'aménagement se mesure notamment à l'aune de la capacité d'un acteur à influencer sur les procédures administratives et à mobiliser son réseau relationnel. Nous avons observé par ailleurs que la perception qu'un acteur a du pouvoir dont il dispose ainsi que celui qu'il attribue aux autres acteurs oriente en grande partie sa stratégie d'action durant le conflit. Dans ces deux cas, les opposants ont usé de modes d'action identiques (courriers adressés à des personnalités, manifestations, pétitions, communiqués de presse, etc.), et malgré leur apprentissage, c'est uniquement dans le cas du conflit autour de l'usine d'incinération TREDI qu'ils vont obtenir gain de cause via une ultime action de démonstration de force en faisant le blocus de l'usine. Cependant, l'apprentissage n'est pas l'apanage des opposants. Face à eux, les partisans du projet d'aménagement vont notamment initier des coalitions, mobiliser leurs réseaux, maîtriser l'information, etc. ; notre analyse a montré en particulier la capacité des promoteurs des projets d'aménagement, via leurs coalitions et, par conséquent, la mise en commun de leurs ressources, à créer de l'incertitude qui isolera les opposants et qui leur permettra, à travers une stratégie de marchandage (cf. infra), de gérer le processus de décision conflictuel.

On retiendra donc que l'augmentation des ressources conduit à davantage de situations de blocage. Les opposants se trouvent de plus en plus dans des situations de jeu de stratégie grâce au renforcement des moyens des associations de riverains et de protection de l'environnement. Les promoteurs de projets d'aménagement peuvent également continuer à consolider leurs ressources. On peut s'interroger cependant sur l'usage qui est fait de ce renforcement mutuel des ressources qui a eu cours jusqu'à aujourd'hui. Il semble avoir consisté en priorité à servir des stratégies de compétition. Pourtant, l'équilibrage des ressources et la situation de jeu de stratégie pour les différentes parties pourrait conduire également à des stratégies de coopération ...

## 2.5. Le conflit d'aménagement : une affaire de stratégie(s)

Après avoir défini le conflit comme forme de relation sociale et souligné l'importance majeure de la relation, à travers le volet affectif, l'impact de la rationalité limitée de l'individu placé en situation d'incertitude et l'enjeu majeur que le pouvoir joue sur le conflit, nous présentons ici le conflit sous son côté stratégique. La stratégie doit être comprise en quelque sorte comme la traduction comportementale des points précédents. La stratégie peut être entendue en effet comme « *l'adaptation [des acteurs] à partir d'une décision initiale aux informations et aléas vis-à-vis de scénarios pour l'action qui s'en trouveront alors modifiés* » (Morin 1990 : 107).

Comprendre les orientations stratégiques possibles pour chacun des acteurs dans le cadre d'un conflit potentiel ou en cours est important dans notre travail dans la mesure où celles-ci orientent son comportement vers le conflit destructeur ou vers le conflit constructif.

A partir de sa connaissance de la situation (déterminée par ses représentations, ses connaissances, sa vision du jeu des acteurs, etc.), de ses objectifs, de sa maîtrise des règles du jeu et de sa perception de ses gains et pertes potentiels, l'acteur entre et évolue dans le conflit selon une stratégie qui n'est pas toujours consciente et qui peut être évolutive. Elle n'en traduit pas moins un acte volontaire de sa part qui va se traduire par un ou plusieurs modes d'action : l'évitement, le recours à un tiers, la confrontation, la négociation, la coopération ou la relation contractuelle (cf. supra II.1.3).

Il semble important de distinguer en premier lieu les différentes stratégies possibles qui s'offrent aux acteurs en situation de conflit ouvert ou potentiel car de cette stratégie dépend son "profil" plutôt constructif ou destructeur. Le choix d'adopter telle ou telle stratégie constitue un élément clef dans la genèse et l'évolution du conflit d'aménagement.

Le « modèle du double intérêt » (*dual concern model*) permet d'appréhender les fondements de la stratégie du point de vue des intérêts en jeu. Il s'agit d'un modèle de référence, développé à l'origine par Blake et Mouton (1964), et utilisé par de nombreux psychosociologues américains dont les travaux portent sur le conflit. Ce modèle tient compte de deux variables dans la définition des stratégies possibles : l'intérêt accordé à la satisfaction de ses propres intérêts et celui accordé à la satisfaction des intérêts d'autrui :

- l'attention que porte un acteur à la satisfaction de ses propres intérêts est d'autant plus élevée que ne le sont à ses yeux ses intérêts concernés, ou encore que le contexte ne lui apparaît défavorable (Rubin & Pruitt & Kim 1994 : 33).
- l'attention que porte un acteur à la satisfaction des besoins de l'autre va procéder en revanche le plus souvent de l'existence d'une relation de dépendance à l'autre qui incite à entretenir une bonne relation (Rubin & Pruitt & Kim 1994 : 30). Cette relation de dépendance est déterminée soit par l'attention sincère accordée à l'autre (dans le cadre d'une relation d'amitié ou d'amour, mais également en fonction de l'humeur de

l'individu), soit par un calcul stratégique qui vise à tirer parti de la satisfaction de l'autre (en particulier dans le but d'établir des relations futures de qualité) (Rubin & Pruitt & Kim 1994 : 35 et s.).

Comme le montre la Figure 32 ci-dessous, le croisement de ces deux variables conduit à quatre stratégies possibles (Deutsch 1994 : 14 et s. ; Rubin & Pruitt & Kim 1994) :

- *l'évitement* dénote une absence d'attention accordée à ses intérêts ainsi qu'à ceux de l'autre ou des autres. Il se traduit par le retrait ou l'inaction de l'acteur ;
- la *compétition* consiste à considérer l'autre comme un ennemi et essayer de lui imposer sa solution. Cette stratégie privilégie ainsi ses propres intérêts au détriment de ceux de l'autre (*contending*) ;
- *l'accommodement* traduit une attitude complaisante à l'égard de l'autre en privilégiant ses intérêts au détriment des siens (*yielding*). Cette attitude qui consiste à faire des concessions peut conduire à une solution, même si elle n'est pas de haute qualité ;
- et la stratégie de *résolution du problème* qui vise à satisfaire les aspirations de chacune des parties en veillant à la satisfaction de ses intérêts et de ceux de l'autre (*problem solving*). Cette stratégie est également celle de la *coopération*.

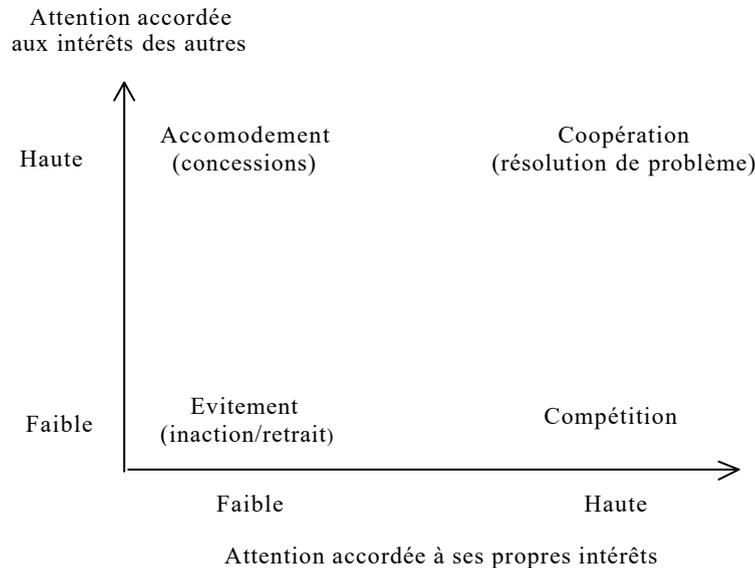


Figure 32 : Le modèle du double intérêt<sup>188</sup>

Chaque acteur dispose ainsi de plusieurs orientations stratégiques possibles lorsqu'il s'engage et évolue dans un conflit. Cependant, le conflit traduirait une stratégie dominante de compétition qui vise à privilégier ses propres intérêts.

<sup>188</sup> Source : Rubin & Pruitt & Kim 1994 : 30.

Pour Morton Deutsch, les deux orientations stratégiques les plus répandues sont la compétition et la coopération (Deutsch 1994 : 15). Chacune d'elles correspond à une logique particulière qui va forcément se traduire par une attitude elle aussi particulière, ce qui impliquera de profondes différences dans le déroulement du conflit :

- la coopération induit et est induite par la perception de similitudes en termes d'opinions et d'attitudes, de volonté d'aider, d'ouverture à la communication, de sensibilité aux intérêts communs, de préférence accordée au renforcement mutuel du pouvoir, etc. ;
- la compétition induit et est induite par le recours aux tactiques de coercition, de menace ou de tromperie, la faiblesse de la communication, la suspicion et l'attitude hostile, la minimisation de l'attention accordée aux similitudes entre les valeurs de chacun, et à la volonté de renforcer son pouvoir au détriment de celui des autres, etc.

Rompant avec ce découpage simplificateur coopération/compétition que propose Morton Deutsch, d'autres psychosociologues considèrent que le conflit résulte d'une combinaison des stratégies d'accommodement, de compétition et de coopération, combinaison qui s'exprime souvent sous la forme de séquences au cours d'un processus de décision (Rubin & Pruitt & Kim 1994 : 4). Ainsi, même dans une situation de coopération, la stratégie de compétition ne serait pas absente. La stratégie de compétition demeurerait ainsi parce qu'elle constitue généralement le « réflexe » stratégique premier chez chaque individu aux prises à une situation qui l'incommoder (Carpenter & Kennedy 1988 : 18 et s.).

Les deux cas de conflit étudiés confirment l'idée de stratégies qui ne sont pas données une fois pour toute. Si un acteur perçoit qu'il est en position de force et que l'enjeu en vaut la peine, il adoptera une stratégie de compétition. C'était, à titre d'exemple, l'attitude adoptée par la DDE au début du conflit autour du projet routier de la LCR qui, forte de sa position de service aménageur de l'Etat, n'a pas pris le soin d'informer la DRAE de son projet routier et n'a pas daigné répondre aux demandes répétées de la DRAE concernant le projet de classement de la vallée de Chauvry.

En revanche, s'il n'est pas certain de sa force ou si le maintien de bonnes relations revêt un enjeu de taille, ou encore si cela correspond à son sens des relations avec les autres, l'acteur aura tendance à privilégier la stratégie coopérative. Toujours dans le cas du conflit autour de la LCR, le DRAE a joué dès le début la carte du dialogue avec les élus locaux et les autres services de l'Etat afin d'obtenir leur accord sur le projet de classement de la vallée de Chauvry, en raison d'un pouvoir d'action limité, notamment au regard de celui de la DDE. La DDE a également joué la carte de la coopération avec les municipalités et les associations de riverains et de protection de la nature, puis avec la DRAE, à partir du moment où sa position dominante a été largement effritée et risquait d'hypothéquer le projet de la LCR. A l'exemple de la DDE (mais cela est également particulièrement pertinent pour l'entreprise TREDI dans l'autre conflit étudié, et de l'ensemble des acteurs analysés, à des degrés divers), on comprend bien que la stratégie d'un acteur n'est pas

linéaire et qu'elle évolue, par séquences, entre des stratégies de coopération et de compétition, en fonction de son pouvoir et du contexte « public » qui l'incline à jouer plutôt telle ou telle stratégie favorisant plus ou moins le volet relationnel. C'est en l'occurrence le changement de stratégie de la part d'un ou plusieurs acteurs clefs qui permet de « sortir » du conflit (la nouvelle position favorable au projet de la LCR de la part de la DRAE et de la majorité des municipalités des communes de la vallée de Chauvry et la position favorable au transfert de l'usine TREDI et à la prolongation de ce délai de la part des municipalités des communes concernées).

Afin de mieux exprimer cette dualité coopération-compétition évoquée précédemment, on peut s'appuyer sur les différentes orientations stratégiques définies par Jacques Rojot (Rojot 1994 : 107 et s. ; cf. Figure 33 suivante). L'auteur distingue notamment deux cas de figure qui sont les plus souvent rencontrés dans une situation de conflit où coopération et compétition se côtoient (orientations stratégiques ⑤ et ⑥ ci-dessous).

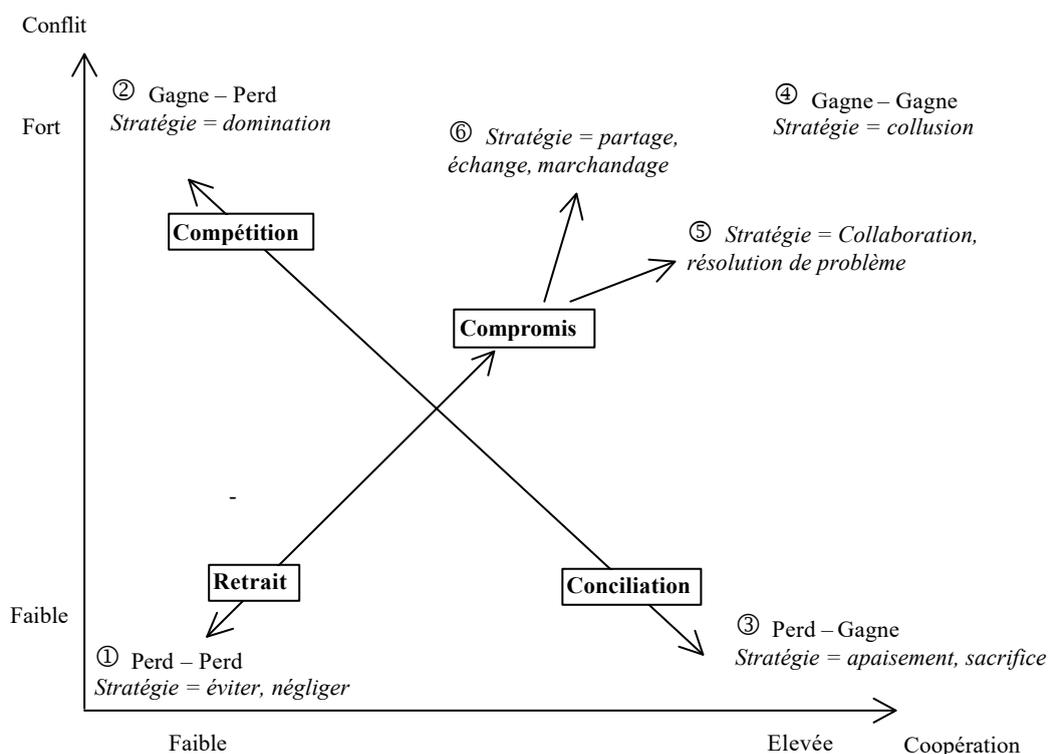


Figure 33 : Les différentes orientations stratégiques potentielles dans un conflit <sup>189</sup>

En adoptant l'orientation stratégique de retrait ① (ou de fuite), l'acteur tente d'éviter le conflit et la coopération. Cette configuration traduit le plus souvent une situation où l'acteur considère qu'il a peu à perdre et à gagner dans une situation de conflit.

<sup>189</sup> Source : Rojot 1994 : 107 et s.

L'orientation stratégique de compétition ② (ou de domination) est celle du conflit maximal où très peu d'attention est accordée à la relation avec l'autre acteur et pour laquelle les ressources sont fortement mobilisées.

L'orientation stratégique de conciliation ③ (ou d'accommodement) correspond à une configuration où un acteur veut coopérer en faisant preuve d'une stratégie d'apaisement ou de sacrifice en cédant autant qu'il est nécessaire afin, le plus souvent, de privilégier le volet relationnel.

L'orientation stratégique de collusion ④ traduit à la fois une forte tendance à la coopération et au conflit car la relation porte sur des enjeux importants, ce qui incite chaque partie en présence à vouloir tirer profit de l'autre (cette orientation conduit en particulier aux ententes illicites).

L'orientation stratégique ⑤ comporte une dominante à la collaboration en se plaçant dans une logique de résolution des problèmes, sans pour autant que la stratégie conflictuelle soit totalement absente (cette orientation a notamment émergé dans les négociations qui ont présidé au transfert de l'usine TREDI à Salaise).

Quant à l'orientation stratégique ⑥, elle comprend toujours un degré de confrontation plus ou moins sous-jacent dans un contexte de collaboration via le partage, le marchandage, l'alliance intéressée (on a notamment retrouvé cette configuration dans le cadre de la négociation liée à la réalisation de la route étudiée –la LCR- entre la DDE, la DRAE et le conseil général).

Les positions ⑤ et ⑥ correspondent ainsi à deux formes de coopération desquelles la compétition n'est pas absente. Elles expriment cette dualité compétition-coopération, évoquée précédemment, que l'on retrouve en fait dans la majeure partie des conflits. Cette dualité est liée en particulier à l'intérêt accordé par les acteurs à la qualité de leurs relations, mais également à un relatif équilibre des forces en présence. Pour Jacques Rojot, s'il faut comprendre ces six orientations comme un résumé des possibles, il convient néanmoins de considérer dans la réalité que les orientations ① à ④ sont peu fréquentes et que le plus souvent, l'acteur opte pour une stratégie qui se situe entre ou aux alentours des orientations ⑤ et ⑥. La stratégie de l'acteur oscille en l'occurrence le plus souvent entre compétition et coopération afin d'approcher plus ou moins ces deux orientations.

La figure précédente permet de souligner, par ailleurs, que la coopération entre acteurs est loin d'être aisée à obtenir en raison de la diversité des orientations stratégiques qui s'offrent à eux. En l'occurrence, il serait catastrophique qu'une partie opte pour l'orientation stratégique d'accommodement-conciliation ③ face à une autre partie qui jouerait la carte de l'option stratégique de domination-compétition ②, car cette ouverture de la première éliminerait l'incertitude et donnerait une position de pouvoir maximum à l'adversaire (Rojot 1994 : 145). On comprend donc bien que les opposants à un projet d'aménagement n'ont pas intérêt à faire preuve d'une orientation stratégique d'apaisement au début d'un conflit. Dans cette configuration, la réaction première qui voit la population locale s'opposer à la réalisation d'un aménagement apparaît somme toute logique.

Au regard des situations conflictuelles dans le domaine de l'aménagement dont on a pu voir à travers nos deux exemples qu'elles ont tendance à orienter les stratégies des acteurs vers la compétition qui fige finalement les positions (orientation ② de la Figure 33 précédente), mais également vers le marchandage entre certains acteurs (orientation stratégique ⑥), l'enjeu que pose la gestion des conflits est par conséquent de faire évoluer les acteurs vers une stratégie de collaboration ou de coopération (orientation stratégique ⑤), comme on a pu l'observer dans le cas étudié du transfert de l'usine TREDI.

Enfin, les principaux mécanismes conflictuels relevant du conflit interpersonnel peuvent être résumés de la manière suivante :

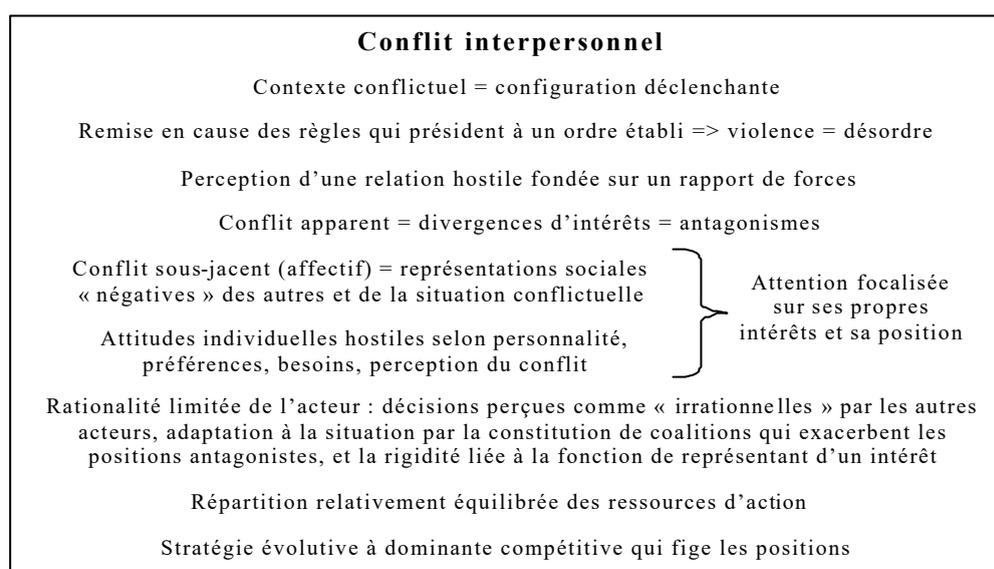


Figure 34 : Les mécanismes conflictuels du conflit interpersonnel

### III.3. LE CONFLIT PUBLIC QUI REMET EN CAUSE LE PROCESSUS DE DECISION

Nous avons souligné à plusieurs reprises que le conflit d'aménagement est identifié en priorité par la mobilisation et la réaction de la population. Ce type de conflit, qui dépasse la sphère privée, revêt ainsi un « caractère » public.

Le conflit d'aménagement répond en effet aux mécanismes conflictuels inhérents à tout conflit public. Nous les avons distingués selon trois modalités : les mécanismes relevant de la complexité du conflit public, avec un regard plus particulièrement accordé au processus de décision (3.1), l'absence de satisfaction de la demande de participation à la décision publique de la part de la population (3.2) et le développement d'une dynamique conflictuelle comme corollaire de l'ensemble des mécanismes conflictuels et qui ne fait qu'exacerber les tensions entre les protagonistes (3.3).

### 3.1. Le conflit public est entretenu par une configuration peu lisible qui entretient la complexité du processus de décision

Comme le soulignent de nombreux auteurs américains qui traitent des conflits publics, ceux-ci relèvent de caractéristiques absentes des conflits du travail ou de la famille. La spécificité de ces caractéristiques rend ce type d'opposition imprévisible, lui conférant ainsi un caractère complexe<sup>190</sup>.

Un certain nombre de facteurs contribuent, en effet, à forger la complexité des situations qui entretiennent les conflits publics (d'après Bidol-Padva & Stroud 1990 : 4 et s. et Carpenter & Kennedy 1988 : 4 et s.), facteurs que l'on peut aisément transposer au domaine de l'aménagement. Cette complexité est inhérente au processus de décision appliqué à une politique publique (cf. Janvier 1996 ; Larrue 1998 ; Padiolau 1993).

Le premier de ces facteurs *tient au réseau complexe d'intérêts concernés*. Celui-ci se caractérise particulièrement par un nombre important de parties impliquées, groupes ou organisations, représentant une diversité d'intérêts, mettant aux prises le développement économique contre la protection de la nature et du cadre de vie. D'autres éléments ajoutent à cette complexité, telle que la pression à laquelle les représentants d'intérêts sont soumis de la part de ceux qu'ils représentent ou encore la prise en considération du mode de décision à l'œuvre au sein de la structure que chacun d'eux représente (décisions encadrées par des procédures, hiérarchie, etc.). De nouveaux acteurs peuvent par ailleurs apparaître au cours du processus de décision, rendant aléatoire l'évolution de celui-ci. En outre, un conflit public se caractérise souvent par l'absence de relations suivies entre les protagonistes avant et après le conflit ; il devient dès lors difficile d'impliquer les différents protagonistes de manière constructive dans le processus de décision.

Les deux conflits d'aménagement étudiés valident en grande partie ces aspects. Nous avons souligné le nombre important d'acteurs relevant d'organisations différentes, qui plus est, sont situées à des échelles d'action territoriales (impliquant des enjeux territoriaux disparates –parfois opposés-, l'aménagement local répondant à des enjeux régionaux voire nationaux –renforcement du réseau national de traitement des déchets et stratégie de développement national pour la société TREDI, et inscription de la LCR dans la Francilienne-) et représentant des compétences et des secteurs d'activités différenciés. Certains acteurs sont intervenus ponctuellement, d'autres ont participé à l'ensemble des phases du processus de décision. Enfin, on peut penser effectivement que le conflit autour de l'usine d'incinération TREDI a conduit à une issue constructive en raison, au moins pour partie, de l'intérêt accordé par les parties au volet relationnel, ce qui n'était pas le cas du conflit autour du projet routier de la LCR.

<sup>190</sup> La complexité « *coïncide avec une part d'incertitude, soit tenant aux limites de notre entendement, soit inscrite dans les phénomènes. Mais la complexité ne se réduit pas à l'incertitude* », c'est lorsque l'incertitude s'inscrit « *au sein de systèmes richement organisés* » qu'elle participe à la complexité (Morin 1990 : 48-49). En outre, s'il est vrai que « *la complexité apparaît et se développe avec l'émergence d'une capacité d'autonomie au sein d'un système* » (Le Moigne 1990 : 82), on peut effectivement considérer que l'émergence d'acteurs munis de nouvelles ressources contribue à la complexité du domaine de l'aménagement.

Le second facteur relève de l'« *inégalité* » entre les différents protagonistes, qui crée forcément des turbulences lorsqu'il s'agit de participer à un processus de décision. Le niveau d'expertise très disparate dans les domaines scientifique, technique, administratif, socio-politique et économique, constitue un aspect particulièrement délicat à gérer dans le cadre d'un conflit public. Ce niveau d'expertise est lié en particulier à l'information technique à laquelle l'ensemble des parties n'a pas forcément accès. C'est, en outre, une inégalité de responsabilité des protagonistes (devant la loi, devant l'opinion publique) qui ajoute à la complexité des relations au cours du conflit. Mais c'est également une disparité dans les différents types et niveaux de ressources utilisées par l'ensemble des acteurs qui rend le jeu complexe. La question de la légitimité des acteurs à intervenir dans le processus de décision ajoute également à cette complexité ; en effet, qui est légitime, et perçu comme tel, pour faire valoir ses intérêts et participer au processus de décision, en particulier concernant la population (cf. ci-après) ?

Un troisième facteur est lié à la médiatisation du conflit public. Comme le fait remarquer Denise Jodelet, la force des valeurs véhiculées par les différentes parties, que les médias ne font généralement qu'exacerber, renforce la solidarité locale par le sentiment de partager un sort commun (Jodelet et al. 1997 : 76). Les communiqués de presse ne font qu'ajouter à la confusion de la situation et accentuent les anxiétés véhiculées par les informations diffusées, comme cela s'est vérifié dans les deux cas que nous avons étudiés.

Un mécanisme conflictuel majeur à considérer est relatif au processus de décision publique. Nous avons souligné auparavant que la décision résulte d'un cheminement, c'est-à-dire un processus indéterminé dans son issue (cf. supra II.1.2). Cette indétermination sera renforcée si l'on associe le processus de décision aux facteurs précédents. Nous avons souligné également à travers le conflit de procédure (cf. supra I.3.2) que la tradition fonctionnaliste était fondée sur une logique linéaire de la décision dans le domaine de l'aménagement. Dans le domaine des politiques publiques, il a par exemple été clairement mis en évidence que l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique publique relève d'un ensemble de phases ou moments parallèles, interagissant les uns par rapport aux autres et se modifiant continuellement, avec des effets de rétroaction (Muller 1990 : 29 et s. ; Mény & Thoenig 1989 : 150 et s.). En ce sens, la décision publique doit être appréhendée comme un processus incertain (Marie 1995 : 7). En l'occurrence, pour reprendre H.A. Simon, la décision doit être considérée comme un processus où problème et réponse se construisent en même temps (Simon 1957). Or, dans le domaine de l'aménagement, l'une des raisons explicatives de l'émergence du conflit réside dans la définition *a priori* du problème auquel l'aménagement est censé répondre et de la réponse apportée (le type d'aménagement).

### 3.2. L'absence de véritable réponse apportée à la demande de participation de la population

Parce que l'opposition de la population est une caractéristique fondamentale du conflit d'aménagement, la question de sa participation apparaît également majeure à considérer.

Nous avons esquissé au cours du premier chapitre les limites inhérentes aux procédures de participation du public. Le conflit de procédure traduit en particulier une critique de l'approche fonctionnaliste de l'aménagement, et avec elle, les procédures administratives de participation de la population orientées principalement autour de l'enquête publique, qui laissent peu de place au dialogue, à la transparence ainsi qu'à la prise en considération des demandes du public (cf. I.3.2). A travers le titre provocateur de son ouvrage *La participation contre la démocratie*, Jacques Godbout considère en l'occurrence que la participation, telle qu'elle est pratiquée dans les pays occidentaux, restreint le droit à l'opposition en limitant ce droit à l'expression des opinions (Godbout 1983). Derrière les « *procédures théâtrales* » (Gaudin 1999 : 204) des dispositifs de participation mis en place, on constate en fait un manque évident de lisibilité de l'objectif assigné à la participation et son véritable lien avec la décision.

Le conflit de procédure exprime une demande de la part de la population à davantage de participation dans les décisions d'aménagement. Nous montrons néanmoins ci-dessous que cette demande est très partiellement honorée en France, ce qui contribue à entretenir le conflit.

En fait, la participation a été très tôt dénoncée par des sociologues urbains comme un moyen mis en place par les « *technocrates urbains* » afin de « *doubler le système de planification* », c'est-à-dire une démarche de participation qui ne remet aucunement en cause l'approche techniciste de l'urbanisme et qui permet d'aborder uniquement des questions de détail qui conduisent à des ajustements mineurs du projet d'urbanisme (Castells 1975 : 13-14). En dehors des projets d'urbanisme, la participation est également perçue très tôt par les opposants aux projets d'aménagement comme une stratégie du maître d'ouvrage pour briser leur potentialité revendicative en les associant à des parcelles de pouvoirs ou pseudo-pouvoirs (Mehl 1979).

Ces critiques ont été prolongées à l'endroit de l'enquête publique au cours des deux décennies qui ont suivi, comme nous l'avons souligné plus haut. Bien que l'on ait assisté indéniablement à une évolution de cette procédure depuis les années 80 vers davantage de participation de la population (cf. supra I.3.2), il convient de reconnaître que cette évolution s'est traduite exclusivement par un accroissement de la consultation de la population sans pour autant l'associer au processus de décision. Autrement dit, en France, un ou plusieurs moments de consultation de la population ont été greffés sur un processus décisionnel dont les logiques ont, en revanche, été soigneusement protégées et maintenues en l'état. Ce que l'analyse des deux conflits présentée au cours du précédent chapitre ne fait, par ailleurs, que confirmer ; elle met en évidence une totale déconnexion

de la phase d'enquête publique en regard du processus de décision. C'est uniquement lorsque les opposants vont être associés au processus de décision (dialogue sur la définition des variantes du projet routier de la LCR et négociation sur le principe du transfert de l'usine d'incinération TREDI) que la tension va se trouver réduite, le conflit reprenant à nouveau dans le cas du projet routier à partir du moment où les opposants au projet apprennent que la décision du tracé a été prise à leur insu.

Ce constat ne vaut pas cependant uniquement pour la procédure d'enquête publique. Nous passons ci-après en revue les principales procédures de participation hexagonales de la population appliquées aux phases d'élaboration des projets d'aménagement. Celles-ci apparaissent cantonnées au registre de la consultation de la population, qui en demande pourtant davantage ...

La loi du 18 juillet 1985, transposée dans *l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme pose le principe de l'organisation d'une concertation* entre l'autorité communale et les habitants pour toute opération d'envergure envisagée sur une partie urbanisée d'une commune<sup>191</sup>. La loi laisse les élus libres de décider des modalités d'organisation de cette concertation. A l'issue de celle-ci, le bilan de la concertation doit faire l'objet d'une présentation devant le conseil municipal qui est amené ensuite à délibérer sur le projet d'aménagement. Le conseil municipal n'est pas tenu cependant par les résultats de la concertation. L'analyse de ces concertations témoigne de pratiques disparates qui s'apparentent à de la consultation (via la mise à disposition de la population d'un dossier technique et d'un registre de recueil des remarques, accompagnée parfois de réunions publiques), limitant ainsi fortement le degré d'implication de la population (Bouchardeau 1993 ; Droniou 1999 ; Turlin 1992 : 37). Ces pratiques démontrent une forte réticence de la part des élus locaux à associer la population locale à l'élaboration des projets d'aménagement au-delà du simple recueil de son opinion.

La principale évolution qui a néanmoins modifié le paysage hexagonal en termes de participation de la population aux décisions d'aménagement réside dans la *mise en débat public des grands projets d'équipement* depuis le début des années 90<sup>192</sup>. Devant la critique récurrente adressée à l'intervention trop tardive de la phase d'enquête publique et l'augmentation du nombre de conflits liés à la réalisation d'infrastructures de transport, le principe de l'instauration d'un débat public en « amont »<sup>193</sup> du processus de décision dans le cadre de certains grands projets d'aménagement a progressivement été admis par le ministère de l'Équipement et institutionnalisé<sup>194</sup>.

<sup>191</sup> Les projets concernés sont : modification ou révision du Plan d'occupation des sols (POS) ouvrant à l'urbanisation une zone d'urbanisation future (zone NA du POS), création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) et différents types de travaux dépassant un certain seuil financier et/ou de taille.

<sup>192</sup> Marianne Ollivier-Trigalo relate avec une délicate précision les « histoires » qui ont présidé à l'émergence des différentes procédures et instances de débat public en amont des grands projets d'aménagement (Ollivier-Trigalo & Piechaczyk 2001).

<sup>193</sup> Sur l'ambiguïté qui entoure la notion de l'amont, voir la thèse de Sandrine Rui (Rui 2000).

<sup>194</sup> On se réfèrera également utilement à Fourniau (JM.) & Ollivier-Trigalo (M.) & Rui (S.) (1999) – *Analyser l'expérience de la mise en discussion publique des projets. Ateliers de bilan du débat public*, volet 1 de la recherche réalisée pour le compte du PREDIT « Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Conflits

Le principe d'un débat public préalable à l'enquête publique fait suite au conflit suscité par le projet de construction du TGV-Méditerranée et de la publication du rapport Carrère qui clôt le débat national sur les transports conduit en 1991-1992 à l'instigation du ministère de l'Équipement et des Transports<sup>195</sup>. La circulaire 92-71 du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures, dite circulaire Bianco<sup>196</sup>, introduit pour la première fois de manière réglementaire le principe de l'organisation d'un débat en amont du processus d'élaboration des grandes infrastructures de transport et l'intervention d'un acteur tiers dans ce processus (une commission de suivi). L'idée sous-jacente à l'instauration de ce débat amont réside dans le sentiment partagé au sein du ministère de l'Équipement que celui-ci réduira les risques de conflits au moment de l'enquête publique. Ce débat doit permettre aux élus, associations, agents économiques et à tout citoyen de pouvoir s'exprimer et débattre sur l'opportunité de l'infrastructure. La circulaire prévoit pour ce faire la mise en place d'une commission de suivi dont la fonction est de veiller « à la pertinence des informations portées à la connaissance du public et à l'existence de débats ouverts et pluralistes » placée sous la responsabilité d'un préfet coordonnateur qui en désigne les membres parmi des personnalités et des représentants d'intérêts divers. Le préfet coordonnateur remet un bilan au ministre à l'issue du débat. Cette procédure est intégrée de manière plus ou moins complète à certains grands projets d'infrastructure (le TGV Est, l'Autoroute A9 à Montpellier où la DDE va en fait verrouiller le débat<sup>197</sup>, le TGV Aquitaine<sup>198</sup>, le TGV Rhin-Rhône, la section Cergy-Orgeval de la Francilienne)<sup>199</sup>. Les analyses de ces débats formulent des critiques révélant les limites de la démarche proposée par la circulaire Bianco : rôle secondaire de la commission de suivi et démobilitation d'une partie de ses membres sous la coupe du préfet (qui les a désignés) qui préside et verrouille celle-ci, ce qui affecte la crédibilité du processus (Bouchardeau 1993 :14), un « grand public » tenu à l'écart des débats (Bernat & Tapie-Grime 1995) et finalement, un débat qui procède d'une « routine institutionnelle » (Rui & Fourniau 1996) qui génère soupçons et insatisfactions chez la population (Bernat & Tapie-Grime 1995). Cette procédure et les enseignements issus de son expérimentation vont permettre néanmoins d'alimenter les travaux de mise en place de la Commission

---

d'aménagement et pratiques de conduite de projet », rapport intermédiaire, 2 volumes.

<sup>195</sup> Les principales conclusions de ce débat seront reprises dans le *rapport Carrère* (du nom du président du débat). Carrère (G.) (1992) - *Transport destination 2000, Débat national sur les infrastructures de transport*, Rapport au ministre de l'Équipement, du Logement et des Transports, Paris. Le rapport souligne notamment que « le citoyen aspire à une plus grande concertation sur les projets d'infrastructures et dénonce l'existence de choix inspirés par la seule justification financière ou, encore, les seules considérations politiques. Cette situation se traduit par un manque de transparence, une perte de légitimité de l'Etat et des collectivités territoriales maîtres d'ouvrage ».

<sup>196</sup> Du nom du ministre en charge de l'Équipement à cette date.

<sup>197</sup> Tricot (A.) (1998) – *L'empire du milieu : quand une controverse environnementale interroge la conception et la conduite d'un projet autoroutier*, Thèse de géographie et d'aménagement, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 408p.

<sup>198</sup> Rui (S.) & Fourniau (J.M.) (1996) – *Mobilisation politique, routine institutionnelle et expérience démocratique*, INRETS, 112p. + annexes.

<sup>199</sup> Pour une analyse de ces débats, voir Fourniau (J-M.) (1996) – « Transparence des décisions et participation des citoyens », in *Projet d'infrastructures et débat public, Techniques Territoires Sociétés*, n°31, Ministère de l'Équipement - Centre de prospective et de veille scientifique, La Défense, pp.9-45.

nationale du débat public (CNDP).

La loi dite Barnier<sup>200</sup> du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement, et précisée ultérieurement par un décret du 10 mai 1996<sup>201</sup>, institue le principe de la création de la Commission nationale du débat public (CNDP)<sup>202</sup> qui sera mise en place en septembre 1997. Cette commission permanente peut être mobilisée par des ministères, des élus nationaux, des conseils régionaux et des associations agréées afin que soit organisé un débat public en amont de grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un intérêt significatif sur l'environnement<sup>203</sup>. Le débat doit porter sur les objectifs et les caractéristiques principales de l'opération et doit être réalisé absolument avant que le ministre compétent n'officialise (dans le Journal Officiel) les caractéristiques ou le plan masse du projet. Ce « *nouvel acteur* » (Ollivier-Trigalo 2001 : 161) n'en est pas moins très classique dans sa composition tripartite puisque ses dix-huit membres désignés représentent les différentes « forces vives » de la vie politique et sociale hexagonale<sup>204</sup>. Pour chaque débat, une commission particulière composée de quatre à sept membres et présidée par une personnalité désignée par la CNDP<sup>205</sup> est mise en place et a toute latitude pour organiser le débat qui sera supporté financièrement par le maître d'ouvrage. La durée du débat est fixée à quatre mois et peut être prolongée de deux mois en cas de réalisation d'une expertise complémentaire. Un dossier à destination du public est réalisé par le maître d'ouvrage en concertation avec les membres de la commission particulière, ce qui implique un premier effort de clarification et de justification de sa part (Blanc 2000 : 6). À l'issue du débat, le président de la commission particulière réalise un compte-rendu et le président de la CNDP rédige un bilan qui apprécie en quoi et comment celui-ci a ou n'a pas complètement répondu à son objet (Blanc 2000 : 5). Ces deux documents sont annexés ensuite au dossier d'enquête publique.

---

<sup>200</sup> Du nom du ministre de l'Environnement à cette date.

<sup>201</sup> Décret n°96-388 du 10 mai 1996 relatif à la consultation du public et des associations en amont des décisions d'aménagement.

<sup>202</sup> L'article 2 de cette loi suit ainsi les recommandations formulées par Huguette Bouchardeau dans son rapport d'évaluation de la procédure d'enquête publique. Celui-ci propose le principe d'une concertation en amont du processus de décision qui permettrait de justifier et d'amender le projet d'aménagement en fonction du débat public (Bouchardeau 1993 : 12) et la création d'une instance permanente indépendante (la notion de permanence est nouvelle au regard de la circulaire Bianco), inspirée du modèle du Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE) au Québec, qui serait chargée de veiller à la transparence du débat (Bouchardeau 1993 : 28).

<sup>203</sup> Le décret du 10 mai 1996 précise les opérations susceptibles d'être soumises à un débat public : projets dont le coût est estimé, selon les cas, à plus de 2 ou 4 milliards de Francs, voies autoroutières et ferroviaires supérieures à 80 km, barrages ou réservoirs de plus de 20 millions de m<sup>3</sup>, etc.

<sup>204</sup> Un tiers de parlementaires et élus politiques locaux, un tiers de membres du conseil d'Etat et d'autres juridictions judiciaires et administratives, et un tiers composé de représentants d'associations de protection de l'environnement agréées d'envergure nationale, de représentants d'usagers et de personnalités qualifiées (Blatrix 1997). Marianne Ollivier-Trigalo montre bien de quelle manière le projet de loi de Michel Barnier va conduire, sous l'action des parlementaires et du Conseil d'Etat, à une composition très institutionnelle de la CNDP (Ollivier-Trigalo 2001 : 183).

<sup>205</sup> Un décret du 21 juillet 1999 offre à la CNDP la possibilité de désigner un président d'une commission particulière qui ne soit pas membre de la CNDP.

Entre 1997 et 2001, quatre débats publics ont ainsi été conduits sous l'égide de la CNDP. Leurs modalités d'organisation ont été disparates. Les points communs résident dans une large diffusion du dossier auprès de la population, la diffusion d'une lettre d'information périodique et l'organisation de réunions publiques. Selon les cas, et la personnalité du président de la commission particulière, des réunions thématiques ont pu être organisées, ainsi que des expositions, un site Internet a été ouvert aux interrogations du public et le principe d'apporter systématiquement une réponse à toute interrogation posée. Les débats ont assurément permis de réels échanges entre le maître d'ouvrage et le public conduisant à une meilleure information de la population, des élus locaux et des associations de protection du cadre de vie, et à une amélioration de sa connaissance du terrain pour le maître d'ouvrage. Cependant, pour son président Hubert Blanc, bien que le débat public n'ait pas prétention à produire de la décision<sup>206</sup>, l'une de ses limites majeures réside dans le manque de lien entre la phase de débat et le processus de décision. Le débat public constitue uniquement un «*élément*» du processus de décision et n'offre aucune garantie sur la prise en considération des problèmes soulevés par la population au cours du débat et sur les engagements pris par le maître d'ouvrage à l'occasion de celui-ci (Blanc 2000 : 5 & 8). D'autres critiques émises ne sont pas le propre de ce type de débat : un débat auquel les associations locales participent davantage que le grand public (Blatrix & Piechaczyk 1998), une inégalité de prise de parole entre les individus, des dossiers techniques incomplets voire inexacts, etc.

Ces débats publics complètent indéniablement très utilement les processus d'élaboration des projets d'aménagement. Ils sont réservés néanmoins uniquement à des projets de taille importante, laissant de côté des plus petits projets, forcément plus nombreux. Mais surtout, ils perpétuent le principe d'une participation de la population confinée au registre de la consultation sans toucher véritablement aux modes de décision traditionnels. Ces modes de décision continuent de reposer sur des processus de filtrage des participants visant à installer des interlocuteurs «*valables*», conduisant en ce sens à des «*délibérations confinées*» (Valluy 1996)<sup>207</sup> ou encore les «*transactions collusives*» (Marie 1995). On assiste en somme à une opacité croissante des décisions (Gaudin 1999 : 13 & 156 & 209 ; Grandjean & Henry 1987 ; Lascoumes 1994 : 169 et s. ; Valluy 1996 : 116-118).

La réponse à ce mécanisme conflictuel résiderait dès lors dans la mise en place de dispositifs qui puissent satisfaire au principe d'une participation connecté au processus de décision.

---

<sup>206</sup> Sur la finalité de ces débats, le président de la CNDP de 1997 à 2001, Hubert Blanc est très clair : «*Il ne s'agit pas d'obtenir dans tous les cas le consensus. Il s'agit moins encore de faire prendre les décisions par cet ensemble incertain et peu responsable qu'est l'opinion : il s'agit de faire en sorte que les décisions ne puissent être prises sans qu'il y ait eu une discussion publique autour des enjeux et des caractéristiques principales de la solution proposée. Le passage en force n'est plus possible. La communication ne peut remplacer le débat*» (Blanc 2000 : 1).

<sup>207</sup> Jérôme Valluy fait le constat de la mise en place d'une «*coalition de projet*» dans le cadre d'un projet d'implantation de décharges de déchets industriels dangereux en région Rhône-Alpes. L'auteur met à jour notamment un dispositif complexe et opaque composé de plusieurs cercles de délibération, et dépourvu de règles explicites de fonctionnement. Ce qui le conduit à s'interroger sur les risques sociaux et politiques que font peser ces scènes de délibération improvisées sur la délibération publique (Valluy 1996).

### 3.3. La dynamique du conflit public

L'un des constats que nous avons formulés au cours du précédent chapitre était de considérer le conflit d'aménagement comme un objet mouvant et dynamique ponctué d'une alternance de phases d'oppositions, d'observations, de négociations, de collaboration ou encore de phases de prises de décisions. Julien Freund évoque notamment le conflit comme un processus rythmé par une alternance de phases de gradation et de dégradation, mais également par des phases de troubles et de dérivations (Freund 1983 : 201).

Nous allons prolonger ici ce constat avec le double objectif de montrer que le conflit dispose d'une dynamique propre et que cette dynamique peut conduire le conflit vers une radicalisation des positions des protagonistes amenant à une impasse. En l'absence de maîtrise de cette dynamique, le conflit peut devenir destructeur. Dès lors, la gestion de la dynamique conflictuelle apparaît consubstantielle à l'idée du conflit comme processus constructif (Moore 1989 : 12).

Cette dynamique résulte des mécanismes conflictuels abordés auparavant, mais également des mécanismes du conflit de territoire que nous évoquons plus loin. Dans la mesure où celle-ci est associée au processus de décision, nous avons volontairement choisi de la présenter ici. Elle n'est pas propre au conflit public. Celle-ci peut être liée à une situation sociale anarchique, à une situation de compétition exacerbée, à des conflits internes qui s'expriment sous la forme d'un conflit externe, à une spirale vicieuse, etc. (Deutsch 1991 & 1994). Elle apparaît cependant exacerbée dans ce type de conflit en raison de l'ensemble des incertitudes qui caractérisent un processus de décision publique.

La dynamique du conflit implique bien entendu une dimension temporelle qui va faire évoluer l'espace de conflit (taille et nature de l'espace conflictuel) ainsi que les représentations que les protagonistes peuvent avoir du conflit en fonction de la plus ou moins grande fascination qu'il suscite (Freund 1983 : 187).

Le corollaire de cette dynamique sera la perte de maîtrise de celle-ci par les acteurs. Des individus ou organisations mis en situation de conflit, qu'ils auront éventuellement déclenché, verront ainsi celui-ci leur échapper en raison de cette dynamique (Carpenter & Kennedy 1988). Michel Monroy et Anne Fournier évoquent ainsi la «*dérive conflictuelle autonome*», forme d'engrenage qui échappe à la maîtrise des individus et qui peut même les conduire à œuvrer contre leurs propres intérêts ou contre la gestion du conflit, cette dérive conduisant à une situation parfois inextricable (Monroy & Fournier 1997 : 12 & 25).

Cette dynamique se traduit par des évolutions en termes d'intensité, de constitution de coalitions, d'argumentaire, etc. Dans la très grande majorité des conflits, elle entraîne

plusieurs transformations, que l'on peut distinguer classiquement selon cinq thèmes (Rubin & Pruitt & Kim 1994 : 69 et s.) :

- Léger → lourd : à partir d'une intervention « légère » (qui consiste le plus souvent à se faire bien voir, à persuader l'autre avec des arguments diplomatiques, etc.), le conflit conduit généralement vers des comportements plus « lourds » (menaces, engagements irréversibles, etc.) ;
- Petit → étendu : avec l'évolution du conflit, les problèmes ont tendance à se multiplier en même temps que des ressources supplémentaires sont engagées ;
- Spécifique → général : des problèmes et enjeux spécifiques donnent naissance à des problèmes et enjeux plus globaux en même temps que les relations se détériorent entre les protagonistes ;
- Faire bien → gagner → blesser l'autre : dans de nombreux conflits, chaque protagoniste ne pense pas mal faire au début. Chacun est concentré sur ce qu'il peut faire de mieux pour lui, sans prêter attention à ce qui relève de l'autre. Avec l'évolution du conflit, la volonté de bien faire est supplantée par celle d'entrer en compétition avec l'autre, puis, avec l'augmentation du coût individuel du conflit, les objectifs des protagonistes évoluent eux aussi, et notamment émerge celui de « faire mal » ;
- Peu → beaucoup : le nombre de protagonistes augmente souvent avec le développement du conflit, tout particulièrement le conflit public. Pour renforcer sa position, un acteur s'allie le soutien d'autres protagonistes, le conflit conduisant à la mise en œuvre d'efforts collectifs via des coalitions qui vont exacerber les positions.

On retrouve à travers ces cinq thèmes des résultats issus de travaux sur les conflits d'aménagement et d'environnement présentés précédemment, mais également notre analyse des conflits de la LCR et de TREDI. Lorsque ces résultats évoquent une montée en généralité des débats et l'apparition de nouveaux enjeux, un enlisement du conflit où chacun des acteurs campe sur ses positions, ou encore la multiplication du nombre d'intervenants avec l'évolution du conflit, on retrouve là le schéma classique de la dynamique du conflit.

De nombreuses analyses de conflits d'aménagement ont souvent donné lieu à une description de cette dynamique (Charlier 1999 : 246 et s. ; Cormick 1980 : 29 et s. ; Dear 1993 : 4-5 ; Dubien & Waeraas 1994 ; Mermet & Barouch 1987 : 369-370 ; Moore 1989 : 10 et s.). Celle-ci est généralement décrite en trois étapes :

- *la genèse* : la connaissance du projet d'aménagement entraîne une mobilisation de riverains due à un manque d'informations et au sentiment de violation de propriété ou de cadre de vie. S'ensuit une période de crise latente caractérisée notamment par une recherche d'informations de la part des opposants et le développement de rumeurs ;

- *le développement* : on assiste ensuite au déplacement du conflit des intérêts défendus vers les relations entre les protagonistes, accompagné du développement et de la structuration progressive du groupe d'opposants ainsi que de la recherche d'alliés. Le conflit acquiert alors véritablement une dimension publique. Le champ de bataille se structure en deux camps. Le conflit est notamment exacerbé par des réponses tardives et/ou des explications techniques mal préparées par le maître d'ouvrage. Les parties se focalisent alors sur les relations et non plus sur le problème à traiter, chacune d'elles entrant alors dans un processus autonome d'analyse emprunt de stéréotypes et d'idées préconçues. Le volet émotionnel l'emporte alors sur le fond du problème. Les représentations jouent alors à plein et les attitudes deviennent extrêmement hostiles ; on assiste alors à la « *polarisation du groupe* » (Moscovici 1990) ;
- *la maturité (enlisement ou résolution)* : elle correspond à un durcissement des positions de chacun marquant sa différence avec l'autre ou les autres. Les stéréotypes fondés sur une image négative de l'autre partie renforcent cette polarisation. Les relations, même faibles qui pouvaient exister entre les acteurs, sont alors rompues, chaque partie s'enfermant dans sa position. Le conflit s'étire en longueur. L'issue recherchée est alors la victoire absolue sur l'autre. Après un laps de temps, trois issues sont alors possibles : un arbitrage de la part d'un tiers, la victoire de l'une des deux parties à force de ténacité, ou un processus de concessions mutuelles.

Cette évolution de la dynamique conflictuelle témoigne du rôle majeur joué par le conflit sous-jacent. C'est ce que souligne encore davantage la suite de notre propos.

Il nous est apparu nécessaire de compléter ces résultats reposant sur des analyses empiriques par d'autres résultats issus de travaux menés en psychosociologie sur le conflit. Ces derniers distinguent principalement trois modèles de la dynamique du conflit : le modèle agresseur-défenseur, le modèle de la spirale du conflit et le modèle du changement structurel<sup>208</sup>. De ces trois modèles présentés comme complémentaires, le premier apparaît quelque peu simpliste (un acteur réagit en fonction de l'action de l'autre), et donc insatisfaisant dans un nombre important de conflits. Dans le modèle de la spirale, l'évolution du conflit résulte d'un enchaînement, présenté comme un cercle vicieux, d'actions et de réactions de la part des protagonistes (Rubin & Pruitt & Kim 1994 : 74 et s.). Ce sont les émotions (colère, peur, rejet de l'autre) qui entraînent cette spirale. Dans le modèle du changement structurel, qui repose sur le précédent, ces émotions sont associées à la compétition entre objectifs, aux attitudes négatives et aux représentations, ainsi qu'à la désincarnation de l'adversaire (Rubin & Pruitt & Kim 1994 : 83).

Carpenter & Kennedy combinent les modèles de la spirale et du changement structurel en les appliquant aux conflits publics et en représentant cette dynamique sous la forme d'une spirale. La dynamique d'un conflit public peut être présentée selon plusieurs phases successives (se reporter aux numéros de la Figure 35 suivante) (Carpenter & Kennedy

---

<sup>208</sup> Sur l'explication et les implications de ces trois modèles, cf. Rubin & Pruitt & Kim 1994 : 72 et s. On trouvera en outre dans cet ouvrage une excellente synthèse de l'ensemble des travaux menés sur le conflit par les psychosociologues, à travers notamment le fonctionnement des groupes en situation de conflit.

1988)<sup>209</sup> :

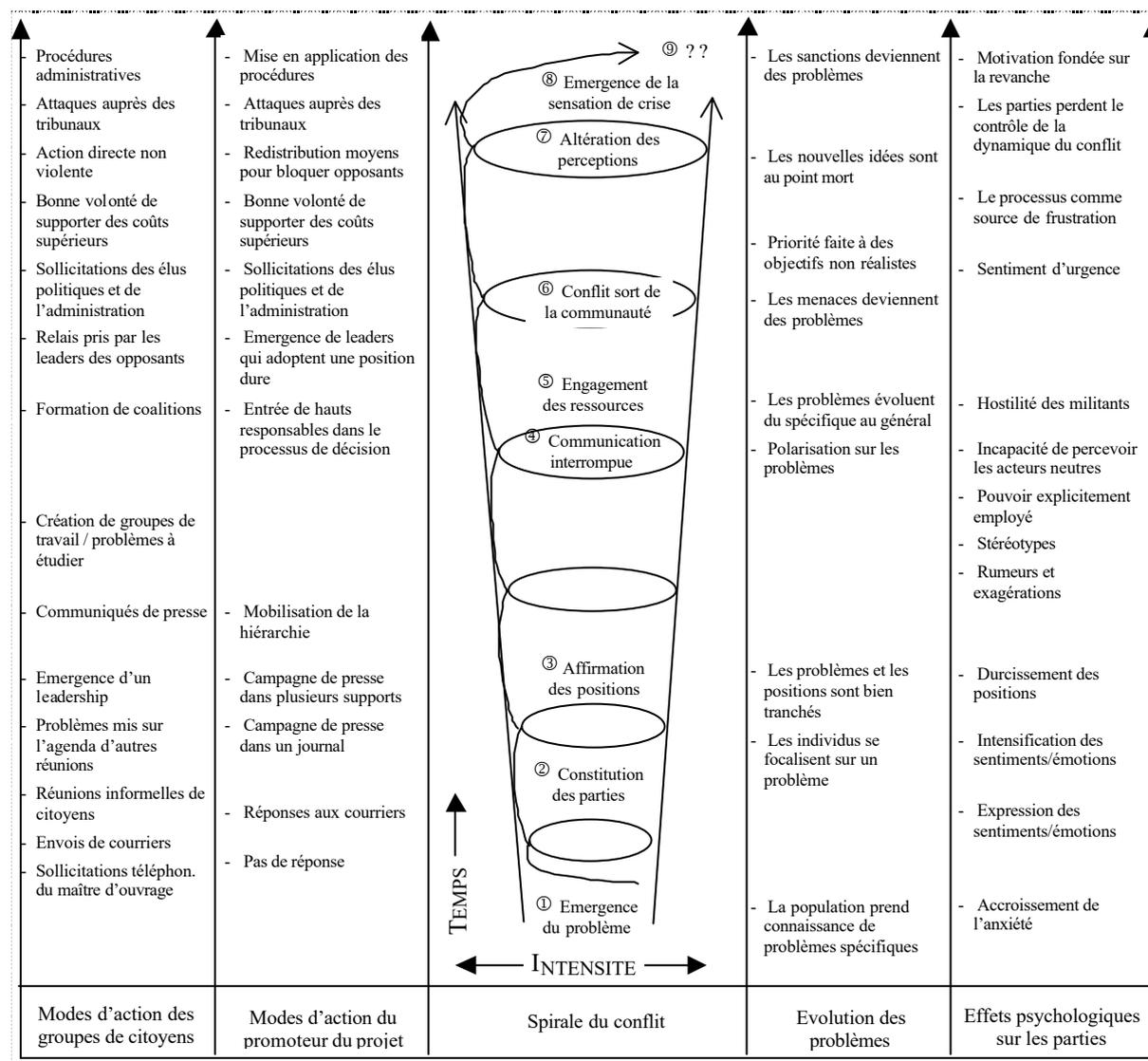


Figure 35 : La dynamique du conflit public considérée comme une spirale<sup>210</sup>

- (①) le conflit débute par une inquiétude de la population motivée le plus souvent par un manque d'informations, en dépit de ses demandes sur un projet dont elle a eu connaissance ;

<sup>209</sup>. Les deux auteurs s'inspirent de leur expérience professionnelle en matière de gestion des conflits (ils ont notamment été membres d'une association importante et reconnue de gestion des conflits – ACCORD – aux USA) et d'ouvrages de référence en la matière parmi lesquels : Boulding (1962) – *Conflict and defense : a general theory*, New York, Harper & Row; Deutsch (1974) – *Resolution of conflict*, Yale University Press ; et Kriesberg (1973) – *The sociology of social conflicts*, Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.

<sup>210</sup> Source : Carpenter & Kennedy 1988 : 12 (traduction personnelle)

- (②) cette réticence au dialogue de la part du maître d'ouvrage la renforce dans son sentiment que ce projet revêt un enjeu pour elle. Les opinions se renforcent alors contre le maître d'ouvrage et les personnes ressentent le besoin de se regrouper. Une fois le(s) groupe(s) constitué(s), les premières actions consistent généralement à solliciter, par courriers, les élus politiques et les administrations concernés, ainsi qu'à contacter la presse ;
- (③) les parties dialoguent ensuite chacune avec ceux dont la position sur le problème est proche de la leur plutôt qu'avec la partie adverse, ce qui ne fait que rendre plus rigide leur position à l'égard de la partie adverse et de ce qu'ils considèrent être le problème ;
- (④) ensuite, des contacts s'établissent entre les parties, des informations sont échangées, mais ces échanges conduisent à de nombreuses incompréhensions mutuelles, donnant rapidement naissance à des relations extrêmement tendues. A ce moment là, les réunions publiques qui peuvent être organisées par les autorités ne font qu'exacerber les positions des uns et des autres. Les discussions au sein de la population prennent la forme d'un débat public qui révèle les frustrations de chacune des parties et leur mécontentement de l'une à l'égard de l'autre. A cette étape du conflit où chacun s'est déjà beaucoup impliqué et ne veut plus lâcher du lest ou réviser sa position, le conflit se caractérise par une absence d'écoute et une exacerbation des oppositions conduisant à l'interruption des relations entre les parties ;
- (⑤) c'est alors que les protagonistes sont prêts à se risquer dans une véritable bataille en engageant des ressources telles que leur temps et leurs moyens financiers. Les opposants dans la population prennent, par ailleurs, conscience de leur pouvoir en tant que membres d'un groupe ;
- (⑥) les opposants cherchent des appuis et des ressources à l'extérieur de leur communauté, notamment auprès d'organisations régionales ou nationales. Chacune des parties se renforce dans sa position, va éventuellement faire appel à un avocat, ce qui conduit à des échanges de menaces, celles-ci devenant alors elles-mêmes des problèmes à gérer ;
- (⑦) les représentations des uns et des autres, et de la situation, sont alors empreintes d'une totale subjectivité. La partie, même neutre, qui n'est pas dans le camp d'une des parties en conflit, est considérée comme un ennemi. Toute nouvelle solution ou stratégie a peu de chance d'émerger dans ce contexte hostile dans la mesure où elle sera considérée comme une manœuvre stratégique ;
- (⑧) les relations sont dégradées entre les opposants et les autorités. Le porteur du projet fige également sa position. Il y a alors peu d'espoir qu'une issue raisonnable soit trouvée au conflit. Chacune des parties veut remporter la victoire, même à un coût élevé. Des actions d'intimidation et toute action destinée à déstabiliser l'autre sont engagées. C'est à cette étape de développement de la dynamique conflictuelle que les parties perdent véritablement, si ce n'est déjà fait, le contrôle de celle-ci ;

- (9) la suite peut alors être très variable : attaques en justice, décision prise par une autorité ou actes de violence. Le conflit est qualifié alors de destructeur.

La spirale du conflit entraîne ainsi les parties dans un processus qu'ils ne peuvent maîtriser en raison des craintes, des suspicions, etc. qui les ont conduites vers une position et une attitude extrêmes (Carpenter & Kennedy 1988 ; Monroy et Fournier 1997). Cette conception de la dynamique du conflit s'oppose à celle qui relèverait de choix des protagonistes<sup>211</sup>.

La description de cette spirale de la dynamique du conflit public et de ces différentes étapes nous semble être d'un intérêt indéniable dans la compréhension de la dynamique conflictuelle de l'aménagement. Elle complète utilement les précédents résultats évoqués sur ce thème par de nombreux travaux ainsi que notre analyse des conflits étudiés autour du projet routier de la LCR et de l'usine d'incinération de déchets TREDI. La description de notre récit de ces deux cas selon différentes phases traduit cette dynamique. La récurrence de cette dynamique dans de très nombreux conflits d'aménagement témoigne de situations qui échappent aux différentes parties impliquées. L'« enfoncement » dans le conflit n'est pas imputable à l'une ou l'autre des parties, mais à une dynamique autonome du conflit, qui s'auto-entretient.

La dynamique du conflit constitue ainsi non seulement le corollaire des mécanismes conflictuels vus auparavant, mais elle relève également d'une dynamique propre que les parties sont peu à même de maîtriser. Elle traduit une perte de maîtrise sur les événements de la part des parties en conflit qui va les conduire le plus souvent vers une situation d'impasse où l'objectif de chacun sera de vaincre l'autre<sup>212</sup>. Cette dynamique témoigne, en l'occurrence, du rôle majeur joué par le volet relationnel dans le conflit, déterminé par les représentations, les attitudes, les émotions, les malentendus, l'absence d'écoute, etc.

---

<sup>211</sup> Laurent Mermet et Gilles Barouch considèrent par exemple que dans une situation de conflit, les opposants à un projet ont le choix entre trois stratégies (Mermet & Barouch 1987 : 364 et s.) : continuer de refuser le projet en poursuivant le conflit, réduire leur seuil d'acceptabilité en renonçant partiellement ou totalement à leur lutte contre le projet, ou enfin réduire la portée du projet en essayant de négocier des conditions de réalisation plus acceptables pour lui. La dynamique du conflit est considérée alors comme un processus itératif, par renouvellement périodique du choix d'entrer en conflit, de négocier ou d'abandonner, choix que chacun des protagonistes effectuera à l'aune des bénéfices déjà acquis et du coût estimé de la poursuite ou de l'abandon du conflit. Même s'ils conviennent que les bénéfices attachés au conflit et le renforcement de la position dû aux refus antérieurs de négocier peuvent rendre très difficile la sortie du conflit (Mermet & Barouch 1987 : 367), les deux auteurs postulent d'une part que l'engagement des protagonistes dans le conflit relève de décisions rationnelles et d'autre part que ceux-ci sont en mesure de maîtriser leur position. Or, l'analyse des deux conflits évoqués dans le précédent chapitre et la dynamique du conflit présentée ici relativisent cette rationalité et cette maîtrise.

<sup>212</sup> Il est particulièrement intéressant de souligner l'existence de nombreuses similitudes entre les mécanismes de la dynamique conflictuelle évoquée ici, issus de plusieurs corpus disciplinaires consacrés aux conflits et aux conflits publics, et certains résultats provenant de travaux consacrés spécifiquement aux conflits d'aménagement que nous avons évoqués dans le cadre du développement du modèle de Michael Poirier Elliott. Ces similitudes nous amènent à considérer que si ces travaux permettent, certes, de valider dans le domaine de l'aménagement ce qui est généralement observé dans les autres types de conflits, ils n'apportent néanmoins rien de bien original en termes de connaissance du conflit ; on trouve en particulier, en France, des travaux consacrés aux conflits d'aménagement qui présentent comme innovants des résultats qui sont, en fait, le corollaire de tout conflit ou conflit public, et qu'une attention accordée à quelques ouvrages de référence sur le conflit, en particulier nord-américains, aurait suffi à vérifier.

En conséquence, si la gestion d'un conflit d'aménagement implique, certes, de traiter le fond du problème, elle doit également mettre l'accent sur la gestion des relations (et des émotions) entre les protagonistes dans un objectif de maîtrise de cette dynamique.

Finalement, les principaux mécanismes conflictuels relevant du conflit public peuvent être résumés de la manière suivante :

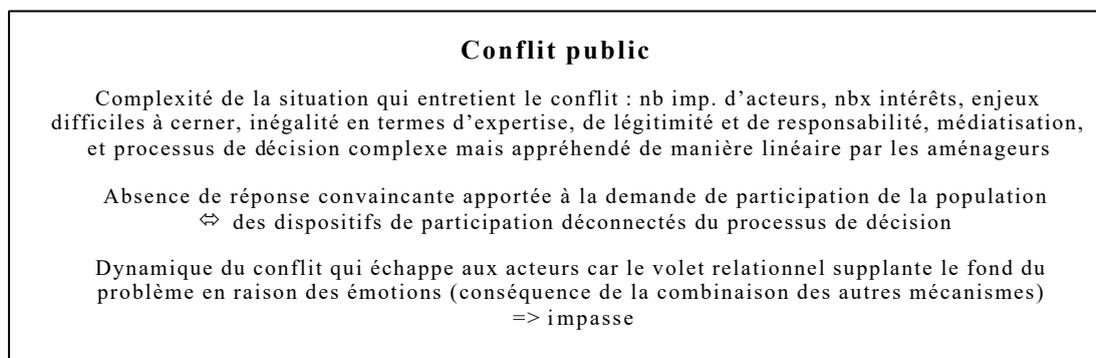


Figure 36 : Les mécanismes conflictuels du conflit public

#### III.4. CONFLIT ET IMPACTS DE L'AMENAGEMENT : LE CONFLIT DE TERRITOIRE

Après avoir présenté les mécanismes conflictuels inhérents à tout conflit ainsi qu'au conflit public, nous abordons désormais ceux qui relèvent spécifiquement de la réalisation d'un aménagement.

En toute logique, la réalisation d'un aménagement fait intervenir deux variables clefs à considérer : ses caractéristiques et celles qu'implique le support sur lequel il doit être réalisé : l'espace géographique.

Nous distinguerons en l'occurrence deux principaux thèmes conflictuels potentiels liés à la réalisation d'un projet d'aménagement. Le premier s'attache tout particulièrement aux représentations individuelles et collectives de l'espace et du territoire d'implantation (4.1). Le second est commun au conflit d'environnement<sup>213</sup> et au conflit d'aménagement : il s'agit des inquiétudes liées aux impacts réels et potentiels de l'aménagement sur l'environnement (4.2). La combinaison de ces deux thématiques conflictuelles apparaît somme toute spécifique au conflit d'aménagement.

<sup>213</sup> Tel que nous l'avons défini précédemment (cf. I.1.1).

#### 4.1. Le conflit à travers les représentations spatiales et les identités territoriales

Contrairement aux analystes des luttes urbaines des années 60-70 qui remettent en cause l'usage d'un espace appréhendé comme un produit social idéologique (voir notamment Castells 1975 et Lefebvre 1972 sur ce point), certains travaux suggèrent dès le début des années 80 que les conflits d'aménagement qui naissent au cours des années 70 relèvent davantage, d'acteurs se définissant par leur appartenance « territoriale » plutôt que par leur appartenance de classe (Enel 1982 : 8 ; Score 1980 : 22 et s.).

Il convient en effet de considérer dans un conflit d'aménagement la question de l'espace en raison des représentations et des usages qui le sous-tendent, et la question du territoire qui implique un sentiment d'appartenance à cet espace.

Au chapitre des enseignements issus de l'analyse des deux conflits d'aménagement que nous avons étudiés, le territoire s'est révélé comme une variable explicative majeure dans l'émergence du conflit. L'histoire socio-économique du territoire d'implantation du projet et les interactions entre ce dernier et d'autres projets ne sont pas étrangères aux réactions d'opposition observées. A travers le cas de la LCR, la qualité de l'espace que l'aménagement est susceptible de dénaturer a, par ailleurs, motivé les réactions d'opposition.

D'autres travaux évoquent également la question spatiale et/ou territoriale dans le conflit d'aménagement. Ils soulignent le lien étroit qui unit un conflit d'aménagement à son contexte territorial d'implantation, plus ou moins forgé par des controverses antérieures (Donzel 1996 : 65 ; Enel 1982 : 36 et s. ; Le Floch 2000 : 75 et s.). A titre d'exemple, une étude réalisée pour le compte d'EDF sur les conflits liés à des projets de lignes haute et très haute tension a révélé qu'un grand nombre de ces conflits trouvait en grande partie leur origine dans le manque d'attention porté à l'endroit du contexte local (Dubien & Waeraas 1994 : 7). D'autres travaux ont, par ailleurs, montré le rôle que joue l'espace dans une controverse locale en établissant une corrélation entre le degré de rejet par la population d'un projet et la distance entre les habitations et le site d'implantation de l'aménagement (Charlier 1999 : 183 ; Le Floch 2000).

Espace et territoire sont en l'occurrence au conflit d'aménagement ce que la configuration déclenchante est au conflit. Dans sa fonction d'événement déclenchant du conflit, le projet d'aménagement peut être appréhendé en fait comme un catalyseur de mécanismes conflictuels qui lui préexistent sur un territoire. Il convient dès lors de nous intéresser plus précisément aux mécanismes conflictuels relevant de l'espace géographique et du territoire.

Ces mécanismes tiennent en particulier aux *représentations spatiales* des acteurs concernés par un aménagement. Tout aménagement apparaît, en effet, potentiellement conflictuel en

tant qu'action qui vient perturber l'équilibre entre les usages établis sur cet espace<sup>214</sup> et les représentations que les individus ont de celui-ci (Haury et al. 1995 : 236).

Les géographes, s'inspirant des travaux issus de la psychologie cognitive<sup>215</sup> et de la psychosociologie, ont attribué depuis les années 70 différentes définitions à l'espace. Si certains désaccords demeurent entre eux, tous s'accordent sur le principe fédérateur d'un espace qui ne peut être considéré comme un support neutre<sup>216</sup>.

En fait, si l'espace géographique constitue un « *espace-support* » (le système naturel : pente, humidité, etc.) de l'« *espace de vie* » (les pratiques spatiales –ou usages- des individus et des groupes sur l'espace-support), il est également un « *espace représenté* »<sup>217</sup>, c'est-à-dire une construction individuelle ou collective, en relation directe avec l'espace de vie, mais où interviendrait également l'imaginaire (Gumuchian 1991 : 51 et s.). Les représentations spatiales doivent être comprises en l'occurrence en tant que « *créations sociales et/ou individuelles d'un schéma pertinent du réel spatial* » (Gumuchian 1991 citant Guérin 1989)<sup>218</sup>.

L'espace est ainsi l'objet de représentations, il en est en partie le produit<sup>219</sup>, il devient alors « *substance sociale* » (Bailly 1995 : 378), à la fois un « *système de relations et un produit social organisé* » (Brunet et al. 1992 : 180). Comme nous le rappellent Hervé Gumuchian et Antoine Bailly, ces représentations se trouvent souvent en conflit (Gumuchian 1991 : 6 ; Bailly 1995 : 378). Pour être plus exact, on peut dire que l'on trouvera sur un même espace des représentations qui cohabitent, qui coexistent, et qui parfois se trouvent en conflit en raison de leurs références à des usages qui seront jugés comme incompatibles (chasse vs tourisme, ou chasse vs protection de la nature).

La question paysagère tient souvent, à ce propos, une place importante dans un conflit d'aménagement. En fait, il serait plus exact d'évoquer le paysage et l'esthétisme, comme le soulignent certains géographes<sup>220</sup>. Danny Trom développe bien l'importance que tient

<sup>214</sup> Tout espace géographique peut être inféré à cinq usages fondamentaux possibles (Brunet et al., 1992 : 180) : l'appropriation (entendue comme prise de possession ou comme affectation de l'espace à une activité ou une production déterminée), l'exploitation (de ressources de l'espace), l'habitat (l'ensemble et l'arrangement des habitations dans un espace donné), les échanges ou les communications (ensemble des activités de commerce et de transport de biens, de personnes ou d'informations qui transitent par des voies) et la gestion.

<sup>215</sup> Voir notamment l'article relativement précurseur de Roger Brunet qui aborde les mécanismes à l'œuvre dans la perception de l'espace (Brunet 1974). En s'inspirant en particulier de résultats de travaux de psychologues, de psychosociologues et d'ethnologues, il souligne que la perception est un produit social qui varie notamment dans le temps et selon les valeurs, mais également en fonction des intérêts.

<sup>216</sup> Pour une analyse succincte de la formation et de la structuration de la représentation de l'espace inspirée en particulier des travaux de J. Piaget et de A. Frémont, cf. Gumuchian (1991 : 22 et s.).

<sup>217</sup> Certains géographes préfèrent le terme d'espace perçu (Brunet 1992).

<sup>218</sup> C'est Kevin Lynch qui fut l'un des premiers à attribuer une fonction sociale et affective à l'espace, et plus particulièrement à l'espace urbain en montrant que celui-ci n'est pas appréhendé de la même manière par l'ensemble des individus (Lynch (K.) (1976) – *L'image de la cité*, Dunod, Paris, 221p.).

<sup>219</sup> Comme le souligne néanmoins Roger Brunet, ces représentations spatiales ne sont qu'un des éléments de formation des espaces, et l'on ne saurait donc s'y cantonner (Brunet 1974 : 196).

<sup>220</sup> Si la perception de l'espace géographique est le paysage, celle de l'aménagement est l'esthétisme (Brunet et al., 1992 : 180). Sur la question du paysage dans l'acte d'aménager, et notamment sur l'enjeu de « faire d'un projet d'équipement un projet de paysage », voir Gariépy (M.) (1999) – « L'analyse de paysage au sein de l'évaluation environnementale ou l'aménagement à l'ère de la rectitude politique », in Gariépy (M.) & Lassus (B.) – *Le paysage, territoires d'intentions*, pp.95-109).

l'argument esthétique dans le cadre de certains conflits d'aménagement, notamment quand d'autres arguments développés par les opposants (absence de justification économique du projet, nuisances pour la population, etc.) viennent à perdre progressivement de leur poids, le sens esthétique, par nature subjectif, étant en l'occurrence parfois plus aisément mobilisable en tant qu'attribut de l'intérêt général à l'encontre d'un projet d'aménagement (Trom 1999).

L'analogie apparaît évidente, par ailleurs, entre l'émergence sur un territoire d'un conflit lié à un projet d'aménagement et l'émergence du conflit dans la cité tels que Luc Boltanski et Laurent Thévenot l'ont exprimé (cf.2.1). Nous avons vu chez ces deux auteurs que le conflit au sein d'une cité constituait une forme exacerbée de tension à travers la remise en cause des règles en place qui permettent de maintenir l'ordre dans la cité. Il est possible de considérer de la même manière que le conflit d'aménagement émerge car le projet remet en cause les règles implicites qui sont celles d'un espace, règles qui relèvent avant tout des représentations des habitants et usagers de cet espace. L'espace serait ainsi le lieu de conflits latents, un système en tension dont l'équilibre instable est susceptible d'être éprouvé par tout projet d'aménagement. Comme le souligne Yves Janvier, « *les territoires deviennent des supports d'identité et récusent de se voir appliquer un traitement standard et banalisé qui leur semble une atteinte à leur particularisme* » (Janvier 1996 : 17).

L'aménagement, en intervenant sur un espace ainsi défini, en consommant de l'espace (Fischer 1981 : 41), perturbe en effet nécessairement le système de relations et les représentations de celui-ci. Ce n'est donc pas le conflit qui est perturbateur, mais bien l'aménagement qui bouleverse les règles implicites qui sont à l'œuvre sur un espace. Interprété ainsi comme une réponse à une perturbation de l'environnement des individus et des organisations par le projet d'aménagement, la définition du conflit comme « *traitement de situation complexe* » (Monroy & Fournier 1997 : 44) prend alors pleinement son sens dans le domaine de l'aménagement.

Comme le souligne par ailleurs Hervé Gumuchian, le *territoire* est en grande partie le produit d'actions d'aménagement de l'espace, le territoire se situant dès lors entre les pratiques et les représentations spatiales (Gumuchian 1991 : 69).

En ce sens, le territoire est un lieu social, un « *lieu vivant* » (Lacour & Puissant 1995 : 1005). C'est parce que les partisans d'un aménagement entendent imposer leurs représentations quant au devenir de l'espace concerné qu'ils se trouvent confrontés à la réaction de ceux qui ont d'autres représentations de celui-ci, ce qui peut, par conséquent, conduire au conflit. La logique technico-économique en particulier, qui a imposé pendant longtemps sa vision de l'aménagement de « *l'espace instrumental* » (Lefebvre 1972 : 113)<sup>221</sup>, doit désormais compter avec la logique territoriale (Jobert 1998 : 88-89). Or, cette logique territoriale varie d'un territoire à l'autre. A ce titre, l'analyse réalisée par Bruno Charlier sur

<sup>221</sup> Henri Lefebvre reprend là une expression de Françoise Choay, l'espace instrumental signifiant un espace produit et manipulé comme tel par les technocrates. Chez Lefebvre, l'espace instrumental participe de la stratégie de classes qui tente d'assurer, via notamment la politique urbaine, la reproduction des rapports sociaux ; en ce sens, l'espace est à la fois politique et idéologique (Lefebvre 1972).

l'ensemble du territoire français montre que les zones littorales et de montagne occupent une place majeure dans la répartition géographique des conflits dits d'environnement. Ce qui conduit l'auteur à conclure que le contexte socio-culturel local tiendrait autant d'importance que la nature du projet d'aménagement<sup>222</sup> (Charlier 1999 : 403), aucune corrélation certaine ne pouvant être faite, par ailleurs, entre le vote écologiste local et la conflictualité locale (Charlier 1999 : 481).

En outre, davantage qu'une simple entité juridico-administrative, le territoire résulte d'un ensemble d'aménagements qui sont en interaction dans l'espace et/ou dans le temps, il est, pour reprendre le propos d'Hervé Gumuchian, le résultat d'actions en cours ou passées sur l'espace de la part d'acteurs porteurs de projets (Gumuchian 1991 : 59). Un aménagement ne peut donc être considéré comme un acte isolé, une action détachée du territoire qu'il concerne. L'aménagement participe du territoire. Il constitue en ce sens une action à caractère cumulatif qui entraîne un apprentissage chez les acteurs (Martouzet 1993). Comme nous avons pu le constater dans les deux cas de conflits analysés, la réaction qu'un projet d'aménagement est susceptible de susciter est intimement liée à d'autres projets d'aménagement passés ou présents qui s'inscrivent sur le même territoire dont ils ont en partie forgé l'identité. On peut même parler d'interconnexion territoriale conflictuelle lorsque la réalisation de plusieurs projets dépendants les uns des autres dans le cadre d'un même programme d'aménagement conduit à l'émergence de plusieurs conflits sur plusieurs territoires : réalisation de lignes à haute et très haute tension liée à la construction d'une centrale électrique (Charlier 1999 : 222), réalisation d'un centre d'enfouissement technique destiné à accueillir les déchets ultimes issus de l'activité d'un centre d'incinération (Dubien & Laurans 2000).

Espace et temps constituent en l'occurrence deux variables constitutives majeures du territoire que les aménageurs ne peuvent ignorer.

La gestion d'un conflit d'aménagement suppose donc nécessairement la prise en considération de ces représentations spatiales et du contexte territorial d'implantation de l'aménagement.

---

<sup>222</sup> Cependant, s'il s'agit de reconnaître un rôle majeur, certes trop souvent ignoré, du facteur espace dans l'émergence du conflit d'aménagement, des travaux anglo-saxons (cf. chapitre I) et l'existence d'exemples d'aménagements qui ne trouvent pas de concrétisation quel que soit l'espace concerné dans l'hexagone (phénomène NIABY), nous conduisent à contester l'un des résultats issus de la thèse de l'auteur selon lequel « *la survenue des conflits environnementaux est toujours plus influencée par les caractéristiques de l'espace-support que par les caractéristiques du projet contesté* » (Charlier 1999 : 703).

## 4.2. Incertitude et impacts de l'aménagement

Traiter des inquiétudes formulées à l'égard des impacts de l'aménagement renvoie à l'une des quatre dimensions du conflit évoquées précédemment dans le modèle d'Elliott : le conflit fondé sur les incertitudes<sup>223</sup>. Celui-ci traduit des revendications de la part des opposants qui s'expriment en termes de protection du cadre de vie et de la santé, mais également en termes de dévaluation du patrimoine immobilier (sur ces aspects, se reporter au point I.3.1.). Cette dimension du conflit étant centrale dans un grand nombre de conflits étudiés, il convient par conséquent d'appréhender ses mécanismes conflictuels sous-jacents. On aurait tort en revanche, comme le font certains auteurs, de réduire les raisons de l'émergence du conflit d'aménagement à ceux-ci puisqu'ils ne peuvent être dissociés des mécanismes conflictuels vus précédemment.

A titre d'exemple, la protection du cadre de vie est apparue indéniablement comme un thème central dans les revendications des opposants aux deux projets d'aménagement que nous avons étudiés. C'est en effet l'impact pressenti (cas du projet routier de la LCR) ou constaté (cas de l'usine d'incinération TREDI) qui a mobilisé au départ les opposants et donné naissance au conflit. Dans le deuxième cas, c'est la question de la protection de la santé des habitants qui a plus particulièrement été mise au centre des débats.

Ainsi, l'un des mécanismes conflictuels majeurs de l'aménagement peut être attribué à l'existence d'opinions divergentes concernant les impacts d'un projet sur son environnement<sup>224</sup> et, tout particulièrement, les risques pour la santé (Bacow & Wheeler 1984 : 5 et s ; Crowfoot & Wondolleck 1990). Du point de vue de leurs impacts, certains aménagements posent en effet le problème des pollutions et nuisances que leur utilisation ou leur activité feront inévitablement subir aux ressources et aux milieux naturels, au cadre de vie et à la santé des populations riveraines. Mais se pose également la difficulté qu'il y a d'appréhender des impacts à propos desquels règne une incertitude élevée.

En fait, ce qui semble importer le plus n'est pas tant ce qui est que ce que les individus imaginent, ce qui renvoie une nouvelle fois à leurs représentations évoquées précédemment (cf. 2.2). Deux arguments permettent d'aller dans ce sens. En premier lieu, le conflit ne reflète pas nécessairement le degré élevé d'un impact d'un aménagement sur l'environnement dans la mesure où la perception de la gravité d'une atteinte à l'environnement est largement fonction de la perception du milieu concerné (cf. infra), ce qui laisse à penser qu'une atteinte minime contre un milieu vécu comme protégé est souvent plus à même de déclencher un conflit qu'une atteinte plus grave dans un milieu dégradé (Enel 1982 : 5). En second lieu, la nette augmentation des conflits d'aménagement en regard des conflits d'environnement (Charlier 1999 : 185) traduit le

<sup>223</sup> On retrouve également cet aspect dans le cadre de conflits d'environnement.

<sup>224</sup> Au sens attribué dans le premier chapitre (cf. I.1.).

renforcement d'oppositions à l'égard de pollutions et de nuisances potentielles plutôt qu'existantes, ce qui témoigne de l'importance de la dimension imaginaire dans ces conflits. En particulier pour certains types d'équipements, les conflits expriment principalement les inquiétudes que les populations locales nourrissent en termes de risques pour la santé.

Ainsi, pour Denise Jodelet, les oppositions que rencontrent les réalisations de projets d'équipement tels que les installations de traitement de déchets ou d'élevage reposent en grande partie sur les craintes alimentées par des constructions imaginaires (Jodelet et al. 1997). Ces conflits reposeraient moins sur des objets (décharges, usines, routes, etc.) que sur des représentations qui concernent leur gestion. Cette dimension imaginaire procéderait de la circulation de rumeurs qui alimentent les peurs, mais également du désordre associé à des activités qui ont donné lieu à plusieurs affaires (scandale autour de la décharge de Montchanin ou rejets liquides radioactifs au centre de retraitement de La Hague). Il s'agirait là moins de peurs irrationnelles que de représentations forgées par l'inconnu et l'absence de connaissances suffisantes, le plus souvent dans un contexte de faible information (Jodelet et al. 1997 : 98 et s.). En somme, l'émergence d'oppositions à l'égard de projets d'équipements à risque relèverait d'un double processus qui participerait des représentations des opposants : un « *travail cognitif de construction des risques* » permis par l'apprentissage et l'échange de connaissances entre les opposants, et un « *travail de l'imaginaire* » fondé sur des processus expressifs de malaises collectifs (Jodelet et al. 1997 : 179).

En dépit de l'importance évidente, parce que récurrente dans de nombreuses analyses, de ces éléments dans le déclenchement du conflit d'aménagement, on peut s'interroger cependant sur la faible attention qui leur est accordée de la part des maîtres d'ouvrage et des pouvoirs publics. A titre d'illustration, une étude récente, portant sur trois conflits autour de projets d'usines d'incinération de déchets ménagers, a révélé la mise sur l'agenda tardive de la problématique santé dans ces dossiers, imputable aux réactions d'opposition des populations locales ; se suffisant au respect des normes d'émission imposées par les règlements, les acteurs de ces dossiers (maître d'ouvrage, administrations et élus politiques locaux) n'avaient aucunement approfondi le volet risque sur la santé dans leurs négociations, ni envisagé l'émergence de peurs qui susciteraient des oppositions, ce qui, pourtant, va se trouver à l'origine de la radicalisation des débats dans les trois cas (Dubien & Laurans 2000).

Dans le cadre d'autres conflits de ce type où l'enjeu sanitaire est hissé au centre de la controverse par les populations concernées, il semble opportun de s'interroger néanmoins sur l'ensemble des liens qui unissent celui-ci aux autres mécanismes conflictuels.

Ces aspects mettent corrélativement en exergue une question qui est devenue majeure dans de nombreux conflits d'aménagement en réponse aux incertitudes portant sur les impacts d'un aménagement, à savoir celle de la validité et de la diffusion des connaissances concernant ces impacts.

L'ensemble de ces aspects nous invite naturellement à nous intéresser à l'enjeu de la production et de l'utilisation de connaissances fiables en réponse à ces incertitudes. Ce qui nous renvoie, en somme, vers le rôle et la place de l'expertise et de l'expert dans le conflit d'aménagement<sup>225</sup>.

Conséquence directe des craintes évoquées précédemment, le conflit fondé sur les incertitudes exprime une remise en cause de la légitimité de l'expert et de son expertise dans de nombreuses situations. Cette remise en cause des experts dans le cadre de projets d'aménagement à risques a émergé aux USA au cours des années 70<sup>226</sup>, pour s'étendre ensuite à de nombreux pays occidentaux.

Ce mouvement n'est néanmoins pas propre à l'aménagement. C'est, en effet, à travers les questions d'environnement et de santé que la parole des experts est régulièrement mise en doute pour plusieurs raisons<sup>227</sup>. Leurs expertises rencontrent en effet des difficultés à rendre compte des impacts des activités de l'homme sur l'environnement dans le cadre de nombreuses controverses scientifiques (reflétant des désaccords entre experts). Il leur est reproché par ailleurs leur intervention abusive dans la décision publique en raison d'un quasi-monopole de leurs compétences. Mais le rapport ambigu qu'ils entretiennent avec le pouvoir décisionnel, et par conséquent avec le pouvoir politique, est également marqué par la manipulation dont ils peuvent être l'objet de la part de décideurs politiques et institutionnels, qui peuvent se servir d'eux afin de se mettre à l'abri du point de vue de leur responsabilité, de gagner du temps ou encore de légitimer une décision qu'ils auraient déjà prise (Theys 1996 : 11). Les critiques qui leur sont adressées dépassent ainsi le simple cadre de la production de connaissances pour aller sur le terrain de leur instrumentalisation dans un objectif promotionnel<sup>228</sup> de la décision.

Dans le domaine de l'aménagement, l'expertise peut se voir ainsi contestée en raison de son caractère alibi ou de plaidoyer en faveur du promoteur (statut promotionnel) dans une logique de « *marketing stratégique* » visant à susciter l'adhésion d'une population autour

<sup>225</sup> Nous complétons ici notre propos évoqué sur ce thème dans la dimension structurelle du conflit d'aménagement (cf. I.3.4.).

<sup>226</sup> Ainsi que le soulignent Freudenburg & Pastor sur la base d'une revue exhaustive de la littérature américaine (Freudenburg & Pastor 1992: 44 et s.).

<sup>227</sup> Sur ce thème, on se référera utilement aux cahiers publiés par l'association Germes qui questionnent le rôle et la place de l'expert et de l'expertise dans la société, et en particulier l'expert et l'expertise scientifiques : Association GERMES (1991) - *Environnement, science et politique - Les experts sont formels*, vol. 1, cahier n°13, Paris, 676p. & Association GERMES (1992) - *Environnement, science et politique - Les experts sont formels*, vol. 2, cahier n°14, Paris, 518p. Certains documents dédiés spécifiquement aux enjeux qui se posent à l'expertise et à l'évaluation méritent une attention particulière : Roqueplo (P.) (1996) - *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, INRA Editions, Paris, 111p.; Theys (J.) (1996) - *L'expert contre le citoyen ? Le cas de l'environnement*, Notes du Centre de prospective et de veille scientifique, n°2, DRAST, 39p.; Trepos (J-Y.) (1996) - *La sociologie de l'expertise*, PUF, coll. Que sais-je, Paris, 128p. Voir également les Cahiers du Germes n°12 (1987) pour les nombreuses critiques adressées à l'attention de la place et du rôle des démarches d'évaluation dans la décision, et Minvielle (Y.) (1996) - « Experts et expertises », *POUR*, n°152, pp.43-57. Offner (J-M) (1998) - Editorial de *METROPOLIS*, n°106-107, pp.4-5.

<sup>228</sup> Philippe Roqueplo distingue trois statuts différents pour l'expertise : consultatif, promotionnel ou critique (Roqueplo 1996)

d'un projet présenté comme consensuel (Offner & Bieber 1987), ou parce qu'elle apparaît uniquement comme un mode de légitimation des mesures compensatoires (Barouch & Mermet 1987 : 28).

Une autre critique « *provient de ce que les études ignorent implicitement le processus de décision et de négociation réels* » (Barouch & Mermet 1987 : 27). L'expertise négligerait, en l'occurrence, trop souvent le processus de décision dans lequel elle s'inscrit. L'expertise peut alors être manipulée sans considération aucune des enjeux locaux (Grandjean 1987). En se trouvant ainsi déconnectée du contexte local, l'expertise risque fort d'alimenter le conflit d'aménagement via le conflit structurel en omettant non seulement de considérer les inquiétudes des populations locales, mais également le contexte décisionnel.

Ces critiques peuvent alimenter les situations conflictuelles dans le domaine de l'aménagement. En tout état de cause, les études techniques ne suffisent plus aujourd'hui à justifier le bien fondé des projets d'aménagement, qu'il s'agisse d'installations de traitement des déchets (Barbier 1994: 28 & 295), de construction d'infrastructures de transport (Offner 1998.). On peut considérer dès lors que l'enjeu de la réhabilitation de l'expertise apparaît central en regard de sa fonction première, juridique, destinée à « *arrêter la dispute* » (Defrance 1987 : 5).

Finalement, les principaux mécanismes conflictuels relevant du conflit de territoire peuvent être résumés de la manière suivante :

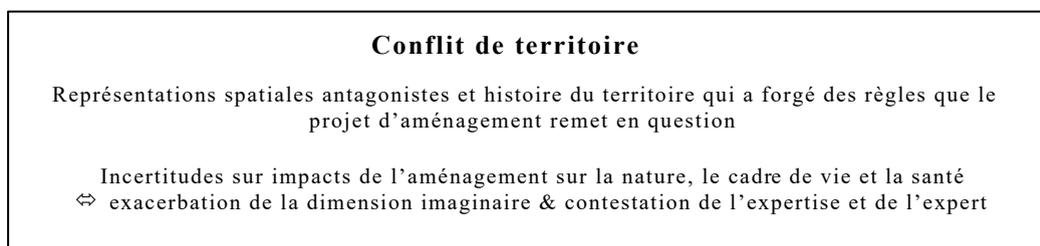


Figure 37 : Les mécanismes conflictuels du conflit de territoire

### **III.5. CONCLUSION DU TROISIEME CHAPITRE**

A l'appui des enseignements issus de l'analyse des deux conflits présentée au cours du chapitre précédent, nous avons souligné dans ce chapitre l'intérêt que pouvait revêtir le conflit d'aménagement et identifié les principaux mécanismes conflictuels qui en sont à l'origine.

De manière générale, le conflit revêt une véritable fonction sociale à l'échelle de la société comme élément moteur de son évolution. Au niveau des individus, il est à la fois utile en créant des gains et coûteux du point de vue psychologique.

Nous avons proposé ensuite une grille de lecture des mécanismes conflictuels de l'aménagement en distinguant trois « niveaux » de conflit.

En premier lieu, le conflit d'aménagement se caractérise par des mécanismes conflictuels relevant des relations interpersonnelles caractérisant tout conflit. Il constitue une forme de relation sociale qui remet en cause l'ordre en place, c'est-à-dire les règles qui maintiennent tout système en tension. Le considérer comme forme de relation sociale implique de ne pas l'appréhender comme une relation antagoniste liée uniquement à des intérêts divergents, mais également comme le résultat de représentations que chaque individu a d'une situation et des autres parties engagées. Tout conflit interpersonnel se caractérise également par un comportement opportuniste des personnes selon une rationalité limitée qui les conduit à s'adapter à une situation. Un dernier aspect important à considérer réside dans le caractère volontaire de l'engagement d'un individu dans un conflit ; cet engagement procède en l'occurrence de sa préférence accordée à une stratégie de compétition.

En second lieu, le conflit d'aménagement peut être considéré comme une forme de conflit public. Le caractère public d'un conflit traduit une situation complexe provoquée par l'intervention d'un nombre important d'acteurs, l'existence d'enjeux difficiles à cerner, etc. dont la lisibilité difficile s'accompagne corrélativement d'un processus de décision également peu lisible, et vont exacerber les mécanismes conflictuels précédents. Dans cette configuration, l'absence de véritable réponse apportée à la demande de participation de la population exprimée à travers le conflit de procédure participe à envenimer une situation. La combinaison de l'ensemble de ces mécanismes conduit à une dynamique conflictuelle difficile à gérer et qui acquiert sa propre autonomie, que d'aucuns comparent à une spirale. Celle-ci est caractérisée par une détérioration des relations entre les protagonistes qui va supplanter les questions de fond. En l'absence de dispositif de gestion adaptée de cette dynamique, le conflit devient destructeur, entendu comme un conflit non géré favorisant la confrontation dans un objectif de victoire d'une partie sur l'autre.

En troisième lieu, le conflit d'aménagement résulte de mécanismes propres au domaine de l'aménagement. Ils sont le support du conflit de territoire. Ils sont liés d'une part à l'antagonisme des représentations avec le projet d'aménagement que les opposants ont de l'espace sur lequel cet aménagement doit être implanté. Ils sont, d'autre part, intrinsèquement liés aux caractéristiques de l'aménagement et, plus particulièrement, aux pollutions, risques et nuisances que celui-ci est susceptible d'occasionner sur la nature, le cadre de vie et la santé humaine.

Le conflit d'aménagement procède ainsi de l'interaction de ces différents mécanismes conflictuels.

### **Mécanismes conflictuels en interaction dans le domaine de l'aménagement**

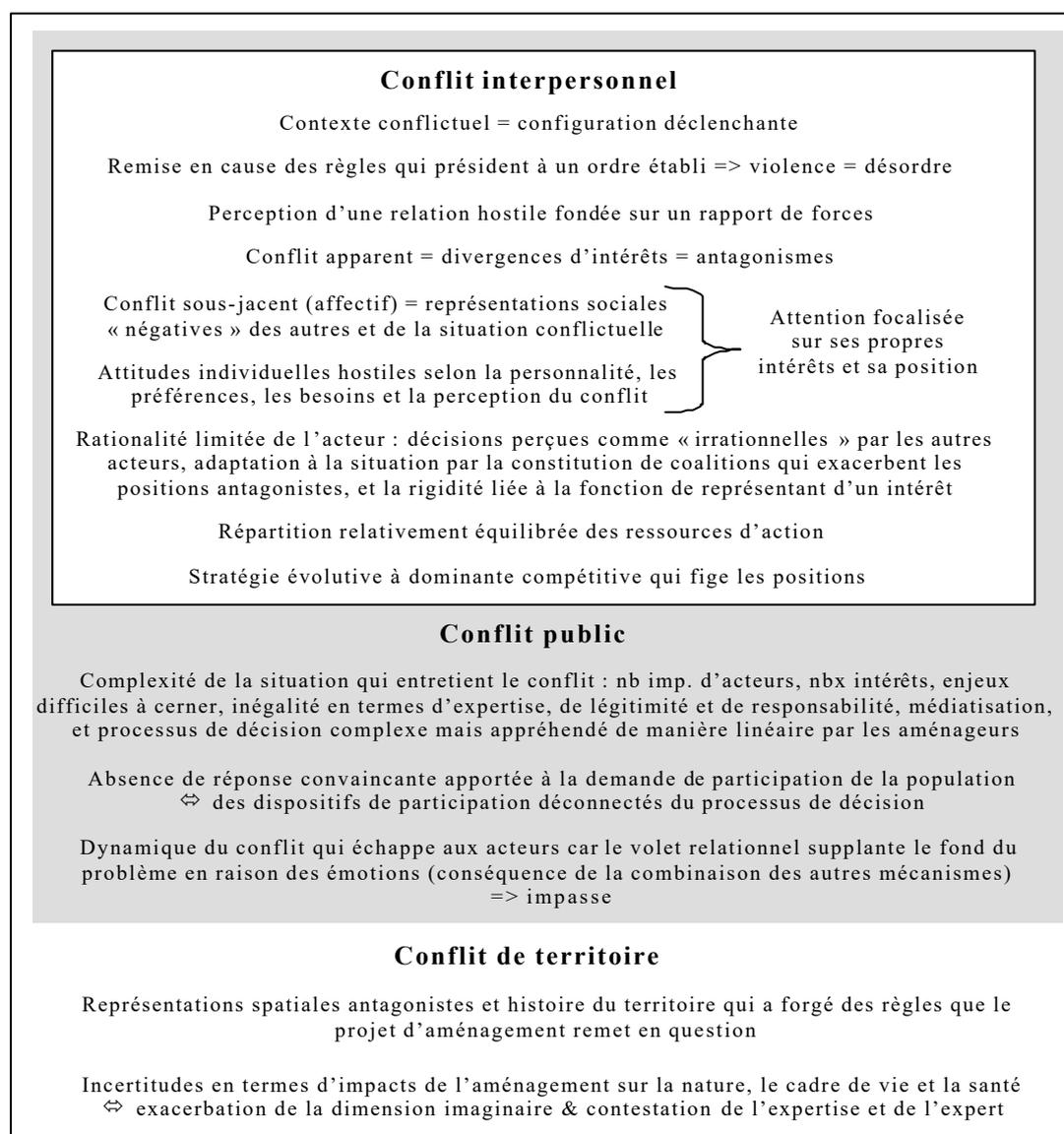


Figure 38 : Les mécanismes conflictuels du conflit d'aménagement

L'élaboration de cette grille de mécanismes conflictuels selon trois types de conflit constitue un deuxième résultat majeur de notre travail dans la mesure où elle permet d'appréhender le contenu de la boîte noire du conflit d'aménagement. Elle complète ainsi utilement notre premier résultat, à savoir les quatre dimensions conflictuelles exprimant les significations sous-jacentes aux conflits d'aménagement<sup>229</sup> (les outputs). Mécanismes conflictuels (les raisons explicatives) et dimensions du conflit d'aménagement (ce qui est exprimé à travers le conflit) ne sauraient ainsi être confondus.

Le conflit d'aménagement ne peut être ainsi imputable à une unique cause. En l'occurrence, un projet d'aménagement ne doit être en aucun cas considéré comme la cause du conflit, il en sera uniquement l'événement déclenchant.

L'enjeu que pose ainsi tout conflit, et forcément le conflit d'aménagement, est celui de la gestion de cette dynamique conflictuelle dans un objectif d'aboutir à un conflit constructif. Le conflit constructif suppose l'adoption de stratégies de coopération de la part des parties en conflit. La coopération est cependant loin d'être aisée à obtenir et doit réunir un certain nombre de conditions qui constituent les réponses apportées aux différents mécanismes conflictuels.

Nous présentons dans le chapitre suivant ces principes de gestion du conflit d'aménagement sur la base de la grille de lecture des mécanismes que nous venons d'élaborer.

---

<sup>229</sup> Ces quatre dimensions (cf. I.3.) sont le conflit fondé sur les incertitudes (liées aux impacts du projet), le conflit substantiel (contestation du contenu et du principe du projet), le conflit de procédure (remise en cause des procédures administratives restreignant la participation de la population) et le conflit structurel (contestation de la légitimité des décideurs et de leurs décisions).

## CHAPITRE IV

-

### LA GESTION DES CONFLITS D'AMENAGEMENT A TRAVERS L'OUVERTURE DES NEGOCIATIONS

---

L'objectif de ce chapitre est d'identifier les principes de gestion des conflits d'aménagement qui répondent aux différents mécanismes conflictuels mis en évidence au cours du précédent chapitre. Nous postulons en l'occurrence que la gestion du conflit résultera de la combinaison des réponses qui seront apportées à ces mécanismes.

Etant donnée la diversité de ces mécanismes, il serait illusoire de penser qu'il est possible de gérer un conflit à coups de décisions arbitraires ou d'une simple communication ; tout au mieux l'étouffe ton, ce qui, à la fois, constitue une alternative à court terme et n'apporte en rien une réponse adaptée à ces mécanismes.

La gestion du conflit implique une prise en considération ainsi qu'une satisfaction des différents intérêts concernés par un aménagement afin que les acteurs porteurs de ces intérêts adhèrent à la décision, que celle-ci conduise ou non à la réalisation de l'aménagement.

Il convient de clarifier cependant un point consubstantiel au conflit : *un conflit n'est jamais entièrement résolu.*

Comme le soulignent très justement Hubert Touzard et Julien Freund, si le conflit cesse le plus souvent en raison de son coût qui devient trop important pour au moins l'un des protagonistes au regard des bénéfices qu'il peut en retirer, la situation conflictuelle n'en demeure pas moins présente (Freund 1983 : 155 ; Touzard 1977 : 83 et s.). On trouve au moins deux raisons à cela.

La première tient au fait que, quel que soit le traitement de la question des intérêts, le volet relationnel qui est inhérent à tout conflit se révèle beaucoup plus délicat à traiter dans la mesure où les relations demeurent généralement tendues. Autrement dit, quelle que soit l'« issue » d'un conflit, les « *images de l'ennemi* » restent présentes (Monroy & Fournier 1997 : 59). Ceci est notamment dû au fait que la sortie du conflit relève d'un

choix de la part d'au moins une des parties, en l'occurrence le perdant potentiel (Coser 1982 : 105 et s.). Ce choix résulte d'une insatisfaction. Par conséquent, la frustration continuera d'exister chez au moins l'une des parties, ce qui exclut, de fait, d'évoquer une quelconque résolution du conflit, au sens d'élimination de toute tension.

Corrélativement à la raison précédente, un conflit induit des coûts qui, à défaut d'être éliminés, peuvent être uniquement réduits (Bacow & Wheeler 1984 : 3). L'existence de coûts résiduels interdit également de parler de résolution d'un conflit, dans la mesure où elle maintiendra une relation en tension. On pourrait ajouter en outre, que bien que le différend soit gérable, la différence ne l'est pas (Sfez 1981 : 332) ; or bien des conflits, au-delà des différends qui les motivent, mettent également en jeu des différences.

L'impossibilité de résoudre un conflit doit nécessairement nous conduire à faire preuve d'humilité dans notre objectif de détermination des modalités de ce qu'il convient d'appeler ainsi la gestion des conflits d'aménagement. Cet objectif n'en demeure pas moins ambitieux si l'on en juge, en effet, la nature des mécanismes conflictuels.

Cette ambition consiste en particulier à dépasser une vision du conflit d'aménagement circonscrite au conflit public. Cette vision conduit à l'émergence de procédures de participation de la population fondées sur la consultation en faisant fi du conflit interpersonnel et du conflit de territoire.

La gestion du conflit d'aménagement passe nécessairement par la prise en considération des trois niveaux de conflit définis au cours du précédent chapitre. Ceux-ci appellent, par conséquent, à des principes et dispositifs de gestion propres à chacun d'eux. La gestion de ce conflit repose sur l'articulation de leurs règles de gestion respectives. Les règles de gestion présentées ici sont issues à la fois du croisement des enseignements des deux conflits analysés et des résultats de travaux portant sur le conflit en général et les conflits d'aménagement ou d'environnement en particulier.

La gestion du conflit renvoie à la notion de conflit constructif fondé sur des stratégies de coopération et qui s'oppose au conflit destructeur fondé sur des stratégies de compétition. Le conflit constructif sera abordé dans un premier temps (IV.1). Du point de vue de la gestion du conflit interpersonnel, cette démarche repose sur l'organisation de négociations dont le profil coopératif sous-tend le plus souvent l'intervention d'un tiers-médiateur (IV.2). La gestion du conflit public suppose par ailleurs d'associer étroitement cette démarche de négociation assistée d'un tiers à la fois à une participation élargie de la population et au processus de décision. Un tel dispositif doit permettre également de satisfaire la gestion du conflit de territoire (IV.3).

## IV.1. LES CONDITIONS D'UN CONFLIT CONSTRUCTIF

Il convient dans un premier temps de fixer le cadre nécessaire à la gestion du conflit d'aménagement. Ce cadre traduit une approche « globale » qui pourra ensuite être déclinée selon les différents principes de gestion des mécanismes conflictuels.

### 1.1. Différents modes de sortie du conflit: entre recherche de victoire absolue et recherche de victoire partagée, avec l'intervention clef du tiers

Pour Christopher Moore<sup>230</sup>, si le conflit n'est pas mauvais en soi, ses effets tant au niveau du processus que des individus, dépendent avant tout de la manière dont les protagonistes le considèrent et des moyens qu'ils mettent en place afin de l'affronter :

*« Conflict in and of itself is not inherently bad ; the problem is our attitudes about conflict and how we fight out our differences. We have the capacity to influence whether outcome of conflict will be productive or destructive by how we view conflict and the means we use to resolve our differences and to move conflict toward co-operation »* (Moore 1989 : 2).

Lorsque Christopher Moore fait allusion au conflit qui peut être constructif ou destructeur, l'auteur évoque deux aspects clefs à considérer : le premier est celui de l'attitude que chaque individu adopte à l'égard du conflit et le second relève de sa capacité à le gérer.

Pour Morton Deutsch, plusieurs éléments caractérisent le conflit destructeur. Celui-ci se traduit notamment par une communication faible ou une absence de confiance, accentuant les représentations préexistantes chez l'individu. Il repose en outre sur l'idée d'une solution qui ne puisse qu'être imposée par la force, chaque partie renforçant dès lors sa position, ce qui ne fait qu'exacerber le conflit, et la conduit à adopter une attitude suspicieuse et hostile. Ce type d'attitude augmente la sensibilité à la différence et aux menaces tout en réduisant l'attention apportée aux points de convergence, ce qui rend dès lors illusoire une issue du conflit qui soit autre que destructrice (Deutsch 1991 : 44). Le volet relationnel prend alors le pas sur le fond du problème. L'ensemble des mécanismes du conflit interpersonnel se trouvent alors exacerbés.

L'enjeu que pose la gestion d'un conflit d'aménagement consiste à éviter le conflit destructeur en prenant en considération les différents mécanismes conflictuels qui forgent l'attitude de l'individu à l'égard du conflit afin d'aboutir à un conflit constructif. Pour ce faire, toute démarche de gestion d'un conflit se doit de limiter autant que possible les attitudes négatives des individus à l'égard de la situation ; elle doit également favoriser la capacité individuelle de gestion de cette situation. L'objectif du conflit constructif apparaît

<sup>230</sup> Christopher Moore est membre du Center for Dispute Resolution (CDR).

néanmoins difficile à atteindre en raison des efforts qu'il demande de la part des protagonistes.

Dans la réalité, plusieurs possibilités se présentent afin de sortir de cette situation. Chaque partie peut recourir, on l'a vu, à une ou plusieurs orientations stratégiques qui l'inclineront plutôt vers la confrontation ou la coopération (les quatre principales étant l'évitement, l'accommodement, la compétition et la coopération). Nous avons souligné également que la gestion du conflit impliquait de faire évoluer les acteurs d'une stratégie de compétition vers une stratégie de coopération ou de collaboration, entendue comme une démarche de résolution de problème dans un objectif de solution commune, procédant souvent de négociations préalables (cf. supra III.2.5).

Ces options stratégiques peuvent conduire à différents modes d'action et issues possibles. Georg Simmel postule qu'il existe trois sorties possibles de la guerre vers la paix (Simmel 1992 : 146 et s.) : la victoire d'une partie sur l'autre, le compromis, et la réconciliation, forme de conciliation, dont l'inconvénient majeur, selon l'auteur, est de ne pas éliminer toutes les traces du conflit, ce qui l'entretient dans le temps. D'autres auteurs formulent davantage d'alternatives possibles que Simmel. En associant leurs points de vue, les modes d'action possibles sont alors l'évitement, la décision autoritaire, le recours à l'arbitrage d'un tiers individuel ou d'un groupe (par le vote), la poursuite de l'affrontement, la négociation, la coopération, et la relation contractuelle (Carpenter & Kennedy 1988 : 18 et s. ; Dupont 1994 : 26 et s. ; Freund 1983 : 24 ; Mermet 1992 : 153).

C'est néanmoins Christopher Moore qui nous semble être le plus explicite sur ce point. L'auteur identifie une variété de modes d'action allant de l'évitement du conflit à l'action violente selon une échelle déterminée par le double critère fondé sur l'accroissement de la coercition/solution gagnant-perdant (cf. Figure 39 ci-dessous).

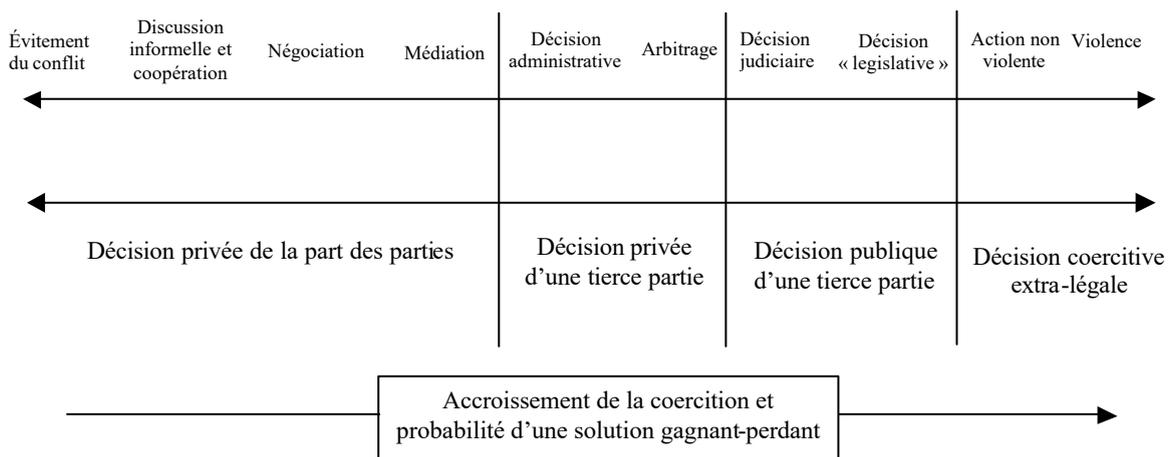


Figure 39 : Le continuum de la gestion du conflit et des approches de résolution<sup>231</sup>

<sup>231</sup> D'après Moore 1987 : 5.

A travers ce double critère, Christopher Moore distingue deux grands types de sortie du conflit autres que l'évitement et la violence : l'issue résultant d'une décision des parties et l'issue résultant de la décision d'un tiers.

La première est l'issue décidée par les parties elles-mêmes. Il s'agit de la vision constructive du conflit qui proscrit la victoire d'une partie au détriment de l'autre. On parlera alors de compromis, de négociation, de coopération, ou encore de discussion informelle ou de médiation (l'intervention d'un tiers qui assiste les parties sans rendre de décision).

La seconde issue possible relève de la décision d'un tiers, entendu comme une tierce personne ou organisation qui n'appartient à aucune des parties en conflit. Toute décision d'un tiers consacre la victoire d'une partie sur l'autre dans la mesure où elle sous-tend nécessairement que son intervention subsidiaire repose sur l'impossibilité pour les parties de s'entendre sur une issue commune.

Pour Georg Simmel (Simmel 1902), la simple présence d'un tiers dans le jeu conflictuel en modifie l'ensemble de la structure. Cependant, si de nombreux auteurs plébiscitent le rôle majeur que le tiers joue dans le conflit, qu'il soit ou non partisan de la position d'une partie (Freund 1983 : 291 et s. ; Monroy & Fournier 1997), d'autres soulignent que son intervention est loin d'être la panacée, justifiant en ce sens une certaine prudence à y recourir (Rubin & Pruitt & Kim 1994 : 197 et s. ; Simmel 1992).

Afin d'éclairer ce débat sur l'intervention du tiers dans le conflit, nous distinguons ses principales formes d'intervention.

En effet, il ressort de notre analyse de la littérature et des deux conflits étudiés que l'issue d'un conflit peut être caractérisée par les deux variables suivantes :

- l'objectif recherché : la victoire absolue ou la victoire partagée (compétition/coopération). Ce choix détermine fortement le caractère constructif ou destructeur du conflit ;
- l'intervention du tiers dans le conflit : le conflit peut être circonscrit aux parties en conflit (configuration binaire) ou être également ouvert à un ou plusieurs tiers (configuration ternaire).

Le croisement de ces deux variables rend possible la distinction de quatre types d'issues possibles (cf. Tableau 7 ci-dessous).

Tableau 7 : Quatre types de sortie du conflit

	Objectif : victoire absolue (conflit destructeur)	Objectif : victoire partagée (conflit constructif)
Configuration binaire	(1) La victoire par domination ou par usure via une confrontation directe.	(3) La résolution collective du problème.
Configuration ternaire	(2) La victoire via : <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'entrée en jeu d'un tiers-allié (qui peut-être un tiers-conseiller) ;</li> <li>• l'intervention d'un tiers-arbitre qui peut être : <ul style="list-style-type: none"> <li>- un juge (décision d'un tribunal) ;</li> <li>- un groupe (vote).</li> </ul> </li> <li>- une autorité.</li> </ul>	(4) La résolution collective du problème via l'assistance d'un tiers- médiateur (qui peut être un tiers-conseiller).

Nous avons distingué le tiers partisan d'une partie (le tiers-allié) du tiers non partisan. L'entrée en jeu du tiers-allié dans un conflit vise à consolider la position d'une des parties en conflit. Nous avons distingué par ailleurs trois types d'intervention de tiers non partisan : le tiers-conseiller, le tiers-arbitre et le tiers-médiateur.

Les issues (1) et (2) reposent sur la confrontation, chacune des parties veillant exclusivement à gérer sa position sans se préoccuper de celle de son ou ses adversaires. Il serait illusoire de penser y trouver des modalités de gestion du conflit d'aménagement.

En revanche, les configurations (3) et (4) sont tournées vers une démarche collective de gestion des problèmes censée considérer les mécanismes conflictuels. La démarche de résolution collective du problème est fondée sur le partenariat. L'intervention du tiers-médiateur consiste à aider les parties en conflit à cheminer vers elle, concrétisée par une entente. En l'occurrence, le tiers-médiateur est considéré généralement comme une pièce maîtresse dans un dispositif de gestion d'un conflit (cf. infra).

Ces différentes configurations méritent d'être davantage analysées afin de mieux cerner les enjeux sous-jacents.

## 1.2. Une propension à privilégier le conflit destructeur

Nous présentons ici les principales configurations génératrices du conflit destructeur qu'il convient d'éviter si l'on se place dans une perspective de gestion d'un conflit.

### *al La confrontation préférée à la coopération, avec le soutien de tiers*

La confrontation directe (configuration 1) traduit un mode habituel de sortie du conflit à travers laquelle un acteur dominant cherche à s'imposer. Ce qui est recherché est la victoire par usure ou par domination. Il s'agit là de la configuration habituelle qui génère et/ou entretient un conflit d'aménagement. Celle-ci constitue précisément la configuration à laquelle notre travail tente d'apporter une réponse.

Les deux cas étudiés traduisent bien une dynamique destructrice d'un conflit. La spirale du conflit a engagé les différentes parties dans une bataille de plusieurs années. Ce n'est qu'en situation d'impasse au sommet de la spirale (annulation de la DUP autorisant la réalisation de la déviation routière de Villiers-Adam et blocus de l'usine TREDI) que le dialogue a alors été engagé selon des modalités qui vont conduire finalement à un conflit constructif dans le cas du transfert de l'usine d'incinération et à un conflit destructeur dans le cas du projet routier (cf. infra).

La recherche de la victoire avec l'intervention d'un tiers (configuration 2) peut être considérée comme le mode d'action se situant dans le prolongement de la confrontation directe. L'analyse des deux conflits étudiés permet de distinguer trois principales formes d'intervention du tiers.

La première est celle du recours à un ou plusieurs *tiers-allié(s)* de la part d'une partie afin de renforcer sa position et de déstabiliser les forces en présence. La coalition avec un ou plusieurs tiers représente une stratégie habituelle. L'objectif de ce renforcement peut consister à permettre à la partie la plus faible de tenter d'équilibrer ses forces avec la partie la plus forte afin d'être en mesure de négocier avec elle (la D.R.A.E. qui mobilise le ministère de l'Environnement devant le silence de la D.D.E., le maire de la commune d'implantation de l'usine d'incinération TREDI qui mobilise d'autres élus locaux, etc.) ou de bloquer définitivement son projet (les associations locales de protection du cadre de vie qui se fédèrent et sollicitent des personnalités, les riverains de l'usine d'incinération qui mobilisent des médecins), la première alternative conduisant généralement à la seconde par le truchement de la dynamique conflictuelle.

Cet objectif peut également consister, de la part de la partie la plus forte, à accentuer le déséquilibre des forces afin de s'assurer de la victoire (le préfet qui sollicite le soutien de la Direction des Routes en faveur du projet routier).

Notre analyse des deux conflits montre que ces deux objectifs entretiennent le conflit destructeur. L'intervention de tiers alliés participe ainsi à la dynamique conflictuelle en favorisant la compétition.

La deuxième forme d'intervention du tiers est celui du *tiers-conseiller*. La fonction du tiers-conseiller est de dispenser des conseils et/ou donner son point de vue en tant que sage ou expert. Son rôle se situera toutefois plutôt du côté du tiers-allié ou du tiers-médiateur. Dans le cas du conseil stratégique auprès d'un acteur, l'intervention du tiers-conseiller s'apparente à celle du tiers-allié dans la mesure où son intervention vise à renforcer la position d'un acteur spécifique. Cette intervention favorise ainsi le conflit destructeur. En revanche, si le tiers-conseiller n'est pas associé au maître d'ouvrage dans l'esprit des différentes parties en conflit, son rôle s'apparentera davantage à celui de tiers-médiateur (cf. infra). Le conflit autour du projet routier de la LCR témoigne cependant de la difficulté qu'il y a à distinguer parfois ces deux fonctions du tiers conseiller<sup>232</sup>. Le rôle du tiers-conseiller renvoie, en somme, à la délicate question de la place de l'expert dans le processus de décision, mécanisme conflictuel que nous traitons plus loin de manière spécifique (cf. infra IV.3.3).

La troisième logique est celle de l'intervention du *tiers-arbitre*, qui mérite une attention particulière.

#### ***b/ L'intervention utile, mais limitée, du tiers-arbitre***

A travers l'arbitrage qu'il opère, le tiers-arbitre se prononce en faveur d'une partie et consacre sa victoire aux dépens de l'autre. L'intervention du tiers-arbitre conforte en ce sens une logique de conflit destructeur.

Le recours au tiers-arbitre peut relever de l'initiative de la ou des parties qui se trouve(nt) en position de dominée(s), et qui cherchent par ce biais à bénéficier d'un soutien d'un tiers extérieur au conflit. Il peut également s'agir d'une configuration de relatif équilibre des forces qui se traduit par un blocage de la situation, l'arbitrage du tiers étant ainsi recherché afin de trouver une issue à cette situation bloquée.

Les deux cas étudiés ont révélé la forte propension des parties à recourir à l'intervention du tiers-arbitre.

Dans le cas du conflit autour de l'usine d'incinération TREDI, lorsque les riverains font appel à la D.D.A.S.S. afin qu'elle réalise un constat des nuisances provoquées par

---

<sup>232</sup> Avec l'émergence du nouveau projet routier qui succède à la décision du tribunal administratif d'annuler la D.U.P. du projet de déviation routière de la commune de Villiers-Adam, la DDE et le conseil général savent quelles difficultés les attendent. C'est pour cette raison qu'ils délèguent un bureau d'études qui joue alors le rôle de tiers-conseiller. Notre analyse montre que la mission de ce tiers est ambiguë. Elle consiste à s'entretenir avec l'ensemble des acteurs locaux afin de cerner leurs attentes et avis sur le nouveau projet routier; le bureau d'études réalise ainsi une étude de contexte. Son intervention peut être interprétée en premier lieu comme relevant d'une réelle volonté de la part du maître d'ouvrage d'élaborer le projet routier de manière concertée avec les acteurs locaux. Elle peut être considérée également comme une analyse stratégique de la situation via l'étude de contexte que réalise le bureau d'études, analyse qui doit permettre au maître d'ouvrage de préparer son action. On pourrait considérer enfin comme stratégique l'apparition du bureau d'études dans le jeu des acteurs comme bouclier (ou filtre) afin de réduire la tension entre les promoteurs du projet routier et les opposants, en évitant au maître d'ouvrage de présenter lui-même le projet. En effet, en sollicitant leur participation à la définition du tracé, le tiers-conseiller leur fait implicitement accepter le principe du projet routier. L'intervention du tiers permet d'atténuer ainsi l'image de l'aménageur ennemi.

l'installation, ou lorsque l'entreprise TREDI attaque à plusieurs reprises le comité de défense, les collectivités locales et l'administration auprès du tribunal administratif, le tiers-arbitre sert l'une des parties dans un objectif de victoire. Dans le cas du conflit autour du projet routier de la LCR, le recours déposé par les opposants auprès du tribunal administratif se place dans une logique de recherche d'un arbitrage de l'autorité judiciaire ; le verdict du tribunal administratif, favorable aux opposants au projet routier (annulation de la D.U.P. de la déviation routière de Villiers-Adam) est celui d'un tiers-arbitre qui symbolise leur victoire, certes momentanée.

En quoi réside alors l'intérêt de l'intervention du *tiers-arbitre* dans le conflit d'aménagement ?

Comme l'a révélé notre analyse des deux conflits, l'intérêt de l'intervention d'un tiers-arbitre ne réside pas tant dans son arbitrage que dans la ressource qu'il constitue dans le cadre de négociations. L'arbitrage, en particulier de nature juridique, revêt plusieurs limites.

Le grief qui est adressé de manière récurrente à l'arbitrage juridique réside dans la solution binaire, et forcément limitée de la décision rendue. Celui-ci désigne, en effet, un perdant et un gagnant, favorisant un jeu à somme nulle où les mécanismes conflictuels ne sont en rien traités. L'arbitrage juridique est dénoncé également en raison de son incapacité à considérer des faits associés à un contexte particulier (Monroy & Fournier 1997), et notamment l'identité sociale des protagonistes et des relations qui existent entre certains acteurs, ce qui tend à masquer les intérêts en jeu dans le conflit (Tanguy 1979 : 76 et s.). En outre, le juge rend trop souvent des décisions qui portent sur des vices de formes et non sur le fond du problème<sup>233</sup> (Bacow & Wheeler 1984 : 18 ; Padiolau 1993 : 93), son intervention tendant ainsi davantage à creuser le différend entre les parties en conflit qu'à l'atténuer (Rubin & Pruitt & Kim 1994 : 217). Mais surtout, l'arbitrage juridique ne semble pas adapté à la prise en considération d'intérêts diffus lorsqu'il s'applique à des conflits d'environnement ou d'aménagement (Bonafé-Schmitt 1992 : 44), ni à la prise en compte de problèmes complexes en raison notamment des difficultés d'interprétation des données (Bingham 1986 ; Mettan 1996 : 68 et s. ; Tanguy 1979 : 215). Enfin, pour ce qui concerne plus spécifiquement le cas hexagonal, quand bien même le juge donne raison aux opposants à un projet d'aménagement, la lenteur de l'action de la justice et la résistance à l'octroi du sursis à exécution conduisent à la réalisation d'aménagements sans existence légale, témoignant en cela de la capacité limitée du juge à faire respecter ses décisions (Lascoumes 1993 : 79). Cependant, une partie de ces limites se trouve dans la fonction même de l'arbitre qui est sollicité par des protagonistes afin de leur donner raison, et non de trouver un accord (Monroy & Fournier 1997 : 130).

---

<sup>233</sup> Une enquête portant sur 160 décisions en matière d'installations classées rendues par plus de vingt tribunaux administratifs entre 1990 et 1993 a montré qu'environ deux tiers des annulations de décision prononcées par le juge reposent sur des irrégularités du dossier de demande d'autorisation de l'exploitant : 44% pour insuffisance de l'étude d'impact, 11% pour irrégularité au cours de l'enquête publique et 9% pour non respect du délai de décision (Courtin 1995 : 66).

Sur la base de ces limites, de nombreux auteurs ont dénoncé l'arbitrage juridique comme modalité de sortie du conflit, notamment aux Etats-Unis dès les années 70, afin de justifier leur préférence pour le développement de démarches collaboratives. Au même titre que d'autres auteurs cependant (Cormick 1987, Romi 1995 : 43), nous considérons, à l'appui des deux cas étudiés, que gestion du conflit et intervention d'un juge ne sont pas antinomiques. L'intervention du juge constitue en effet une ressource en tant que droit à négocier (cette ressource a rendu possible l'émergence de la concertation dans le cadre du projet de la LCR, elle a permis à l'entreprise TREDI d'obtenir une prolongation du délai de transfert de son usine). Par ailleurs, le recours auprès d'un tribunal permet aux opposants à un projet d'aménagement d'être entendu et de sensibiliser parfois l'opinion publique si la presse traite de l'affaire, mais également de créer une jurisprudence qui va influencer les pratiques des maîtres d'ouvrage (Bacow & Wheeler 1984 : 13). En somme, en tant que moyen, l'arbitrage juridique peut servir le conflit constructif ; en tant que fin, il ne semble avoir d'intérêt uniquement qu'utilisé comme un ultime mode de sortie du conflit<sup>234</sup>.

Ce propos s'applique également à l'arbitrage populaire s'exprimant à travers le référendum.

Un référendum peut-être organisé afin de consulter la population sur sa position à l'égard d'un projet d'aménagement. A travers le vote de la population, le référendum participe de la démocratie directe. Il répond à la demande de participation de la population à la gestion des affaires publiques. L'intérêt du référendum réside indéniablement dans sa capacité à générer un débat public et à favoriser l'implication citoyenne dans la vie de la cité via sa participation à la décision<sup>235</sup>. Cependant, au même titre que l'arbitrage judiciaire, le référendum consacre un gagnant et un perdant à travers une alternative manichéenne (Droniou 1999 : 133) et ne permet pas de traiter les mécanismes conflictuels. Le référendum favorise la logique de confrontation des points de vue dans un objectif de

<sup>234</sup> Ce propos sur l'intérêt du recours juridique concerne uniquement la question de la gestion du conflit d'aménagement.

<sup>235</sup> En France, le référendum d'initiative populaire n'est cependant pas exempt de toute critique de ce point de vue. Sur ce point, voir notamment l'article de Cécile Blatrix (Blatrix 1997) et le volet consacré à ce thème dans la thèse de Véronique Droniou (Droniou 1999 : 119 et s.), ainsi qu'aux nombreux travaux auxquels ces deux auteurs se réfèrent. Contrairement aux exemples suisse et étasunien, le référendum d'initiative populaire qui a émergé officiellement en France au cours des années 90 (loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et loi du 4 février 1995 relative à l'administration territoriale ; des référendums locaux ont cependant été organisés depuis les années 70) se présente comme un instrument de portée très restreinte. Il revêt avant tout un rôle consultatif et doit être distingué en cela d'un véritable référendum qui permettrait aux habitants de participer à la décision à travers une prise en considération obligatoire du verdict populaire sorti des urnes. Lors de l'adoption en particulier des deux principaux textes de lois sur le référendum en France, les parlementaires ont veillé à limiter la portée de cet instrument que nombre d'entre eux percevaient comme une atteinte à leur pouvoir : le référendum relève de l'initiative du conseil municipal, il ne peut être organisé qu'au cours des troisième et quatrième années de son mandat, tout citoyen-électeur a droit de demander l'organisation d'un référendum uniquement à une reprise au cours de ce mandat et le conseil municipal n'est pas tenu par le résultat du vote de la population. Le référendum d'initiative populaire doit être considéré par conséquent, en France, comme un instrument mis au service des élus politiques locaux afin de tester l'opinion publique locale, voire recueillir un plébiscite électoral. Ne permettant pas de dépasser le cadre strictement représentatif du fonctionnement démocratique, le référendum local présente exceptionnellement en ce sens les garanties exigées d'une procédure démocratique (Blatrix 1997 : 236).

victoire et non de gain partagé puisque chacune des parties concernées par l'issue du vote renforce sa position et tente de convaincre l'opinion publique de la justesse de cette position. Il apparaît ainsi inadapté à la gestion du conflit<sup>236</sup>.

Face à l'ensemble de ces limites, le conflit constructif implique dès lors des principes de gestion qui relèvent d'autres modes d'action que ceux qui viennent d'être évoqués.

### **1.3. Le conflit constructif procède d'un processus de consensus**

Comme souligné plus haut, c'est l'attitude des individus à l'égard du conflit ainsi que leur capacité de gestion de la situation qui déterminent avant toute chose l'orientation destructrice ou constructive du conflit. Si cette attitude et cette capacité s'expriment à travers un processus de consensus, le conflit constructif est alors envisageable.

Le consensus répond au principe de la décision collective. Ce qui signifie implicitement qu'un conflit géré procède d'un processus impliquant directement l'ensemble des acteurs du conflit (Monroy & Fournier 1997 : 144). En effet, Serge Moscovici et Willem Doise soulignent que ce qui rend les démarches de consensus convaincantes ne réside pas tant dans l'accord obtenu que dans la participation de ceux qui l'ont conclu (Moscovici & Doise 1992 : 9).

Nous montrons ici que le consensus requiert une capacité d'ouverture et une responsabilisation des parties en conflit. Celles-ci rendent peu aisé l'accès au consensus. Cette difficulté apparaît généralement suffisamment rédhibitoire pour qu'un acteur lui préfère la voie, plus aisée et rassurante, du combat. Nous verrons pourtant ci-dessous que les *principes de base du consensus répondent en grande partie aux mécanismes du conflit interpersonnel*. En France toutefois, l'application de ces principes est confrontée à de nombreuses réticences.

#### *al Les principes de base du consensus*

On retrouve chez de nombreux sociologues et psychosociologues un intérêt prononcé pour le consensus, parfois remplacé par le terme de compromis<sup>237</sup>. Ainsi, chez Georg Simmel, parmi les trois portes de sortie du conflit, le compromis, qu'il définit comme tout échange de choses, est « *l'une des plus grandes inventions de l'humanité* » (Simmel 1992 : 147).

<sup>236</sup> Il ne s'agit pas de remettre en cause l'intérêt de la délibération populaire qui s'exprime à travers le référendum, mais uniquement de souligner que, du point de vue spécifique de la gestion du conflit d'aménagement, elle se présente comme une approche insatisfaisante.

<sup>237</sup> Il ne s'agit pas, dans ce cas, du compromis entendu comme l'accord minimum possible.

- *Le consensus comme processus d'ajustement*

Les travaux menés en psychosociologie promeuvent également très souvent le consensus. Ainsi Serge Moscovici et Willem Doise voient dans le consensus le dernier des trois modes possibles de traitement des conflits car il répondrait au besoin que les individus et les groupes ont de décider<sup>238</sup> dans le cadre d'un « *acte de consentir [qui] peut s'entendre comme la volonté d'un individu de s'associer aux autres* » (Moscovici & Doise 1992 : 9). Le consensus comme processus serait alors un moyen de changement reposant sur le plus précieux des leviers qu'est la discorde (Moscovici & Doise 1992 : 30), mais il serait également un résultat préférable au compromis (considéré alors comme l'accord commun minimal) en tant qu'accord qui transforme les désaccords et dissonances (Moscovici & Doise 1992 : 89).

Par ailleurs, au cœur de la réflexion que Luc Boltanski et Laurent Thevenot nous font partager dans leur ouvrage *De la justification : les économies de la grandeur*, se trouve une fois de plus la notion clef de compromis comme modalité de création de l'accord<sup>239</sup>. Le compromis y est défini comme un équilibre fragile entre plusieurs mondes, traduisant un accord, résultat d'un ajustement dont l'enjeu est de fonder une décision (Boltanski & Thevenot 1991 : 431). Cet ajustement procéderait d'une « *épreuve* » dont la fonction serait d'aménager une situation conflictuelle en la clarifiant de toute équivoque afin qu'elle close le désaccord (Boltanski & Thevenot 1991).

Chez ces deux auteurs, il ne s'agit pas de confondre ajustement avec arrangement. L'ajustement (des intérêts) serait tourné vers le « *bien général* », à travers la détermination de *l'accord*. L'arrangement serait, quant à lui, le résultat de concessions réciproques, il serait le produit d'une « *convenance réciproque* » (Boltanski & Thévenot 1991 : 408) ; l'arrangement ne permettrait, en somme, ni de s'élever au dessus des contingences ni de vider la querelle. Bien entendu, la question qui se pose néanmoins dans le domaine de l'aménagement est celle de savoir ce qu'est le bien général nécessaire à l'ajustement. Le débat récurrent depuis de nombreuses années en France autour de la notion d'intérêt général exprime bien toute l'ambiguïté de la notion de bien général appliquée à l'aménagement et, par conséquent, de la difficulté qu'il y a à accéder à cet ajustement ; l'effacement d'un intérêt général au profit de plusieurs intérêts généraux, parfois extrêmement difficiles à concilier, pose la question de la réelle marge qui rendrait cet ajustement possible. En outre, si du point de vue théorique, la distinction formulée entre ajustement et arrangement apparaît, certes, attrayante, il semble délicat de l'appliquer à la réalité des faits ; qui peut dire aujourd'hui du protocole d'accord signé au cours du conflit TREDI qu'il est un ajustement ou un arrangement ? L'interrogation est identique pour ce qui concerne le marchandage qui s'est opéré entre le projet routier de la LCR et le classement de la vallée de Chauvry au titre des sites.

<sup>238</sup> En effet, selon eux, les deux autres moyens de sortie des conflits ne peuvent plus désormais remplir ce rôle : la tradition (qui condense et accumule les expériences passées) a perdu son ascendant séculaire sur les hommes tandis que la science a vu son autorité s'effriter (Moscovici & Doise 1992 : 9).

<sup>239</sup> L'économie des conventions franchit en ce sens un pas supplémentaire au regard d'autres courants de la sociologie en investissant le champ de la réponse à apporter au conflit.

- *Le consensus repose sur un engagement et une distanciation à l'égard de la situation*

Le consensus n'est rendu possible néanmoins qu'à la condition expresse que les parties en conflit manifestent d'une bonne volonté dans la recherche d'un accord (Boltanski & Thevenot 1991 : 430). Ainsi, pour Serge Moscovici et Willem Doise, celui-ci augmente l'engagement des individus car il implique non seulement d'aboutir à une décision commune, mais également parce qu'il nécessite d'aller au delà du débat sur leurs opinions personnelles en travaillant sur les opinions exprimées par les autres (Moscovici & Doise 1992). Cet exercice requiert de leur part une forte volonté afin de dominer leurs passions, leurs rancunes, etc. afin d'établir une relation, exercice qui repose sur une bonne information des protagonistes qui leur permet de progresser dans la connaissance des intérêts communs et des acteurs (Moscovici & Doise 1992 : 15 ; Rubin & Pruitt & Kim 1994 : 182 et s.). Cet exercice suppose ainsi la reconnaissance du conflit et de l'Autre, ce qui n'a de sens que si elle est réciproque (Freund 1983 : 268-271 ; Monroy & Fournier 1997 : 183).

Cependant, c'est également et surtout l'aptitude des personnes qui rendrait possible l'accord avec les autres, et non pas uniquement la connaissance. En effet, cette capacité des personnes impliquerait une faculté d'être raisonnable, d'avoir du jugement, c'est-à-dire de reconnaître la nature de la situation et de s'y adapter. En clair, celle-ci est rendue possible par la compétence chez la personne à faire preuve d'un sens moral (qui permet de s'entendre sur ce qui est juste) et d'un sens du naturel lui permettant de reconnaître la nature d'une situation et de mettre en œuvre le principe de justice qui lui correspond (Boltanski & Thevenot 1991 : 181-183). Mais bien entendu, ceci implique un détachement de la personne (du recul) par rapport à la situation<sup>240</sup>. Michel Monroy et Anne Fournier soulignent cependant la difficulté pour chacune des parties en conflit à satisfaire à cet exercice de consensus en raison du délicat travail de déconstruction-reconstruction de ses représentations des autres et de la situation qu'elle doit opérer (Monroy & Fournier 1997 : 182).

En particulier, l'ensemble de ces « contraintes » posées aux parties en conflit engagées dans un processus de consensus implique nécessairement des concessions de leur part (Boltanski & Thevenot 1991 ; Freund 1983 : 267 ; Rubin & Pruitt & Kim 1994 : 190). Malgré cela, le rapprochement vers l'Autre ne signifie pas pour autant le partage de son point de vue. Autrement dit, « *la reconnaissance respecte l'intégrité de l'autre dans la différence* » (Freund 1983 : 272), ou encore, « *un accord sur les choses ne signifie pas accord entre les hommes* » (Moscovici & Doise 1992 : 245). L'objectif du consensus n'est donc pas de réduire les différences entre des points de vue afin de les rendre conformes à un seul, mais, comme le rappellent Serge Moscovici et Willem Doise, de les clarifier et de les intégrer à un niveau supérieur qui permet ainsi de transformer les représentations des individus en une unique représentation sociale (Moscovici & Doise 1992 : 246). Ce qui rejoint le principe

<sup>240</sup> « *Pour contester la validité de l'épreuve et en dénoncer l'injustice, les personnes doivent aussi être capables de se soustraire à l'emprise de la situation pour connaître au moyen d'un jugement critique, c'est-à-dire en ouvrant les yeux sur d'autres mondes et sur les êtres qui assurent leur présence* » (Boltanski & Thevenot 1991 : 287).

d'ajustement proposé précédemment par Luc Boltanski et Laurent Thévenot, un ajustement consubstantiel au principe supérieur commun qui préside à l'existence de la cité.

- *La nécessaire, mais insuffisante, communication*

A travers ces différents principes, on comprend aisément que la *communication* joue un rôle fondamental afin de permettre l'échange d'opinions et de connaissances (Jodelet 1991 : 47 ; Moscovici & Doise 1992 : 266 ; Rubin & Pruitt & Kim 1994 : 160). Le contact direct et la communication entre les protagonistes contribuent grandement en effet à la construction d'une relation qui ne soit plus fondée sur la confrontation. La communication permet de connaître l'Autre à travers ses intentions et motivations, d'expliquer et de justifier l'action de chacun et, parfois, d'aboutir à une solution commune au problème. Dans les deux conflits étudiés, nous avons souligné son rôle majeur. Elle a constitué le support aux contacts, coalitions, etc. qui se sont noués. Celle-ci a été utilisée de manière stratégique et selon des modalités (en lien avec les stratégies) qui ont conduit, cependant, à des résultats très différents dans ces deux cas.

La communication peut alimenter, en effet, tout autant la dynamique conflictuelle qu'elle peut participer à sa gestion. La communication seule a de fortes chances d'alimenter le conflit lorsqu'elle ne tient pas compte des mécanismes conflictuels. En l'occurrence, contacts et communication donnent souvent lieu à des échanges de propos désobligeants voire insultants (Rubin & Pruitt & Kim 1994 : 161). Ils résultent, en effet, tout autant qu'ils participent au conflit affectif, notamment lorsque la spirale du conflit est déjà bien engagée. Ainsi, tout essai de communication engagé au cours du développement du conflit se voit généralement transformé en agression ressentie. Concrètement, dans le cas d'une dynamique déjà bien avancée, une démarche de gestion du conflit a peu de chances de trouver sa place. Une initiative de dialogue, par exemple, nécessite d'être mise en place au bon moment, sans quoi elle est vouée à l'échec, avec comme corollaire l'enveniment de la situation. Cette initiative doit, par conséquent, se situer tôt dans le conflit (les débats publics organisés en France sous l'égide de la Commission nationale du débat public répondent ainsi favorablement à ce principe, à défaut des autres principes développés plus loin), avant que la spirale soit véritablement engagée (et son corollaire de représentations négatives du conflit et de son adversaire), ou bien à l'issue de la dynamique et après une période de latence qui permet un apaisement de la tension et un épuisement des adversaires (Carpenter & Kennedy 1988 : 11 ; Monroy & Fournier 1997 : 132).

C'est effectivement cette dernière configuration qui émerge de notre analyse des deux conflits. Dans le cas du conflit autour du projet routier de la LCR, le dialogue est engagé après plusieurs années de conflit et une victoire des opposants à travers la décision du tribunal administratif. Les insuffisances du dispositif mis en place raviveront cependant le conflit (cf. infra). Quant au conflit autour de l'usine d'incinération TREDI, la négociation qui conduit à la signature d'un protocole d'accord entre l'ensemble des parties est initié après plusieurs tentatives avortées de dialogue et une période d'attente qui laisse le temps aux opposants de convenir d'une ultime action qui se concrétisera par le blocus de l'usine.

En d'autres termes, la communication est nécessaire mais non suffisante à satisfaire l'objectif de gestion du conflit<sup>241</sup> (Doise 1993 ; Moscovici & Doise 1992 : 28 ; Monroy & Fournier 1997). Les deux alternatives les plus communément admises comme efficaces sont l'instauration d'une période importante d'attente, qui permet de réduire les tensions, avant de reprendre la relation, ou l'intervention d'un médiateur (Rubin & Pruitt & Kim 1994 : 161).

- *Le consensus repose sur les négociations*

Chez l'ensemble de ces auteurs qui traitent du consensus comme processus, la *négociation*, entendue comme un ensemble d'échanges en vue de parvenir à un accord, est systématiquement présentée comme le passage obligé pour parvenir à gérer un conflit, exception faite des cas de conflits extrêmes tels que le génocide, la terreur révolutionnaire, etc.<sup>242</sup> (Bacow & Wheeler 1984 ; Deutsch 1994 ; Freund 1983 : 279 ; Mermet 1987 : 354 ; Rubin 1994). L'« *obligatoire négociation* » (Monroy & Fournier 1997 : 182 et s.) est présentée en effet à la fois comme le support à la communication et comme le corollaire des principes qui président au processus consensuel. Pour certains auteurs, « *la plupart des situations de conflit sont également des situations de négociation* », qu'elle soit explicite ou tacite (Schelling 1986 : 18).

En somme, comme le soulignent Luc Boltanski et Laurent Thévenot, le consensus constitue une épreuve qui ne peut résulter uniquement d'un débat d'idées, mais davantage d'ajustements entre les parties (via les négociations), l'intervention d'un tiers étant nécessaire afin d'aider les parties en conflit à trouver la voie de cette nouvelle épreuve (Boltanski & Thévenot 1991). Chez ces deux auteurs, l'enjeu du consensus est celui de la nature de l'épreuve à mettre en place.

Au-delà des principes généraux qui viennent d'être évoqués, il convient de formuler plus concrètement, dans une perspective d'action, la nature des dispositifs favorisant le consensus. Pour ce faire, nous prolongeons plus loin les deux aspects qui viennent d'être évoqués (les négociations et l'intervention d'un tiers), en montrant que les principes qui fondent le consensus supposent des situations particulières et des modalités d'application elles aussi particulières relevant du champ des négociations. En d'autres termes, tout conflit ne peut être nécessairement géré, et quand bien même il peut l'être, cette gestion s'avère délicate à mettre en place, d'autant plus dans le cadre d'un conflit public.

Toutefois, avant d'aborder concrètement le domaine des négociations, il semble utile de faire le point sur la « position » hexagonale en la matière dans le domaine de l'aménagement.

---

<sup>241</sup> Ce qui interroge l'agir communicationnel développé par Jurgen Habermas (Habermas 1978).

<sup>242</sup> Cependant, Christophe Dupont souligne d'une part que tout n'est pas négociable (notamment les croyances et les valeurs) et, d'autre part, que la négociation n'est pas toujours le mode d'action le plus adéquat (certains conflits doivent notamment parfois aller à leur terme par la victoire de l'un sur l'autre) (Dupont 1994 : 24 et s.).

*b/ Une forte réticence en France à privilégier le processus de consensus*

En effet, en France, à l'occasion des conflits d'aménagement, les négociations sont généralement peu orientées dans le sens du consensus tel qu'il vient d'être défini. Cela est probablement dû au fait que la référence omniprésente à la conception idéologique de l'intérêt général comme « *consensus tangible* » qui est donné plutôt qu'à faire, masque l'intérêt de l'émergence de « *consensus d'action* » (Padioleau 1991).

Le caractère occulte de certaines négociations, motivées en particulier dans le cadre de coalitions, a déjà été évoqué plus haut (cf. supra III.2.5 et III.3.1). Le conflit autour du projet de la LCR traduit notamment une situation habituelle où l'issue du conflit est scellée dans le cadre de marchandages à la fois confidentiels (les populations et les municipalités en sont tenues à l'écart) et portant sur des compensations. En effet, dans le domaine de l'aménagement, les négociations se limitent le plus souvent aux compensations à l'attention des personnes et collectivités qui se trouveront lésées. Ces compensations peuvent être d'ordre financier, mais également "environnemental" (protection et/ou mise en valeur d'une zone en compensation de celle qui est dénaturée par l'aménagement). A titre d'exemple, dans le cas étudié du projet routier de la LCR, les compensations sont de plusieurs ordres : le classement de la Vallée de Chauvry peut être considéré comme la principale compensation au projet routier. On trouve également d'autres actions proposées par le maître d'ouvrage au titre des mesures compensatoires : mise en place d'écrans anti-bruit, réalisation de pistes cyclables, etc. Cependant, cet exemple témoigne de l'insuffisance des mesures compensatoires à "vaincre" seules un conflit. Bien qu'elles aient permis d'étouffer, à l'image du cas de la LCR, un certain nombre de conflits dans le passé, les mesures compensatoires apparaissent inadaptées à leur gestion, comme cela a été souligné par ailleurs (Freudenburg & Pastor 1992 : 48 ; Wolsink 1994 : 864). Dès lors, d'aucuns proposent des modalités de gestion des conflits d'aménagement associant les compensations à la mise en place de dispositifs de partenariat public-privé (Mazmanian & Morell 1990) ou à de nouveaux espaces de délibération (Jobert 1998).

En France, devant ces constats, la mise en place de nouveaux cadres à la négociation a été sollicitée à de nombreuses reprises, sans toutefois être suivie des faits.

Ainsi, pour Pierre Calame, le problème résiderait dans la pratique des aménageurs publics qui continuent à vouloir imposer des objets de négociation qu'ils ont définis seuls (Calame 1994 : 63). Pierre Calame suggère alors la confrontation des parties en présence qui, selon lui, constitue une étape essentielle dans la construction d'un projet collectif territorial (Calame 1994 : 58). Cette confrontation implique, selon lui, trois conditions : une participation volontaire, la définition commune de l'objet à négocier, et la proximité à la décision (Calame 1994 : 63).

Pour Pierre Lascoumes, les limites des dispositifs de concertation mis en place dans le cadre de projets qui touchent à l'environnement s'expliqueraient en particulier par une absence de méthode et de définition des objectifs à atteindre (Lascoumes 1998 : 58-59) ;

son analyse le conduira également à considérer que « *négozier pose un problème de pratique démocratique en raison de l'inégalité entre les acteurs impliqués* » (Lascoumes 1994 : 169 et s.). Pierre Lascoumes place en fait sa réflexion au-delà du conflit d'aménagement, en interrogeant la relation aménagement-environnement. Il suggère en effet que le principe selon lequel une politique d'aménagement censée intégrer la protection de l'environnement<sup>243</sup> implique moins d'apporter des solutions que de définir les véritables « "problèmes" » à traiter (Lascoumes 1993 : 80). Un tel travail d'identification d'un problème et d'élaboration de décisions censées y répondre introduit *de facto* le principe de l'élaboration collective de ces décisions. Cette préférence accordée au processuel sur le substantiel privilégierait ainsi la manière avec laquelle le contenu d'un projet serait élaboré. Pour Pierre Lascoumes, cette préférence passerait nécessairement par la constitution ou le renforcement de « *structures d'ajustement entre intérêts divergents* », entendues comme autant de « *cadres d'action concrets* »<sup>244</sup> (Lascoumes 1993 : 69). Cet auteur suggèrera également que « *la résolution des conflits ne s'accomplit réellement que lorsque des dispositifs de concertation équilibrée parviennent à être stabilisés* » (Lascoumes 1994).

Lancée de manière officielle par le ministre de l'Environnement en 1996 lors d'une conférence de presse, la charte de la concertation tentera de concrétiser ces principes, mais en vain<sup>245</sup>. Envisagée dans le cadre de projets d'aménagement potentiellement conflictuels de taille plus réduite que les projets soumis aux débats publics organisés sous l'égide de la Commission nationale de débat public (cf. supra III.3.2), la charte de la concertation avait pour objectif de « *promouvoir la participation des citoyens aux projets qui les concernent [...] d'améliorer le contenu des projets et faciliter leur réalisation [...] fournir aux différents partenaires les éléments d'un code de bonne conduite définissant l'esprit qui doit animer la concertation et les conditions nécessaires à son bon déroulement* » (préambule de la charte). Elle reposait sur le volontariat dans la mesure où l'ensemble des signataires de la charte s'engagerait à en respecter les règles fixées dans les neuf articles qu'elle contient. Ceux-ci fixaient les conditions d'une concertation « *aussi large que possible [...] qui doit associer tous ceux qui veulent y participer* » (article 2) et qui doit « *favoriser le débat* », permettre « *d'échanger des arguments* », « *favoriser la cohésion sociale* », « *améliorer les projets ou faire émerger de nouvelles solutions* » (article 5). La publication de la charte de la concertation répondait à une demande de participation

<sup>243</sup> En revisitant la relation aménagement-environnement à travers le politique de création de parcs nationaux et les lois Montagne et Littoral, Pierre Lascoumes nous rappelle que l'article 2 de la loi de 10 juillet 1976 sur la protection de la nature précise que les politiques transversales de protection de l'environnement visent à introduire de l'environnement dans les politiques sectorielles qui participent à l'aménagement : « *les activités publiques et privées d'aménagement, d'équipement et de production doivent se conformer aux mêmes exigences [que chacun veille à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit]* », ce qui signifie une conciliation des activités d'aménagement avec un « *certain degré de protection des milieux* ». Ces politiques sectorielles seraient ainsi un moyen d'organiser « *l'ajustement d'intérêts divers avec la protection des intérêts environnementaux* » (Lascoumes 1993 : 60).

<sup>244</sup> Cette expression est un clin d'œil fait au système d'action concret développé par Michel Crozier et Erhard Friedberg. Michel Crozier et Erhard Friedberg définissent le système d'action concret comme « *un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est à dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux* » (Crozier & Friedberg 1992 : 286)

<sup>245</sup> A notre connaissance, cette charte a été appliquée uniquement au projet de la ZAC Seine Rive-Gauche à Paris.

de la part de la population et du mouvement associatif<sup>246</sup>, mais elle symbolisait également une tentative d'améliorer un cadre des négociations dénoncées pour leur opacité. A ce titre, on ne trouve aucune référence faite à la négociation dans cette charte. En France, la négociation, comprise dans son sens de marchandage, « *n'est pas noble* » (Tricot 1993 : 69). Alors on évite de recourir à ce terme. Certes, l'emploi du terme concertation, qui signifie agir de concert, est plus noble. Il est également plus vague dans ses objectifs en termes d'action, comme le sont les objectifs fixés par l'article 5 de la charte. Bien que l'on puisse comprendre l'intention du ministère de l'Environnement de ne pas contrarier les aménageurs à travers cette charte qui repose sur le volontariat, le contenu de celle-ci exprime bien la distance prise à l'égard d'un thème (les négociations) qui demeure tabou.

Pourtant, les deux conflits que nous avons analysés témoignent du rôle central que jouent les négociations et de l'enjeu que représente leur ouverture aux détracteurs d'un projet d'aménagement dans un objectif de conflit constructif. S'il s'agit ni de considérer les négociations comme l'unique réponse au conflit d'aménagement, ni de faire le lit d'une idéologie du consensus, notre travail nous conduit à penser que toute initiative menée dans un objectif de gestion d'un conflit d'aménagement ne peut faire l'économie d'une action au niveau des négociations. En d'autres termes, ignorer le rôle de ces négociations rendrait illusoire toute démarche de gestion d'un conflit d'aménagement. Les réponses apportées aux mécanismes conflictuels interpersonnels par les principes sous-jacents aux négociations à tendance coopérative confirment les résultats issus de notre analyse des deux conflits étudiés (cf. infra).

Il convient de préciser cependant que le recours à la négociation n'est ni exclusif de la gestion du conflit d'aménagement ni n'a la prétention à conduire à la « bonne » solution. Comme le rappellent plusieurs auteurs, la négociation n'a pas pour but de dire qui a raison ni de convaincre l'autre (ce qui relève du débat), elle est essentiellement orientée vers la décision (Dupont 1994 : 10 ; Freund 1983 : 285). Cette préférence accordée par la négociation à la décision explique probablement en partie les réticences nourries en France à l'égard de la négociation dans le domaine de l'aménagement ; l'acuité des conflits d'aménagement tendrait à suggérer toutefois la nécessité de repenser les modes hexagonaux de négocier les projets d'aménagement en accordant davantage d'importance à la question de la décision, sans pour autant remettre en cause le débat public. Sans négliger les avatars de la négociation (cf. infra), l'intérêt de son exercice réside dans la possibilité qu'émerge une solution commune et mutuellement acceptable plutôt qu'une solution unilatérale qui serait imposée (Dupont 1994 : 8 ; Zartman 1998 : 9). C'est ce choix de s'engager dans un processus de négociation et sur une solution commune qui importe, davantage que l'équité de l'accord trouvé (qui n'est toutefois pas négligé). Par ailleurs, à travers la négociation, ce qui compte est la distribution des gains et non pas l'efficacité (Zartman 1998 : 8-9). A l'heure où de nombreux projets d'aménagement sont bloqués en France, la distribution des gains conduisant à une issue constructive du conflit d'aménagement n'est néanmoins pas forcément antinomique de l'efficacité.

---

<sup>246</sup> Sur la genèse de la charte de la concertation, voir Ollivier-Trigalo (M.) & Piechaczyk (X.) (2001).

Par ailleurs, il convient de reconnaître que l'idéologie du consensus (comme résultat) est fortement prégnante outre-Atlantique sous couvert notamment du modèle de jeu gagnant-gagnant issu de négociations coopératives. Olivier Faure émet en particulier une critique virulente à l'égard de ce qu'il nomme « *l'idéologie de "gagnant-gagnant"* » qui postule que chaque partie gagne, à travers la négociation, par rapport à une situation de compromis ou par rapport à une situation sans négociation (Faure et al. 1998). Selon lui, celle-ci ne tient pas compte de ce que chaque partie peut perdre et de l'équité (Faure et al. 1998 : 186).

Pour l'ensemble des raisons qui viennent d'être évoquées, il apparaît nécessaire de définir les conditions de pratiques de négociation qui répondent à l'enjeu de la gestion des conflits. Nous montrerons que le rôle du tiers-médiateur apparaît essentiel à considérer à ce titre comme garant de l'équité du processus de négociation et de son résultat.

#### **IV.2. LA GESTION DU CONFLIT INTERPERSONNEL A TRAVERS L'ORGANISATION ET L'ASSISTANCE A LA NEGOCIATION**

Conflit et négociation apparaissent intimement liés tant on observe d'évidentes similitudes entre les théories portant sur chacun de ces deux thèmes. Il suffit pour cela de se référer à Morton Deutsch dans ses ouvrages et articles sur le conflit lorsqu'il évoque l'orientation constructive/destructrice à travers les stratégies de coopération/compétition, sans que l'on ne puisse faire le parallèle avec le caractère coopératif ou compétitif d'une négociation (cf. infra). Par ailleurs, la négociation, comme le conflit, constitue un domaine difficile à cerner, notamment si l'on se réfère aux différents corpus qui l'abordent (économie, théorie des jeux, sociologie, psychosociologie, etc.).

On peut penser ainsi que la négociation se prête « naturellement » à la gestion des conflits. Encore faut-il néanmoins le démontrer et en fixer les conditions afin d'éviter tout discours naïf. Si la gestion du conflit via un processus de consensus repose sur la décision collective, cela signifie que les négociations doivent être ouvertes aux opposants aux projets d'aménagement.

Dans ce cas, la négociation doit répondre aux mécanismes conflictuels du conflit interpersonnel que nous avons élaborés auparavant. Nous les rappelons ci-dessous en soulignant des principes de gestion qui semblaient émerger pour chacun d'eux :

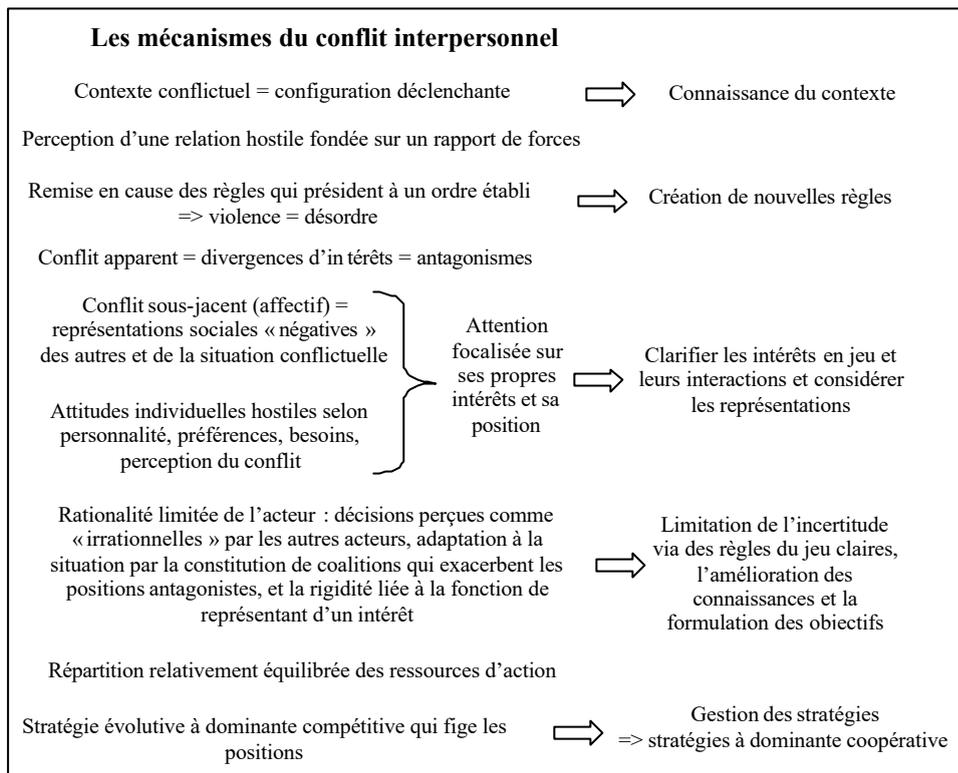


Figure 40 : La gestion des mécanismes conflictuels en aménagement

La gestion du conflit interpersonnel implique en l'occurrence de considérer des mécanismes conflictuels auxquels les négociations sont censées pouvoir répondre : la nature des règles du jeu contestées, l'antagonisme entre les intérêts en jeu, les représentations sociales et les différentes rationalités (évolutives) portées par les parties concernées, la nature et la répartition des ressources entre ces parties, et leurs stratégies compétitives potentielles.

Avant toute chose, il convient de préciser ce que l'on entend par négociation, terme trop souvent et abusivement utilisé sans être préalablement défini. Nous montrerons que l'exercice de la négociation répond à une partie des mécanismes conflictuels interpersonnels et aborderons ensuite la question de la difficulté d'accéder à la coopération et à l'accord à travers la négociation (2.1). Devant ces difficultés, l'intervention d'un tiers-médiateur peut compléter utilement la négociation.

## 2.1. La négociation est consubstantielle à la gestion du conflit interpersonnel, sous certaines conditions<sup>247</sup>

Comme nous le développons plus loin, il convient de toujours considérer la négociation à travers sa dualité coopération/compétition, ce qui en rend l'analyse et l'exercice délicats. Les définitions de la négociation s'accordent en effet, en dépit de leur diversité, sur le fait que la négociation implique l'existence de divergences entre les acteurs, sans qu'existe nécessairement un conflit (Dupont 1994 ; Faure 1991 ; Lax & Sebenius 1986). L'existence d'éléments de discordance entre les acteurs interdit dès lors d'assimiler la négociation à une situation de coopération pure. La négociation, en tant que processus d'échanges, implique néanmoins un degré minimal d'ouverture vers l'autre ou les autres, ce qui exclut de considérer la négociation comme une situation de conflit pur. Ce degré d'ouverture vers l'autre oriente en fait le caractère plutôt compétitif ou plutôt coopératif de la négociation<sup>248</sup> (cf. infra).

### *al Définition et implications de la négociation*

Parmi les nombreuses définitions de la négociation<sup>249</sup>, nous retiendrons qu'elle est «*une activité qui met en interaction plusieurs acteurs qui, confrontés à la fois à des divergences et des interdépendances, choisissent (ou trouvent opportun) de rechercher volontairement une solution mutuellement acceptable*» (Dupont 1994 : 11).

Cette définition renvoie à des conditions qui apparaissent comme autant de contraintes dans un processus de négociation (Dupont 1994 : 11-12) :

- la négociation constitue une forme d'interaction entre des personnes ou des organisations et implique la communication (qu'elle soit directe ou indirecte –via les media, un avocat, etc.-), ce qui place l'aspect relationnel à la fois comme moyen et comme résultat recherché de l'activité de négociation ;
- elle repose à la base sur une divergence en termes d'intérêts, de buts (ou objectifs), de faits (ou leur interprétation), de méthodes, de statuts et rôles, et de valeurs ;
- l'existence de cette divergence autour d'un point commun témoigne d'une interdépendance entre les négociateurs qui les contraint à agir de concert ;
- la négociation relève d'un acte volontaire de la part de chacune des parties qui peut choisir d'entrer, de rester et de sortir de la négociation ;
- et enfin, la négociation prétend à l'émergence d'une solution qui satisfasse les

<sup>247</sup> Nous reprenons ici les aspects théoriques essentiels de la négociation qui sont en lien avec notre sujet. Nous n'abordons pas, par exemple, les tactiques de négociations. Pour une lecture exhaustive de la théorie de la négociation vue à travers plusieurs disciplines, on pourra se reporter à Dupont (1994) – *La négociation : conduite, théorie, applications*, Dalloz, Paris, 391p. et Rojot (J.) (1994) – *La négociation*, Vuibert, Paris, 219p.

<sup>248</sup> Dans le langage de la théorie des jeux, on emploiera respectivement les expressions de négociation distributive ou de négociation intégrative.

<sup>249</sup> Pour une revue de nombreuses définitions de la négociation, cf. Dupont 1994 : 11 et s.

différentes parties (« *mutuellement acceptable* »).

On mesure notamment ici les liens qui unissent les négociations au conflit et à sa gestion. En effet, les trois premières caractéristiques renvoient au conflit, les deux dernières aux conditions de sa gestion via le processus de consensus (cf. supra). En fait, le passage du conflit vers la négociation constitue une opération délicate pour chacune des parties ; il est soumis, en l'occurrence, à plusieurs conditions de faisabilité qui, si elles ne sont pas réunies, rendent illusoire toute sortie du conflit par un processus consensuel.

- *La négociation est un acte volontaire*

La participation d'un individu à une négociation constitue un acte volontaire relevant d'un certain nombre de critères (Dupont 1994 : 23 et s. ; Mermet & Barouch 1987 : 370 et s. ; Rojot 1994 : 78 et s.). En premier lieu, une partie doit reconnaître l'existence du conflit et le droit de l'autre à gagner quelque chose à l'issue de celui-ci. En second lieu, la négociation doit être perçue comme le meilleur mode d'action au regard des autres stratégies d'action possibles (ne rien faire, attaquer une décision relative au projet d'aménagement auprès du tribunal, mobiliser son réseau, organiser des manifestations publiques, etc.) qu'une partie peut évaluer à l'aune de leur gain potentiel respectif, bien que la rationalité limitée rende cet exercice délicat. Celle-ci doit être notamment « consciente » que la négociation revêt un coût (en temps, en énergie, en concessions, etc.) et que ce coût va l'orienter dans son choix d'entrer puis de rester dans la négociation.

Une fois ces conditions réunies pour au moins l'une des parties, le passage d'une stratégie de compétition vers une stratégie de négociation-coopération nécessite l'abandon de sa part de l'espace conflictuel et des comportements qui s'y trouvent attachés ; ce qui implique un changement d'attitude de sa part qui se traduise par un geste adressé à l'attention de la ou des autres parties et qui exprime une action symbolique se référant à la fois au contenu (je veux négocier) et à la relation (je respecte ce que vous êtes) (Mermet & Barouch 1987).

Dans la réalité, les deux cas étudiés montrent toutefois que l'engagement volontaire d'une partie dans la négociation procède d'un processus lent qui l'a vu recourir auparavant à diverses stratégies. La négociation résulte en l'occurrence d'un processus d'apprentissage du conflit qui, certes, conduit à une implication volontaire dans une relation, mais qui traduit également souvent une solution de dernier recours, après épuisement des actions nourries par la stratégie compétitive.

Ainsi, un conflit d'aménagement ne pourra se trouver géré sans la volonté affirmée (le plus souvent de manière implicite) par l'ensemble des parties concernées de sortir du conflit. Ce qui implique de la part des opposants à un projet d'aménagement d'accepter d'abandonner, au moins partiellement, un mode d'action qui leur a permis d'être reconnu comme acteur, ce qu'ils refusent parfois de faire ; mais cette volonté doit également être exprimée par le maître d'ouvrage, qui doit accepter alors de voir son pouvoir empiété, ce qui suscite également de vives réticences de sa part à s'engager dans des négociations. L'un et/ou l'autre de ces refus conduit à de nombreux blocages de projets.

- *La négociation requiert des conditions favorables*

La négociation doit être engagée à un moment propice, c'est-à-dire, comme dit plus haut, au début du conflit ou après une période d'attente qui a permis de réduire la tension entre les protagonistes. L'acceptation et l'entrée en négociation supposent qu'il existe une répartition à peu près équilibrée des ressources entre les parties en conflit. L'individu, le groupe ou l'organisation qui participe à une négociation doit en effet pouvoir percevoir qu'il peut discuter d'égal à égal avec l'autre ou les autres acteurs et qu'il peut retirer des gains de la négociation, sans quoi il n'aura aucune raison d'entrer dans un jeu de négociation au sein duquel il serait dominé. Cette condition apparaît cependant délicate à évaluer en raison de la difficulté qu'il y a pour l'acteur à appréhender le niveau des ressources et les stratégies des autres acteurs. En outre, un certain nombre de travaux soulignent que le déséquilibre de ressources entre les négociateurs peut conduire à un résultat plus équilibré qu'un arbitrage judiciaire ou qu'une absence de négociations, du moins tant qu'existe une zone d'accord possible (cf. ci-dessous) ; ce déséquilibre ne pourrait justifier seul le refus d'engager une négociation (Sachs 1986 : 16 et s.)<sup>250</sup>. L'analyse issue de nos deux cas d'étude montre cependant que la négociation a été engagée uniquement lorsque les opposants au projet d'aménagement (associations de riverains, D.R.A.E., municipalités) ont été en mesure d'être reconnus comme interlocuteurs « valables » par les promoteurs des projets, c'est-à-dire lorsque ces derniers ne pouvaient plus mener à bien leur projet en raison de l'existence d'un contre-pouvoir. En l'absence d'un tel équilibre, le maître d'ouvrage préférera adopter le plus souvent une stratégie compétitive comme il l'a fait jusque dans les années 90 en France.

- *La négociation suppose la possibilité d'accéder à un accord*

Enfin, de manière corrélative aux deux précédents points, les acteurs qui s'engagent dans la négociation doivent percevoir qu'il est *possible d'obtenir un accord*. Cet accord est envisageable à l'unique condition qu'il existe une « zone d'accord possible »<sup>251</sup>, c'est-à-dire une plage d'intersection entre les latitudes de négociation des négociateurs (cf. Figure 41 ci-dessous) :

---

<sup>250</sup> Sur cette question, l'auteur se fonde sur une analyse de la littérature étasunienne. Il convient de souligner cependant que c'est l'intervention d'un médiateur qui rend possible la tenue de telles négociations (cf. infra).

<sup>251</sup> On trouvera également dans la littérature les expressions de « zone de contrat possible » (Rojot 1994) ou « plage de négociation ».

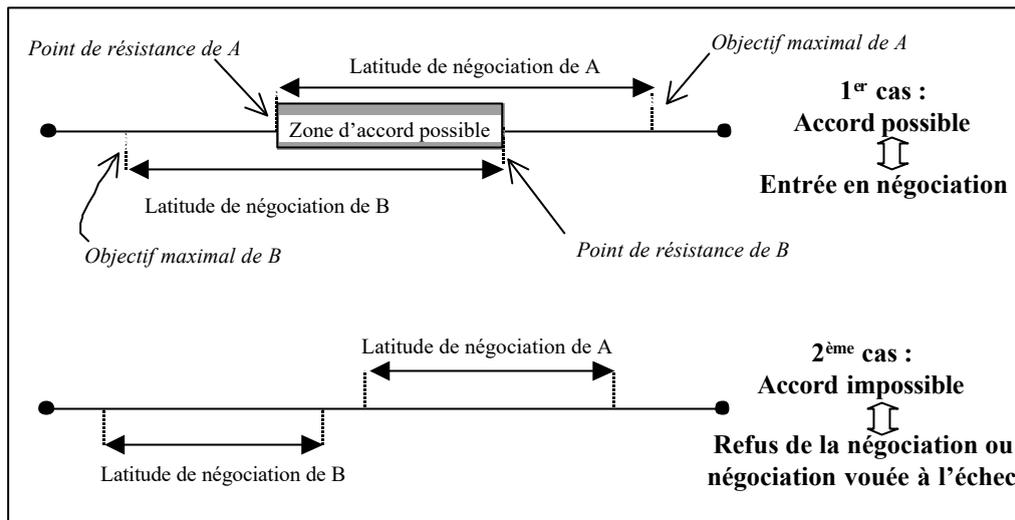


Figure 41 : La zone d'accord possible<sup>252</sup>

S'il convient de reconnaître que les parties ne sont pas en mesure le plus souvent d'identifier cette zone de contrat (Rojot 1994), une interrogation majeure est de savoir si une telle plage de négociation existe avant d'entrer en négociation ou au cours de la négociation<sup>253</sup>. L'analyse des deux conflits étudiés semblerait souligner que la zone d'accord évolue dans le temps en fonction de l'évolution du conflit, et que la latitude de négociation de chacune des parties n'est pas donnée une fois pour toute. Ce qui tendrait à limiter l'intérêt de la notion de zone d'accord possible dans la réalité.

La satisfaction de ces conditions rend ainsi possible la négociation. Si elle conduit à un accord, l'adhésion à celui-ci sera réelle et permettra une meilleure prise en compte de ces intérêts en regard d'une décision qui serait prise sans la participation de l'ensemble des parties concernées (Susskind & Bacow & Wheeler 1983 : 151 ; Wondolleck 1985 : 349-350). Cependant, ces conditions sont loin d'être aisées à satisfaire. C'est en particulier ce qu'illustre la dualité coopération/compétition présente dans toute négociation.

- *Le conflit n'est jamais totalement absent de la négociation*

Cette dualité compétition/coopération<sup>254</sup> caractérise en particulier les stratégies potentielles en situation de conflit (cf. supra III.2.5). Celle-ci ne fait que renforcer le lien

<sup>252</sup> D'après Dupont 1994. Le point de résistance (ou de rupture) constitue la limite inférieure de l'objectif à atteindre par le négociateur en dessous duquel il refusera la négociation ou l'accord (il est néanmoins rarement explicite chez l'individu).

<sup>253</sup> Au cours de la négociation, les objectifs et points de résistance peuvent évoluer ; en outre, l'existence de cette plage de négociation ne signifie pas pour autant qu'un accord va être obtenu.

<sup>254</sup> C'est Walton et McKersie qui, les premiers, firent la distinction entre « integrative bargaining » et « distributive bargaining » (Walton (R.E.) & McKersie (R.B.) (1965) – *A behavioral theory of labor negotiations: an analysis of a social interaction system*, New-York, McGraw-Hill). Morton Deutsch, pour sa part, employa les expressions de « cooperative process » et de « competitive process » afin de qualifier les deux stratégies principales que toute partie en conflit est susceptible d'adopter (Deutsch (M.) (1973) – *The resolution of conflict*, New Haven, Yale University Press).

négociation/conflit.

La négociation qui se déroule selon un mode compétitif relève de la compétition entre négociateurs ; elle correspond à un jeu à somme nulle (une partie gagne ce que l'autre perd) où un acteur tente de dominer le ou les autres acteurs afin de maximiser son profit. La négociation coopérative tend quant à elle vers l'intérêt commun et correspond à un jeu à somme positive, c'est-à-dire une configuration où le négociateur tente d'améliorer sa situation et d'atteindre ses objectifs sans néanmoins que l'autre ressorte perdant de la négociation. Dans ce dernier cas, chacune des parties concernées doit être en mesure de retirer un gain du processus de négociation coopérative. Celle-ci est notamment privilégiée par les parties qui attachent une grande importance à la qualité de la relation avec les autres parties. L'état des relations existantes ainsi que les objectifs en terme de relations futures vont ainsi en partie influencer le type de négociation engagée par un acteur. Parce qu'elle favorise la qualité de l'adhésion des parties à une décision, la négociation coopérative constitue l'objectif à atteindre en termes de gestion d'un conflit (cf. Figure 42 ci-dessous).

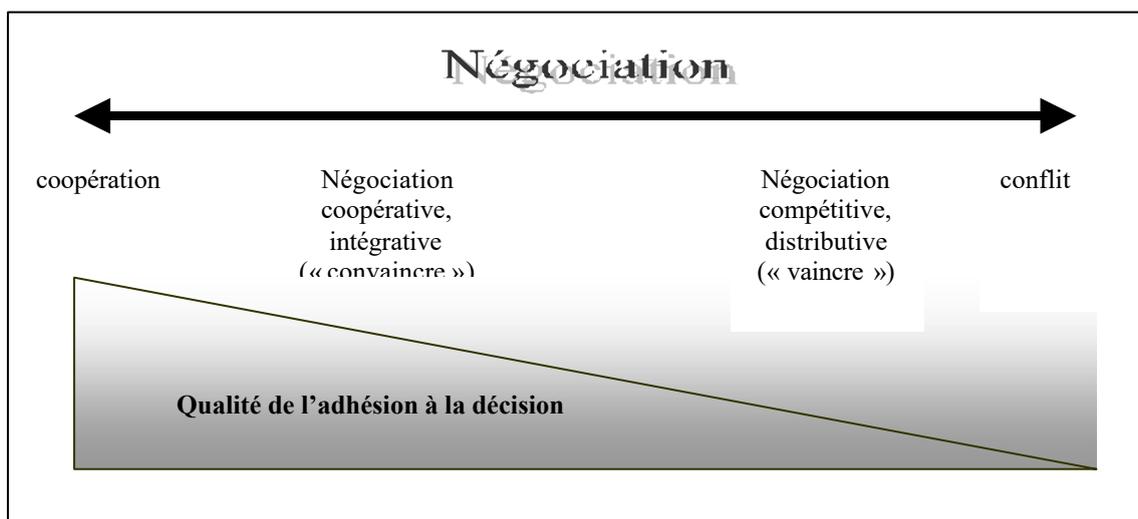


Figure 42 : Négociation coopérative et négociation compétitive<sup>255</sup>

Cependant, le découpage compétitive/coopérative, s'il est intéressant du point de vue de l'analyse, n'en est pas moins peu réaliste. Une fois de plus, la théorie des négociations rejoint celle portant sur le conflit (cf. supra III.2.5) en considérant que la plupart des négociations sont mixtes puisque « ces deux aspects [distributif et intégratif] sont en fait imbriqués inextricablement : en pratique, ils ne peuvent pas être séparés (...). Il y a une tension centrale, inévitable entre les actions coopératives pour créer en commun de la valeur, et les actions conflictuelles pour obtenir un avantage individuel » (Lax & Sebenius

<sup>255</sup> D'après Vodoz (L.) – « La prise de décision par consensus : pourquoi, comment, à quelles conditions », *Environnement et Société*, sept. 1994 et « Enjeux et limites du recours à la négociation » in *La négociation : son rôle, sa place dans l'AT et la protection de l'environnement*, sous la direction de Ruegg (J.), Mettan (N.) & Vodoz (L.), 1992, pp279-296.

1986 : 29-30, cités par Dupont 1990 : 43). Christophe Dupont aime à rappeler, en reprenant ces deux auteurs, que toute négociation comporte simultanément la recherche de la satisfaction d'objectifs individuels et d'un objectif commun (puisque la recherche d'un accord mutuellement acceptable est préféré à une décision unilatérale), ce qui se traduit par le caractère toujours mixte d'une négociation où la compétition côtoie la coopération.

En outre, ainsi que le souligne Jacques Rojot, dès qu'une négociation a trait à un enjeu très important pour un négociateur, même si celui-ci se trouve dans une position de force telle qu'il pourrait privilégier une stratégie de négociation compétitive avec l'assurance qu'elle lui serait profitable, celui-ci se trouve en situation de dépendance avec le ou les autres négociateurs (en raison de l'importance que l'enjeu revêt pour lui), ce qui va le plus souvent l'incliner vers une stratégie de négociation coopérative (Rojot 1994). Cependant, en dépit de ce lien permanent compétition/coopération, il est tout de même possible de distinguer des négociations à prédominance conflictuelle et des négociations à prédominance coopérative (Dupont 1994 : 11).

Cet aspect est important à considérer pour notre travail car il souligne que la gestion du conflit n'est ni aisée à conduire ni synonyme de concorde entre les parties. *La gestion du conflit se déroule dans le conflit*, elle ne permet pas de l'éliminer.

En abordant ces différentes conditions qui président à la négociation, on comprend bien qu'elle requiert des conditions particulières (le volontariat traduit une préférence pour cette stratégie de dialogue liée à des conditions de répartition des ressources et l'apprentissage du conflit qui place généralement son exercice à l'issue d'un conflit intense) et qu'elle est empreinte d'ambiguïté à travers sa dualité compétition/coopération.

Pourtant, de nombreux auteurs considèrent cependant la négociation implicitement dans son sens de coopération, c'est-à-dire une négociation dans laquelle les parties en conflit construisent ensemble un accord qui puisse mutuellement les satisfaire (c'est le cas notamment des auteurs auxquels nous avons fait référence sur la thématique du consensus). Pour Julien Freund par exemple, c'est à travers cette négociation-coopération que peut se faire la reconnaissance des droits et qualités des autres interlocuteurs et l'acceptation par chacune des parties d'être amenée à faire certaines concessions (Freund 1983 : 280). Or, la théorie de la négociation nous suggère que cette vision apparaît somme toute quelque peu naïve. La négociation n'est pas forcément tournée vers la coopération. Bien au contraire. Elle est le plus souvent orientée vers une maximisation des gains d'une partie aux dépens de l'autre. Et quand bien même la négociation se révélerait coopérative, elle ne doit pas faire oublier sa tendance compétitive.

En ce sens, la négociation à tendance coopérative n'est pas un processus anodin et aisé, tant par les conditions de son exercice que par l'effort d'ouverture qu'elle requiert de la part des parties en conflit. Ces « contraintes » permettent d'expliquer la préférence accordée par les parties en conflit, enfermées dans sa spirale, à privilégier la confrontation directe ou indirecte (via un tiers-arbitre). Les très nombreuses situations de blocages de

projets d'aménagement en France traduisent à la fois l'existence d'un relatif équilibre des ressources (qui rendrait les négociations possibles) et une préférence accordée à la compétition. En somme, si cet équilibre des ressources pourrait permettre d'engager des négociations à tendance coopérative, le principal obstacle semble relever de la réticence d'au moins une des parties à négocier.

En précisant ci-après la nature des conditions nécessaires à l'instauration de négociations à tendance coopérative qui s'inscriront dans une logique de conflit constructif, nous abordons également les conditions de gestion des conflits d'aménagement en France.

### ***b/ Les approches collaboratives orientées vers la négociation coopérative***

Nous abordons ici la traduction empirique, via les pratiques de négociation, des conditions de la mise en place de négociations à tendance coopérative.

Les approches dites collaboratives ont vu le jour aux Etats-Unis depuis les années 70.

Elles sont présentées comme des démarches dont l'objectif consiste à construire une capacité collective en réponse à un environnement turbulent (Gray 1996 : 58) à travers la confiance et la reconnaissance de la légitimité de l'autre, puis l'obtention d'un accord qui doit ensuite être mis en œuvre (Gray 1996 : 66).

Ces approches reposent sur un certain nombre de principes qui s'apparentent fort à ceux évoqués précédemment à l'endroit du consensus.

Les approches collaboratives reposent sur un principe fondamental de gestion d'une situation conflictuelle : la définition collective du problème à traiter (*problem-setting*). Ce principe se substitue à l'approche conventionnelle de résolution du problème (*problem-solving*). L'enjeu n'est donc plus de résoudre un problème défini par d'autres, mais de définir ce problème de manière collective afin d'envisager ensuite son traitement selon un processus également collectif (Gray 1996 ; Soubeyran 1987). Ce qui rejoint les propos précédents de Pierre Lascoumes et de Pierre Calame. Cet objectif de définition commune du problème sur lequel repose toute démarche collaborative se présente en l'occurrence comme le principe fondateur de toute décision collective.

Barbara Gray distingue quatre formes principales d'approche collaborative en tenant compte de deux dimensions : les facteurs de motivation à collaborer (développer une vision commune / résoudre un conflit) et le type de résultat recherché (échange d'information / accord commun). Ces quatre formes de collaboration sont représentées dans le Tableau 8 suivant :

Tableau 8 : Les quatre modes de collaboration

		Type de résultat recherché	
		Echange d'informations	Accord commun
Facteurs de motivation	Développer une vision commune	« Appreciative planning »	« Collective strategy »
	Traiter un conflit	« Dialogue » (concertation)	« Negotiated settlement » (accords négociés entre les représentants d'intérêts)

Source : Gray 1996 : 59 et s.

On remarquera notamment que les deux formes d'approche collaborative qui répondent à l'objectif de traitement du conflit correspondent à celles observées à l'occasion des deux conflits que nous avons analysés : l'approche dite de « *dialogue* » correspond à la concertation mise en place dans le cadre du projet routier de la LCR alors que celle de « *negotiated settlement* » a vu le jour à l'occasion de l'élaboration du projet d'usine d'incinération TREDI. Le première répond bien à la recherche d'informations de la part du promoteur du projet routier via un processus d'échanges d'informations tandis que la deuxième consiste bien à rechercher un accord commun à l'issue du blocus de l'usine d'incinération. On peut mieux comprendre, à travers cette simple classification que la démarche de « *dialogue* » se soit révélée inappropriée à la gestion du conflit autour du projet de la LCR en raison de son incapacité à produire un accord commun (qui n'était pas recherché).

La classification proposée par Barbara Gray confirme ainsi le rôle central que jouent les accords négociés (*negotiated settlements* ou solutions négociées) dans un objectif de gestion d'un conflit.

Associées le plus souvent aux négociations, les approches collaboratives n'ont pas bonne presse en France. Le développement des approches collaboratives aux Etats-Unis au cours des années 80 s'inscrit, en effet, dans un contexte de dérégulation étasunien initié par la politique du gouvernement Reagan (Soubeyran 1988 : 112). Associées ainsi dans les esprits à la fois à la politique économique libérale, aux négociations et aux Etats-Unis, elles suscitent, c'est le moins que l'on puisse dire, une certaine méfiance en France. On peut néanmoins s'interroger sur le fait que, plus prosaïquement, les approches collaboratives ne dérangent pas également, voire surtout, parce qu'elles invitent à transformer les relations de pouvoir via la mise en place de nouvelles règles de négociations. Au centre de celles-ci, le principe de définition du problème (*problem setting*) suppose indéniablement un bouleversement des démarches classiques reposant sur le traitement des problèmes définis exclusivement par les autorités. Le principe de définition

du problème confère en effet un caractère stratégique au recours à l'approche collaborative comme processus de transformation des relations de pouvoir (Himmelman 1996 : 26).

Ce sont des enseignants-chercheurs associés à des praticiens qui ont développé depuis les années 70 à l'université de Harvard de nombreuses réflexions en matière de démarches de production d'accords négociés, en particulier dans le cadre d'un programme conduit sur la négociation<sup>256</sup>.

Roger Fisher et William Ury proposent notamment en 1981 le principe d'une négociation « idéale » : la « *négociation raisonnée* » ou « *négociation sur le fond* »<sup>257</sup>. Celle-ci doit tendre vers la négociation coopérative. Pour les deux auteurs, la négociation classique est une négociation de position qui masque le véritable enjeu de la discussion. Dans la négociation classique, le négociateur se focalise en priorité sur sa propre position qu'il entend bien défendre et sur la position des autres négociateurs considérés comme des adversaires. Dans la négociation raisonnée, l'écoute et la compréhension de l'autre tiennent une place prépondérante ; celle-ci repose sur le dialogue et non sur l'affrontement, sur la volonté de convaincre et non de vaincre l'autre. Comme le soulignent cependant les deux auteurs, la négociation raisonnée ne signifie en rien d'être « *gentil* » dans la négociation, mais d'être « *doux à l'égard des hommes et dur à l'égard du différend* » (Fisher & Ury 1993 : 27-28).

La négociation raisonnée repose sur quatre principes fondamentaux dont l'objectif est de dépasser les positions des personnes et les *a priori* que chaque négociateur peut avoir à l'égard du ou des autres négociateurs, en traitant réellement du fond du problème abordé (Fisher & Ury 1993). En ce sens, celle-ci privilégierait le traitement du conflit apparent en laissant de côté le conflit sous-jacent :

- 1. Traiter séparément les questions de personnes et le différend : le volet affectif d'une relation doit être mis de côté au profit d'un réel travail sur l'objet du différend ;
- 2. Se concentrer sur les intérêts en jeu et non sur les positions : il s'agit d'éviter de vouloir défendre en priorité sa position ;
- 3. Imaginer un grand éventail de solutions avant de prendre une décision : imaginer en commun des solutions pour un bénéfice mutuel constitue une étape nécessaire et permet de sortir le négociateur d'une logique de recherche de solution unique qui est bien souvent paralysante ;
- 4. Exiger que le résultat repose sur des critères objectifs : la détermination en commun de critères justes plutôt que les critères propres à chaque négociateur permet de valider l'accord obtenu.

<sup>256</sup> Le «Harvard Negotiation Project».

<sup>257</sup> Fisher (R.) & Ury (W.) (1993) - *Comment réussir une négociation*, Seuil, Paris, 268p (titre original : *Getting to yes*, publié en 1981).

Certes, ces quelques principes peuvent paraître contestables sur un certain nombre de points, voire être rédhibitoires par leur prétention à solutionner des problèmes complexes sur la base de quelques techniques comportementales qui peuvent sembler simplistes parce que fondées sur la capacité des individus à être raisonnables<sup>258</sup>. La négociation raisonnée revêt toutefois un intérêt évident en proposant des principes qui constituent le fondement même de toute solution négociée. Si l'on peut émettre des doutes sur la capacité de l'individu à mettre de côté le volet affectif d'une relation dans le cadre d'un conflit, le principe général de la négociation raisonnée d'une « objectivation » des attitudes et des intérêts des négociateurs, à travers le dialogue et l'abandon de positions rigides, répond pour partie aux mécanismes conflictuels interpersonnels.

Afin d'appliquer ces principes, les auteurs proposent que la négociation soit menée en plusieurs séquences, chacune d'elles ayant un objectif précis permettant de poser les données du problème dans un premier temps (*problem setting*) puis d'envisager ensuite des solutions qui jetteront enfin les bases de la discussion. Une importante partie des négociations est donc consacrée à préparer la discussion (Fisher & Ury 1993 : 33 et s.).

De nombreux auteurs ont repris ces principes qu'ils ont complétés afin de proposer des démarches de négociation s'inscrivant dans une logique de coopération. Nous proposons ci-dessous une démarche inspirée de ces travaux<sup>259</sup>.

### **Phase 1 - La pré-négociation : diagnostic et fixation des règles de la négociation**

- Identification des parties, vérifier que les conditions pour une solution négociée sont remplies (équilibre relatif des pouvoirs, motivation des parties à négocier) ;
- Consentement des parties à la négociation et détermination des représentants des parties ;
- Etablissement en commun et acceptation des règles de la négociation : lieu des réunions, nombre de réunions, avec combien de participants, à quel titre untel participera, qui sera destinataire des compte-rendus des réunions, quels seront les liens avec la presse, quelle est la date butoir, quelles sont les règles d'accord (unanimité, vote, etc.), comment de nouvelles règles du jeu pourront être adoptées, quel sera le statut de l'accord obtenu, établissement de règles de bonne conduite entre les participants, etc. ;
- Identification commune des problèmes à traiter et des enjeux de la négociation : chaque partie exprime sa vision du problème, discussion destinée à « corriger » les malentendus, à apporter des informations, à exprimer ses valeurs, etc. et finalement à fixer les problèmes communs à négocier, qui doivent relever pour ce faire de valeurs conciliables ;
- Collecte d'informations pour répondre aux questions que soulèvent les problèmes évoqués (groupes de travail, commande d'expertises, etc.).

<sup>258</sup> Ce qui, en soi, n'est pas très éloigné des principes formulés par certains auteurs à l'endroit du consensus (cf. supra 1.3).

<sup>259</sup> Une démarche très souvent reprise dans la littérature est celle proposée par Larry Susskind et Jeffrey Cruikshank ; voir Susskind (L.) & Cruikshank (J.) (1987) – *Breaking the impasse : Consensual approaches to resolving public disputes*, Basic Books, USA, 276p. Ces principes ont également été repris en France par Laurent Mermet ; voir notamment Mermet (L.) (1987) – « La négociation », in Barouch (G.) & Theys (J.) - *L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets, Les cahiers du GERMES n°12*, Paris, pp.349-355 ;

### **Phase 2 - La négociation**

- Nouvelle discussion sur les précédents problèmes au vu des nouvelles informations qui permet d'élaborer en commun un éventail de solutions ;
- Négociation sur les principaux enjeux et solutions évoquées en s'accordant sur les points mutuellement acceptables ;
- Préparation d'un accord écrit ;
- S'assurer de l'engagement des parties à respecter l'accord ;
- Ratification de l'accord.

### **Phase 3 - La post-négociation (mise en œuvre)**

- Lier l'accord à la décision officielle ;
- Mise en œuvre de l'entente ;
- Contrôle et suivi de la mise en œuvre ;
- Créer les conditions d'une éventuelle renégociation si certains problèmes (à définir) se font jour.

Ce type de démarche semble bien tenter d'apporter des réponses aux mécanismes conflictuels relevant du conflit interpersonnel. Ainsi, afin d'instaurer une certaine confiance dans l'épreuve à laquelle ils participent, les parties s'accordent sur des règles qui vont encadrer leurs relations. La phase de pré-négociation permet à l'ensemble des intérêts d'être exprimés ; elle rend également possible, par le dialogue, l'expression d'opinions et la diffusion d'informations qui permettent de corriger des malentendus entre les parties impliquées et d'apprendre à se connaître. A travers la définition collective du ou des thèmes de négociation (*problem setting*), l'ensemble des intérêts sont considérés et discutés, ce qui répond à l'une des attentes majeures à l'origine du conflit.

La simplicité apparente de ce type de démarche ne doit pas cacher une mise en application qui l'est beaucoup moins. En fait, dans la réalité, les principes qui fondent ce type de démarche sont difficilement accessibles par les seules parties dans la mesure où ils supposent une prise de recul que la situation conflictuelle rend la plupart du temps illusoire. Devant cette difficulté, la très grande majorité des auteurs traitant du conflit ou des négociations évoque le recours à un tiers-médiateur (De Bono 1988 ; Deutsch 1994 ; Dukes 1996 ; Fisher & Ury 1993, Freund 1983 ; Monroy & Fournier 1997 ; Rubin & Pruitt & Kim 1994).

## 2.2. L'intervention quasi-incontournable du tiers-médiateur

Ainsi, pour Michel Monroy et Anne Fournier, l'issue constructive du conflit suppose une déconstruction de l'univers de représentations de chaque individu, univers qui constitue l'un des mécanismes conflictuels et que l'individu s'est efforcé de rendre inattaquable afin de conforter sa position. Cette déconstruction est notamment celle de l'image négative qu'une partie se construit de l'autre comme ennemi afin de l'affronter. Mais remettre en cause cette image qu'il s'est construite de l'ennemi serait dangereux pour l'individu car le doute qui l'envahirait serait synonyme d'un début de prise de conscience de la complexité de la situation, complexité qui va à l'encontre de sa vision simplificatrice de la situation qui lui permet de tenir sa position; ce serait ainsi risquer de perdre sa capacité de riposte (Monroy & Fournier 1997 : 128). Face à cette difficulté, voire cette impossibilité, pour chacune des parties, d'opérer ce changement de point de vue et d'attitude, l'intervention d'un tiers-médiateur est privilégiée afin d'introduire une nouvelle représentation du conflit auprès des protagonistes (Monroy & Fournier 1997 : 110) en créant un «*mécanisme de triangulation [...], le plus petit des systèmes de relation stable* » (Monroy & Fournier 1997 : 95)<sup>260</sup>.

Le rôle majeur du médiateur est confirmé par les deux conflits que nous avons analysés.

Dans le conflit qui a conduit au transfert de l'usine TREDI, plusieurs médiateurs sont intervenus de manière successive (un préfet et deux sous-préfets, mais également deux députés) à travers l'organisation de réunions avec l'ensemble des protagonistes destinées à calmer les esprits. On retiendra cependant avant tout le rôle de tiers-médiateur tenu par le sous-préfet de Vienne dont l'intervention a permis d'établir des négociations constructives dans un contexte de situation d'impasse. Celui-ci est devenu rapidement l'intermédiaire entre l'ensemble des acteurs, celui à qui chacun s'adressait pour « faire passer » un message aux autres protagonistes, celui qui était sollicité pour tenter de convaincre l'adversaire, celui qui a animé les réunions, bref celui qui a géré, avec l'assistance de certains maires locaux, l'issue de la dynamique conflictuelle. Ces tiers-médiateurs ont ainsi contribué à la gestion du conflit d'aménagement

L'ensemble des définitions de la médiation s'accorde sur le fait qu'elle repose sur l'intervention d'une tierce personne qui ne dispose d'aucun pouvoir de décision (ce qui distingue la médiation de l'arbitrage) dans le cadre d'une relation binaire (entre deux entités) qu'elle transforme ainsi en relation ternaire. En outre, la médiation est habituellement présentée comme un mode non juridictionnel de règlement des litiges. Cette vision considère la médiation comme une alternative possible à l'arbitrage d'un juge, qui procède de l'existence d'un conflit. Ce qui explique que la médiation est assimilée le

<sup>260</sup> Les auteurs soulignent que si la disqualification de l'Autre est irréversible, l'intervention du médiateur est alors nécessaire (Monroy & Fournier 1997 : 164).

plus souvent à un mode de « résolution » des conflits<sup>261</sup>.

L'American Arbitration Association a défini, par exemple, une variété de fonctions que le médiateur doit assumer, telles que faciliter la communication, aider à légitimer l'autre et faire reconnaître le droit de l'autre à négocier, mais également apporter une démarche et éduquer les participants non versés dans la négociation, élargir le processus en l'étendant à de nouveaux intervenants et de nouvelles ressources, aider les parties à examiner un problème selon différents points de vue via la définition commune des enjeux et des intérêts en jeu, et faire émerger un accord « raisonnable » (au sens de réaliste) (d'après Moore 1987 : 18). On aura souligné que ces fonctions tentent de répondre aux mécanismes conflictuels interpersonnels.

La médiation est censée répondre plus précisément à certains de ces mécanismes.

- *Le médiateur garant du respect des règles du jeu*

Dans le prolongement de la démarche exposée ci-avant, et afin de répondre à l'incertitude qui concourt aux comportements « irrationnels » entretenant le conflit, la médiation repose sur l'existence de règles du jeu claires qui fixeront le cadre des négociations pour l'ensemble des participants. L'absence de telles règles du jeu explique le plus souvent l'enlisement des négociations ou encore l'insatisfaction de participants à l'égard d'une démarche de concertation ou de négociation dont les tenants et aboutissants demeurent peu explicites. La définition commune de ces règles constitue un élément majeur dans la démarche de médiation dans la mesure où les parties en conflit sont généralement incapables de les établir de leur propre initiative. C'est le médiateur qui jouera par ailleurs le rôle de garant du respect de ces règles, ce qui implique que les parties lui accordent leur confiance. Cette définition commune des règles exprime implicitement la reconnaissance mutuelle des parties au droit de l'Autre à participer au processus de décision et à défendre ses intérêts. La mise en place de ces règles du jeu constitue ainsi une réponse à la contestation des règles existantes que traduit le conflit. On trouve là une manière de rétablir un certain équilibre des pouvoirs en regard d'une situation habituelle où un acteur domine le jeu par sa maîtrise des règles du jeu.

- *Le médiateur aide à « lire » la complexité d'une situation ...*

Une fois que le cadre des négociations a ainsi été établi et validé de manière collective, le processus de médiation peut se poursuivre en abordant l'objet du conflit proprement dit, c'est-à-dire en traitant de questions de fond. La tâche du médiateur consiste alors à aider les négociateurs à identifier les causes majeures du conflit, en leur faisant ainsi prendre conscience de la complexité de la situation et du caractère multicausal du conflit dans lequel ils sont impliqués (Moore 1987 : 26). Celui-ci peut, en outre, éventuellement les éclairer sur ces causes, mais également sur les objectifs et responsabilités de chacun, en leur faisant part de son analyse, en particulier sur l'histoire et la dynamique du conflit (Rubin & Pruitt & Kim 1994 : 208). C'est la phase de détermination collective du

---

<sup>261</sup> Nous présentons plus loin des différentes acceptions de la médiation.

problème à traiter (*problem setting*), qui permet ainsi d'éclairer la vision que les différents protagonistes ont du conflit.

L'intervention du médiateur apparaît alors capitale du point de vue de la prise en compte des représentations des différents protagonistes. En effet, l'objectif du médiateur consiste à aider les parties en conflit à mieux « lire » la complexité de la situation à laquelle ils se trouvent confrontés, afin de les accompagner ensuite dans leurs négociations. Celui-ci doit amener avant toute chose les protagonistes à transformer leur vision du conflit. Cette transformation implique, pour chacun d'eux, l'accès à une nouvelle vision des autres protagonistes et de la situation. Ce processus cognitif (Schuman 1996 : 129) consiste en fait à faciliter un travail de recadrage des représentations de la situation destinée à aider chacune des parties à dépasser toute vision manichéenne de la situation. En l'absence du médiateur, nous avons souligné auparavant que le travail de déconstruction des représentations négatives que chaque protagoniste a de son ennemi est beaucoup plus difficile et plus long à gérer pour les parties (Monroy & Fournier 1997 : 130), voire illusoire si la disqualification entre les acteurs est irréversible (Monroy & Fournier 1997 : 164). C'est Lewis Coser qui nous semble être le plus explicite sur cette fonction du médiateur, dont le rôle consisterait en l'occurrence à montrer « à chacune des parties les revendications et les arguments de l'autre, qui perdent ainsi leurs accents passionnés et subjectifs. Il aide aussi à dépouiller le conflit de ses éléments irrationnels et agressifs. [...] Le médiateur a pour fonction d'abord de supprimer la tension pour qu'on puisse traiter la discorde sans qu'interviennent d'autres éléments » (Coser 1982 : 41). L'intervention du médiateur consisterait ainsi à minimiser au maximum le conflit non réaliste (affectif) afin que l'attention des parties en conflit se focalise sur le conflit réaliste (apparent), ce qui rejoint l'un des principes de la négociation raisonnée. Dès lors, l'intervention du médiateur va consister à aider les parties à s'exprimer et à s'écouter mutuellement afin que s'opère ce travail de déconstruction des représentations. Les informations, opinions, idées et valeurs peuvent ainsi être échangées dans un objectif de désamorçage des émotions (Rubin & Pruitt & Kim 1994 : 211-214).

- ... à travers la diffusion et l'échange d'informations qui permettent de réduire l'incertitude

La diffusion et l'échange d'informations sont au cœur de la médiation. La fonction de « facilitateur » de la communication serait centrale chez le médiateur (Schelling 1980 : 181). C'est à la fois le partage d'informations qui permet d'instaurer un climat de confiance, et l'existence de ce climat qui facilite le partage d'informations. En facilitant les échanges d'informations entre les parties, en apportant éventuellement lui-même de nouvelles informations, ou encore en favorisant la production de nouvelles informations, l'objectif du médiateur est d'influer sur les représentations des différents participants à la médiation. Cette évolution est à la fois le produit et la condition de la perception d'un certain équilibre des forces, permise par une diffusion d'informations. Ce partage de l'information contribue à réduire l'incertitude et par conséquent le pouvoir d'un acteur sur un autre. En réduisant ainsi le déséquilibre des forces, la médiation rend la négociation possible.

Ainsi, l'intervention d'un tiers-médiateur doit permettre l'évolution de négociations à tendance compétitive vers des négociations à tendance coopérative. Dans une situation de conflit où les différentes parties sont disposées à négocier, l'ouverture vers l'Autre constitue un premier pas qui s'avère difficile à effectuer. Le médiateur aide à faire ce premier pas. Son intervention s'inscrit, en l'occurrence, dans le cadre de négociations qui expriment déjà une réponse apportée à certains mécanismes conflictuels, en particulier la représentation des différents intérêts en jeu que rend possible un relatif équilibre des ressources. Cette intervention complète, du moins en théorie, les réponses apportées aux mécanismes conflictuels par la négociation via la réduction de l'incertitude et des préjugés par l'intermédiaire du dialogue qu'il instaure entre les parties et les informations qui sont échangées et diffusées. Le climat de confiance instauré et la réduction de l'incertitude (ces deux aspects étant liés) résultent également de l'existence de règles du jeu claires qui permettent à chacune des parties de voir ses préoccupations et intérêts entendus et considérés dans le processus de décision, à travers notamment la détermination commune des problèmes à négocier (*problem setting*). Les représentations et les différentes rationalités peuvent ainsi être exprimées et prises en considération. En ce sens, comme le souligne Jean-Pierre Bonafé-Schmitt, la médiation conduit à une appropriation par les parties du pouvoir de gérer leurs conflits (Bonafé-Schmitt 1992 : 179).

Négociation et médiation semblent ainsi apporter des réponses aux mécanismes conflictuels relevant du conflit interpersonnel. La gestion des conflits d'aménagement devrait ainsi reposer sur une démarche de médiation permettant d'assister les parties en conflit dans leurs négociations.

Ce principe a été formulé à de nombreuses reprises en France dans le domaine de l'aménagement et de l'environnement, sans pour autant être suivi des faits.

Ainsi, le Plan National pour l'Environnement, publié par le ministère de l'Environnement en 1990, préconisait le recours à la médiation comme l'une des cinq mesures destinées à « moderniser l'organisation du débat à l'échelle locale »<sup>262</sup>. Le Commissariat Général au Plan préconisait également le recours à la médiation, dans son rapport *Croissance et environnement : les conditions de la qualité de la vie* (1993), comme l'une des trois orientations<sup>263</sup> destinées à améliorer la participation de la population aux affaires locales. D'autres auteurs prolongent ce raisonnement de manière encore plus précise, et rejoignent notre propos, lorsqu'ils évoquent la mise en place de dispositifs de gestion directe des interactions tels que des dispositifs de médiation (Conan & Allen 1989 ; Janvier 1996 ; Larrue 1998 ; Réocreux & Dron 1996).

La nature publique et territoriale du conflit d'aménagement appelle néanmoins à

<sup>262</sup> Les autres préconisations étaient l'amélioration de l'information du public, de la consultation et de l'expertise, de l'étude d'impact, et l'élargissement des possibilités d'intervention des associations dans les procédures (Plan National pour l'Environnement 1990 : 122-131).

<sup>263</sup> Les deux autres orientations préconisées étaient l'amélioration des méthodes de consultation ou de participation directe du public, et la création de structures spécifiques de dialogue et de proposition (Commissariat Général au Plan 1993 : 102-104).

compléter l'intervention du médiateur afin de considérer les mécanismes qui ne relèvent pas du conflit interpersonnel.

### IV.3. LA GESTION DU CONFLIT PUBLIC ET DU CONFLIT DE TERRITOIRE

Nous rappelons ci-dessous la nature des mécanismes conflictuels du conflit public et du conflit de territoire que nous avons élaborés, en soulignant des principes de gestion qui semblaient émerger pour chacun d'eux. Ces deux niveaux de conflit ont été finalement associés dans la mesure où, comme nous le verrons, les principes de gestion des mécanismes du conflit de territoire résultent des principes applicables au conflit public.

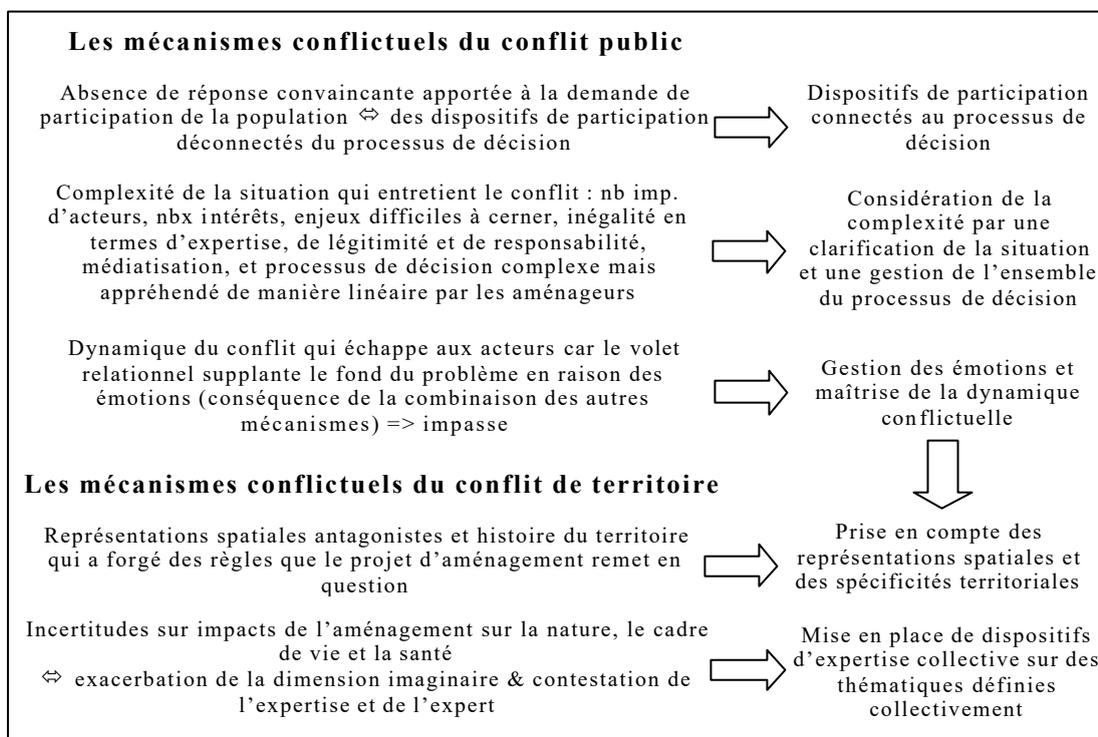


Figure 43 : Les mécanismes conflictuels du conflit public

La question de la forme adéquate de participation de la population liée au processus de décision constitue une première réponse à apporter au conflit public<sup>264</sup> (3.1). Cette participation doit s'inscrire dans un cadre marqué par la transparence en réponse au manque de lisibilité des processus de décision en aménagement (3.2). Par ailleurs, le dispositif de participation doit permettre l'expression, et la prise en considération, des

<sup>264</sup> Notre propos ne prétend pas cependant restreindre l'intérêt de la participation de la population au seul enjeu de la gestion des conflits. Comme le soulignent très justement Freudenburg et Pastor, la participation de la population offre des avantages pour l'ensemble des parties, même si elle ne réduit ou n'élimine pas nécessairement les conflits (Freudenburg & Pastor 1992: 50).

représentations que la population a du territoire, mais également de son expertise, participant en ce sens à la gestion du conflit de territoire (3.3).

### 3.1. Associer la participation à la décision

Le consensus renvoie au développement de l'action collective en permettant la participation des porteurs d'intérêts concernés au processus de décision et l'ajustement de ces intérêts en vue de prises de décision. Le conflit public pose nécessairement l'enjeu d'une participation de la population. Ainsi, pour Pierre Calame, une participation digne de ce nom est celle de citoyens qui deviennent des « *auteurs collectifs et individuels de leur destin* » (Calame 1994 : 63). La question se pose de savoir quelles formes de participation de la population permettraient la gestion du conflit public.

#### *al La participation au centre des débats*

Afin de répondre à cette interrogation, il convient de se replacer dans un cadre plus large que celui de l'aménagement *stricto sensu*, afin d'appréhender les enjeux de la participation de la population à la vie de la cité. C'est au cours des années 60 qu'émerge le mouvement de la participation de la population aux décisions publiques dans de nombreux pays occidentaux en lien avec les mouvements étudiants ; celui-ci va se concrétiser davantage à travers les mouvements écologistes des années 70 (Webler & Renn 1995 : 18).

Ce mouvement connaît de nombreux détracteurs qui dénoncent l'intérêt de la participation du public. Ainsi, dans son célèbre ouvrage *La logique de l'action collective*, Mancur Olson nous présente un individu qui n'est pas enclin à participer à l'action collective et préfère jouer le passager clandestin afin de bénéficier d'une action collective (autour d'un bien collectif) sans en subir les coûts (Olson 1987). La participation serait ainsi illusoire en raison de la propension des individus à jouer les passagers clandestins.

Cependant, d'autres travaux viennent relativiser les résultats d'Olson en suggérant des raisons explicatives à cette propension de l'individu à jouer le passager clandestin. Ainsi Jacques Godbout considère que si les individus ne participent pas autant qu'on pourrait en attendre de leur part, ce n'est pas en raison de leur apathie, mais bien parce qu'ils considèrent qu'ils vont retirer trop peu de leur engagement (Godbout 1983 : 36-37). Pour Thomas Webler et Ortwin Renn, le choix individuel de participer dépend de la perception individuelle de la réelle attention que les décideurs accordent à cette participation (Webler & Renn : 26). Or, comme nous l'avons déjà évoqué, la participation se limite le plus souvent à une consultation de pure forme, la population n'ayant aucune garantie quant à la prise en compte de ses demandes et avis issus de leur implication. Ce qui ne l'incline pas à participer. D'autres auteurs considèrent que si les individus ne s'engagent pas dans l'action collective, c'est également parce qu'il leur est intellectuellement impossible d'évaluer de manière « rationnelle » les bénéfices à en attendre (Jordan & Maloney 1996).

Les arguments favorables à la participation de la population sont pourtant nombreux aujourd'hui.

Ainsi, pour D.J. Fiorino, la participation revêt un certain nombre d'intérêts qui vont dans le sens de son développement<sup>265</sup> : notamment, elle légitime la décision politique, elle conduit à de meilleures décisions puisque l'expertise citoyenne est de plus en plus reconnue pour épauler les décideurs et les experts qui ne sont pas infaillibles. Notre analyse des conflits autour du projet routier de la LCR et de l'usine d'incinération TREDI viennent appuyer cette argumentation ; l'intervention de la population a permis d'aboutir à des projets plus aboutis tant du point de vue de leur conception que de leur impact sur l'environnement, que ceux qui étaient initialement prévus.

Par ailleurs, ce qui milite en faveur du développement de la participation de la population réside tout simplement dans l'existence d'une demande de participation exprimée de manière récurrente depuis plus de trente années. La participation de la population serait devenue incontournable dans un monde où les individus ont le sentiment de perdre le contrôle sur les décisions qui les affectent (Fiorino 1996 : 198 ; Coenen & Huitema & O'Toole 1998). En considérant ainsi que « *'être, c'est participer'* » (Moscovici & Doise 1992 : 78), la volonté de participer traduirait, en particulier, la nécessité de satisfaire à un besoin individuel de reconnaissance sociale de l'effort que l'individu consent à participer à une action collective (Moscovici & Doise 1992 : 80 et s.). En ce sens, la participation serait un acte à la fois superflu et essentiel dans toute société (Moscovici & Doise 1992 : 95).

L'interrogation corrélatrice est bien entendu celle des modalités de participation de la population.

***bl Entre pouvoir de participer et participer au pouvoir de décision : la participation de la population orientée vers la négociation connectée à l'information-consultation***

▪ *Clarifier les différents modes de participation*

Il existe différentes manières de distinguer les formes de participation. Michel Prieur distingue ainsi la participation spontanée (manifestations, pétitions, etc.) de la participation organisée (consultation, concertation, etc.) (Prieur 1988)<sup>266</sup>. On trouve, et on oppose également, dans la littérature anglo-saxonne en particulier, la participation des représentants d'intérêts (*stakeholders participation*) et la participation de la population (*public participation*). Une autre manière de distinguer une forme de participation d'une autre consiste à considérer le pouvoir d'influence des participants sur le processus de décision. Cette dernière distinction apparaît très controversée en raison de son caractère

<sup>265</sup> Fiorino (D.J.) (1996) – « Environmental policy and the participation gap », in Lafferty & Meadowcroft (dir.) - *Democracy and the environment : problems and prospects*, Edward Elgar, Cheltenham, GB, pp.194-212.

<sup>266</sup> Dans le même ordre d'idées, André Thibault parle pour sa part de l'action autonome (les citoyens s'organisent eux-mêmes) et de l'implication de la population (participation qui s'inscrit dans le cadre de dispositifs prévus à l'avance) (Thibault (A.) (1989) – « Planifier la consultation », *Trames*, vol. 2, n°2, pp.24-31.

simplificateur de la réalité (Godbout 1983 : 35.). Considérant cependant qu'elle constitue un point d'ancrage intéressant pour le développement de notre propos, nous présentons ci-dessous les différentes formes de participation en fonction du pouvoir d'influence de la population<sup>267</sup>.

Il existe ainsi différents niveaux et modes de participation de la population. Si la participation de la population implique nécessairement un partage du pouvoir, ce partage peut être très variable : « *le choix du niveau de participation s'inscrit dans le contexte du partage du pouvoir par celui qui en détient légalement l'usage, partage qui est plus ou moins étendu selon qu'on se limite à la consultation des administrés (octroi d'un pouvoir d'influence) ou que l'on entre dans un véritable processus de négociation (partage du pouvoir de décision)* » (Mettan (N.), 1992, p.82). Le niveau de participation dépend, en effet, de la volonté des autorités publiques à accorder aux citoyens un pouvoir de participer.

Un modèle souvent cité pour distinguer les différents types de participation de la population en fonction du degré de pouvoir des participants est celui proposé par Sherry R. Arnstein (cf. Figure 44 suivante).

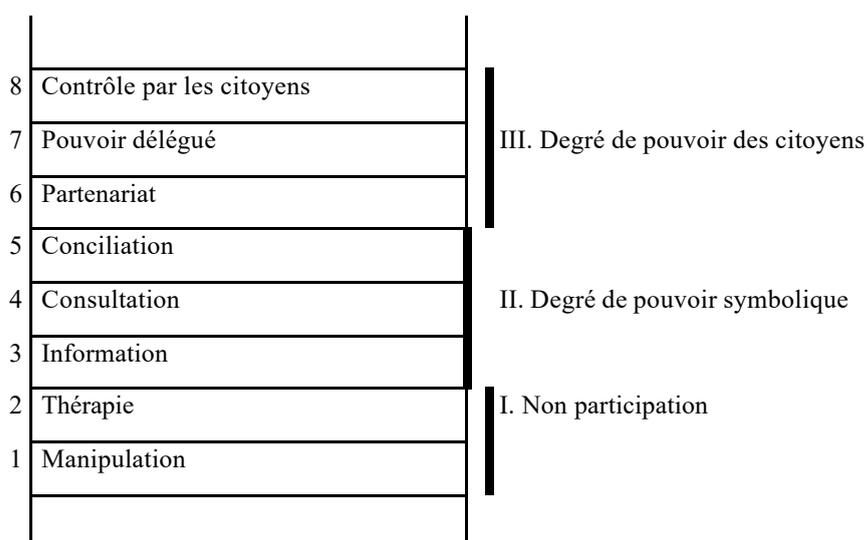


Figure 44 : Les huit barreaux de l'échelle de la participation des citoyens selon S.R. Arnstein

Sherry R. Arnstein distingue ainsi trois niveaux de pouvoir des participants<sup>268</sup>. L'information et la consultation relèvent du pouvoir symbolique, au sens où elles sont présentées comme une main tendue de la part de ceux qui ont le pouvoir sans pour autant que la population ait la garantie que ses points de vue seront pris en considération<sup>269</sup>.

<sup>267</sup> Voir également certains extraits du compte-rendu d'un colloque qui s'est tenu en 1975 et publiés sous le titre « Pour une meilleure organisation des débats publics » dans les Cahiers du Germe (1979 : 245-270). Ces extraits sont intéressants en ce qu'ils expriment des préoccupations, et contraintes, alors nouvelles, en termes de participation de la population, et qui restent toujours d'actualité.

<sup>268</sup> Cette figure a le mérite de situer différentes formes de participation de la population les unes aux autres et d'illustrer la gradation de cette participation. De l'avis même de son auteur, cette figure doit être vue néanmoins comme une simplification de la réalité (Arnstein 1969 : 217 et s.).

<sup>269</sup> Pour Jacques Godbout, la participation « est un échange entre des partenaires concernant la prise de

(Arnstein 1969 : 217). La conciliation (*placation*) correspond à une politique d'apaisement de pure forme (qui relève donc toujours du pouvoir symbolique) à travers laquelle les décideurs peuvent dialoguer, tout en restant maîtres de la décision, avec des interlocuteurs constitués généralement en groupe afin de faire entendre leur voix (comités de quartier, etc.) (Arnstein 1969 : 220). Parmi les trois modes de participation qui font partager le pouvoir aux citoyens, l'auteur définit le partenariat comme une forme de participation qui permet d'engager des négociations, ce qui suppose l'existence de ressources suffisantes à disposition des citoyens (Arnstein 1969 : 222). Quant aux deux autres modes de participation qui accordent un réel pouvoir aux citoyens ils supposent l'existence d'une majorité de citoyens au sein d'une instance décisionnelle.

Un autre modèle inspiré de travaux de la société Hydro-Québec, réduit le nombre de modes de participation de la population au regard de celui de S.R. Arnstein. Il apporte en revanche un indicateur supplémentaire en associant à chacun des quatre modes de participation un type de public susceptible de participer (cf. Figure 45 suivante) :

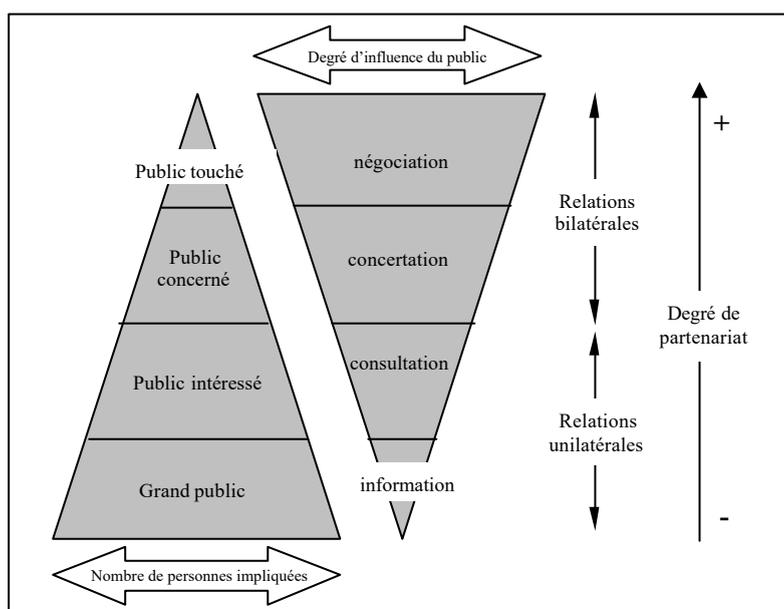


Figure 45 : Les différentes formes de participation de la population<sup>270</sup>

décisions, des partenaires qui ne sont pas nécessairement égaux [...] c'est le processus d'échange volontaire entre une organisation qui accorde un certain degré de pouvoir aux personnes touchées par elle et ces personnes, qui acceptent en retour un certain degré de mobilisation en faveur de l'organisation » (Godbout 1983 :34-35). Ce qui l'amène à distinguer ainsi la participation de la communication (ou de l'information), cette dernière n'étant pas un échange.

<sup>270</sup> Interprétation personnelle d'après Vodoz (L.) – « La prise de décision par consensus : pourquoi, comment, à quelles conditions », *Environnement et Société*, 13 sept. 1994 et Mettan (N.) - « Place de la négociation dans le processus d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement » in *La négociation : son rôle, sa place dans l'AT et la protection de l'environnement*, sous la direction de Ruegg (J.), Mettan (N.) & Vodoz (L.), 1992, pp79-94.

Pour compléter le modèle de Sherry R. Arnstein, nous pouvons ainsi retenir quatre modes principaux de participation de la population à l'élaboration des projets d'aménagement (Fourniau 1996 : 32-33 ; Mettan 1992 : 80-81).

L'*information* correspond à une communication à sens unique destinée à fournir des informations et des explications et à énoncer des décisions de la part du promoteur d'un projet vers le public. Cette démarche unilatérale s'adresse généralement au « grand public » et n'a pas vocation à modifier le projet présenté. Ainsi, pour Nicolas Mettan et Luc Vodoz, il est même abusif de considérer l'information de la population comme une forme de participation dans la mesure où la population ne dispose pas de moyens d'influencer la décision (Mettan 1992 : 81 ; Vodoz 1994).

La *consultation* est une information à double sens qui permet au promoteur de soumettre son projet à un « public intéressé » afin d'engager le débat. Il peut ainsi recueillir des informations et des suggestions de la part de la population, mais également évaluer les réactions que son projet entraîne chez elle. C'est le modèle du *hearing* qui s'est développé aux Etats-Unis puis en Europe et dont nous avons déjà évoqué les limites. La consultation constitue en effet le plus souvent un rituel de façade (Arnstein 1969 : 219).

La *concertation* correspond à une forme de dialogue au sein d'un cercle relativement restreint de personnes concernées par un sujet, en l'occurrence ici un projet d'aménagement. L'objectif commun à ces personnes est de partager des informations et éventuellement de négocier, sans qu'il y ait toutefois un cadre, un enjeu et des objectifs nécessairement bien définis au préalable (caractère non obligatoire du résultat ou de l'accord à obtenir). La concertation se déroule, en effet, généralement dans un cadre non conflictuel (ce qui exclut la recherche d'un accord) et s'apparente à une forme de partenariat (Mettan 1992 : 81). On retrouve là le « *dialogue* » traduisant une forme de démarche collaborative qui n'est pas destinée à traiter un conflit, mais à développer une vision commune dans un objectif d'échange d'informations (Gray 1989 ; cf. supra Tableau 8 p.202).

La  *négociation*, implique un nombre limité d'acteurs dont les divergences ou les interdépendances autour d'un intérêt commun les incitent à rechercher volontairement une solution mutuellement acceptable<sup>271</sup>, même si elle n'apparaît pas toujours optimale et

<sup>271</sup> La frontière qui sépare les notions de concertation et de négociation est parfois ténue. La concertation est définie comme une action de se concerter, c'est-à-dire de s'accorder, de se consulter pour agir de concert (Dictionnaire Larousse). La concertation peut être considérée à la fois comme un préalable à la négociation et un cadre plus large que celle-ci : une configuration habituelle dans le domaine de l'aménagement est celle d'une concertation qui conduit finalement à des négociations en termes d'acquisitions foncières et de compensations foncières et/ou financières entre un maître d'ouvrage et un public « touché » (les propriétaires des terrains destinés à être aménagés et les riverains du futur aménagement). C'est ainsi lorsque les « choses se précisent » que la concertation donne lieu à une négociation. Les trois principales distinctions entre concertation et négociation reposent, selon nous, sur le fait que :

- la concertation implique un dialogue direct entre les protagonistes, ce qui n'est pas forcément le cas de la négociation ;
- la négociation implique l'idée d'une divergence ou d'une concurrence autour d'un objet commun. La concertation suppose uniquement des échanges autour d'un sujet commun, sans qu'il y ait nécessairement de concurrence ou de divergence ;
- conséquence du point qui précède, l'objectif de la négociation est la recherche d'un accord, ce qui n'est pas forcément le cas de la concertation (on peut se concerter sur un sujet commun uniquement pour échanger des informations, sans qu'il y ait nécessité d'arriver à une entente).

librement consentie (Dupont 1994). La négociation devient en particulier une *co-décision* lorsqu'elle donne lieu à un réel partenariat, à une réelle collaboration ou coopération entre les acteurs. La négociation implique nécessairement des échanges (directs ou indirects via des intermédiaires) qui permettent à l'ensemble des protagonistes de participer activement au processus de décision (Arnstein 1969). Elle se déroule nécessairement entre un nombre limité d'acteurs via leurs représentants.

- *Une participation de la population fondée sur la négociation*

Seule la participation de la population sous la forme de négociations semble satisfaire aux principes de gestion du conflit public. Ce qui rejoint notre propos précédent sur le consensus et la gestion du conflit interpersonnel. Le consensus ne peut, en effet, se réduire à un débat d'idées (Boltanski & Thevenot 1991 : 166 et s.). La concertation telle que nous l'avons définie peut parfois suffire à l'occasion de conflits peu aigus, mais l'absence à la fois de règles du jeu claires et de recherche explicite d'un accord rend généralement inapproprié le recours à ce mode de participation dans le cadre d'un conflit.

Notre analyse des deux conflits nous éclaire également sur l'intérêt de la participation de la population aux négociations. Cependant, ces deux cas traduisent deux manières différentes d'appréhender le conflit d'aménagement et, par conséquent, deux issues elles aussi différentes à travers les négociations. Dans les deux cas, la réduction des oppositions a été rendue possible par une ouverture du processus de décision aux opposants. Cette ouverture est temporaire dans les deux cas, elle ne représente qu'une partie du processus de décision. Cette ouverture relève toutefois de deux logiques totalement différentes, chacune se référant à un registre de participation particulier des opposants. Dans le cas du conflit autour de l'usine TREDI, cette ouverture consiste à mettre en place des *négociations* tournées vers l'obtention d'un accord dans un climat conflictuel et une situation bloquée ; le compromis obtenu entre les partisans et les opposants à l'usine d'incinération portera sur le principe et le délai du transfert de l'installation et permettra de sortir du conflit. Dans le cas de la LCR, une *concertation* est ouverte par les promoteurs du projet routier au cours d'une période d'environ six mois avec les élus locaux et les associations locales de protection du cadre de vie afin de déterminer les différentes variantes envisageables du tracé routier. On ne peut cependant parler alors de négociations, mais davantage de concertation, au sens où ces échanges ne sont pas tournés vers un accord à obtenir et que les opposants ne sont pas associés à la prise de décision. Le forum de concertation est en effet dissocié de l'arène décisionnelle. Celui-ci peut être interprété avant tout comme une aide à la décision pour les partisans du projet routier. A l'inverse de la négociation conduite autour du site de l'usine TREDI, cette concertation ne va pas permettre de sortir du conflit.

Toute la difficulté se pose donc de savoir comment la population peut-elle participer aux négociations et si elle est disposée à le faire. Qui peut participer, et avec quelle légitimité ? D'aucuns remettent en cause cette légitimité. Or, notre réflexion nous suggère qu'il est nécessaire d'impliquer la population dans les négociations, comme l'a montré le cas de l'usine TREDI. A la sempiternelle question de la remise en cause de la légitimité des

décideurs politiques et administratifs, cet exemple montre bien qu'ils n'en sont pas affectés. L'enjeu est celui de la clarification des règles de la négociation et du lien entre le cercle de négociateurs incluant des représentants de la population, et le reste de la population (cf. infra). La participation de la population aux négociations traduit la reconnaissance d'une légitimité de la population par son appartenance territoriale à participer aux décisions qui l'affectent, cette légitimité de territoire renforçant la légitimité démocratique, pour peu que les règles du jeu soient clairement établies et acceptées de l'ensemble des participants : les décideurs restent les décideurs.

A ce titre, nous nous attarderons sur une proposition formulée par Pierre Lascoumes qui consiste à mettre en place, dans chaque situation (potentiellement) conflictuelle liée à un projet d'aménagement, une « *instance délibérative, entendue comme espace d'inventaire et de confrontation territoriale* » (Lascoumes 1998 : 60). Les contours que l'auteur attribue à cette instance délibérative répond, selon nous, à l'enjeu d'associer la population aux négociations. Selon l'auteur, plusieurs types d'instances délibératives peuvent potentiellement être mis en place en fonction de la combinaison de quatre critères. A chacun de ces critères correspondent des polarités qui doivent être interprétées comme des configurations extrêmes, la réalité se situant, en fait, le plus souvent «entre-deux ». Nous proposons une illustration de ce dispositif ci-dessous avant d'explicitier la nature de ces quatre critères.

Notons cependant au préalable que cette instance délibérative constitue un lieu de négociations et répond en ce sens au conflit interpersonnel. L'auteur ne fait en revanche aucune allusion au gestionnaire d'un tel dispositif, à l'intervention d'un tiers-médiateur, ni sur les liens entre ce dispositif et la demande de participation d'une large population (lorsqu'elle existe), ce qui constitue selon nous une limite de son raisonnement.

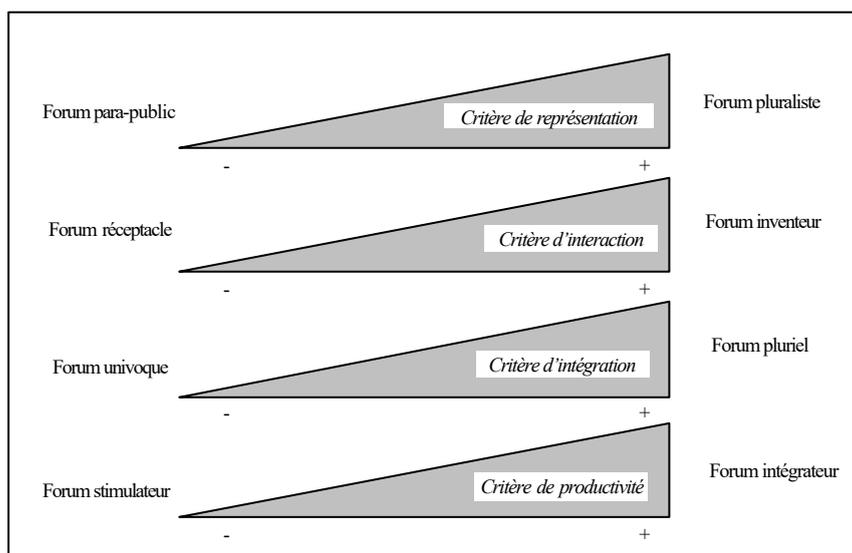


Figure 46 : Quel forum délibératif pour la gestion des conflits d'aménagement ?

En reprenant et complétant le propos de Pierre Lascoumes (Lascoumes 1998 : 60-61), les quatre critères peuvent être définis de la manière suivante :

- le *critère de représentation* : il permet de distinguer le forum « "para-public" » du forum « "pluraliste" ». Dans le premier cas, les participants sont désignés sur un mode hiérarchique ou technocratique, mode de désignation qui s'adresse à des acteurs « reconnus » ; il s'agit pour ce type de forum d'un acteur collectif de façade. Le forum « "pluraliste" » procède en revanche d'une composition de membres diversifiée et concertée, potentiellement ouverte à des acteurs « atypiques » (en particulier des représentants de la population). Le forum pluraliste devrait ainsi répondre au mécanisme conflictuel caractérisé par l'insatisfaction de la population à sa participation au processus de décision et à l'enjeu de la représentation ou de la délégation que pose la participation d'une population large à tout processus de décision ;
- le *critère d'interaction* : ce critère permet de distinguer le type de données qui sont mises en observation. L'auteur distingue le forum « "réceptacle" », au sens d'une absence de production de nouvelles informations qui limitera nécessairement la possibilité de formuler le problème à traiter, du forum « "inventeur" », qui donne lieu à une production spécifique d'informations en fonction d'une construction collective du problème à traiter. Le forum inventeur tenterait de répondre ainsi à la contestation de l'expertise en tant que mécanisme conflictuel. Ce forum satisferait ainsi à l'une des réponses les plus régulièrement avancées : la construction collective de l'expertise via la mise en place de démarches collectives impliquant une diversité d'acteurs interagissant, permettant en ce sens de définir collectivement l'objet de l'expertise (*problem setting*) ainsi que l'expression et la confrontation de multiples rationalités (Callon & Rip 1991 ; Limoges 1993 : 422 ; Offner & Bieber 1987) ;
- le *critère d'intégration* : il qualifie le degré de prise en considération des intérêts en jeu. Le forum « "univoque" » traduit des marchandages relevant d'ajustements forcés qui tendent à nier l'existence des conflits d'intérêts. Le forum « "pluriel" » rend en revanche visible ces conflits d'intérêts et, via un processus d'apprentissage collectif, privilégie l'ajustement des intérêts au regard d'un bien collectif<sup>272</sup>. Le forum pluriel rendrait ainsi possible une réelle prise en considération des intérêts, ce qui répond à la fois à l'un des mécanismes conflictuels du conflit interpersonnel et au mécanisme (du conflit public) caractérisé par la difficulté de connaître et de concilier de nombreux intérêts ;
- le *critère de productivité* : ce critère détermine l'objectif de la participation : participer (forum « "stimulateur" ») ou produire une décision (forum « "intégrateur" »), ce dernier cas se traduisant par la formulation collective d'un problème, puis sa reformulation permanente, ainsi que par la modification potentielle de la

<sup>272</sup> Le propos de l'auteur reste cependant imprécis sur ce point. On peut l'interpréter cependant comme le principe supérieur commun (Boltanski & Thévenot 1991).

configuration du forum. Le forum intégrateur répondrait ainsi au mécanisme conflictuel lié à l'absence de lien entre la participation et la décision, en suggérant en l'occurrence la participation active de l'ensemble des acteurs concernés par un aménagement à son processus de décision.

En France, il convient de reconnaître que la figure habituelle des instances délibératives associant la population relève du croisement des forums para-public, réceptacle, univoque et stimulateur. La gestion du conflit d'aménagement impliquerait la mise en place d'un dispositif répondant aux principes propres au forum pluraliste, inventeur, pluriel et intégrateur. L'enjeu que pose en partie la gestion du conflit d'aménagement réside ainsi dans la mise en place des conditions qui permettront le passage du premier type au second type de forums.

Par ailleurs, se pose la question de la participation de l'ensemble de la population qui en manifeste l'intérêt et la légitimité de ses représentants à participer à cette instance délibérative.

- *Une participation associée à une large information-consultation*

Il s'agit là de souscrire d'une certaine manière au message que Laurent Thévenot lançait voici quelques années quant à son refus d'opposer « l'*'idéalisme' de la discussion publique au 'réalisme' des intérêts* », ce qui, en d'autres termes, traduit le refus d'opposer l'espace idéal de la communication et du débat public au marchandage d'intérêts (Thévenot 1996 : 148). Ce refus constitue, selon nous, une réponse à Gilbert qui à propos de la négociation, s'interrogeait sur sa fonction en tant qu'« *avancée démocratique ou remède à la complexité* » de nos sociétés contemporaines (Gilbert 1996 : 33). L'enjeu que pose le conflit d'aménagement est bien que la négociation puisse répondre à ces deux fonctions.

Dans ce sens, la seule solution qui nous semble pouvoir répondre à la fois à la question de la légitimité des participants et l'articulation des négociations avec la demande de participation réside dans la connexion entre le forum de négociations et un dispositif de participation élargie de la population.

La réponse apportée à la demande de participation de la population consisterait ainsi à l'associer aux négociations via ses représentants et permettre un accès du plus grand nombre au processus de décision à travers l'organisation de plusieurs phases de consultation de la population. Ce double dispositif répondrait d'une part à la demande de clarté du processus de décision en permettant les échanges entre le forum de négociation et la population (et les élus locaux dans le cadre de projets importants). C'est notamment ce qui a été observé dans le conflit autour de l'usine d'incinération TREDI. D'autre part, ces phases de consultation permettraient de désigner les représentants de la population au forum de négociation. L'ensemble de ce dispositif serait le support à la légitimation territoriale du processus de négociation engagé.

En ce sens, il n'y aurait pas antinomie entre démarches dites participatives et démarches dites collaboratives.

Cependant, le forum intégrateur considère insuffisamment la question du lien entre ce forum et le processus de décision.

### **3.2. Négociation et décision publique : la gestion de la dynamique conflictuelle par son inscription dans le processus de décision**

Il convient également de s'interroger sur l'inscription du dispositif précédent dans le processus de décision publique, dans une perspective de réponse à la fois au mécanisme conflictuel lié à l'absence de prise en compte des intérêts des opposants dans la décision et au mécanisme de la dynamique conflictuelle qui appelle à une étroite relation entre le dispositif participatif et le processus de décision.

L'analyse des deux cas de conflit étudiés a permis de faire émerger des arènes que nous avons identifiées comme autant d'espaces de négociation. Pour être plus exact, ces arènes correspondaient tantôt à des cercles de négociations tantôt à des cercles de coopération (ou de coalition). Dans le premier cas, des acteurs tentaient de s'entendre via des négociations afin de présenter un front uni, front qui était en constitution; réunis autour d'un intérêt commun, leurs relations étaient ainsi fondées sur des négociations à tendance coopérative. Dans le deuxième cas (qui pouvait être l'aboutissement du premier), les acteurs coopéraient au sein d'un front uni dans le cadre d'une entente, au sein de laquelle les négociations n'étaient plus de mise. L'existence de l'ensemble de ces arènes était implicite le plus souvent. Nous avons montré en l'occurrence que chacun des processus de décision étudiés se caractérisait par une succession de phases qui témoignait d'une évolution du nombre et de la structure des arènes. Chaque phase était ainsi l'objet de négociations spécifiques intra et inter-arènes et la succession des phases s'articulait autour de plusieurs thèmes de négociations, eux-mêmes s'articulant autour d'un sujet principal qui constituait en soi la négociation centrale. En clair, s'il est assurément faux d'assimiler l'ensemble d'un processus de décision à une unique négociation (Mermet 1998), il est possible d'en retrouver la trame principale autour de différents niveaux de négociation. Par conséquent, toute démarche de gestion des conflits suppose que soient gérés ces différents niveaux de négociations à travers un dispositif qui soit clairement associé à l'ensemble du processus de décision. Il s'agit en effet là de la réponse à la « maîtrise » de la complexité du processus de décision et de la dynamique conflictuelle.

Afin d'éclairer notre propos, nous empruntons ici à une grille suggérée par Laurent Mermet et destinée à mieux identifier différents types de négociations (Mermet 1998 : 155 et s.).

Bien qu'il faille se garder, comme le souligne l'auteur, de réduire les négociations à la description schématique qu'elle suggère, la grille d'analyse qu'il propose nous semble d'un intérêt évident afin de traduire quel type de négociation peut satisfaire la gestion d'un processus de décision dans le cadre d'un conflit public. Nous verrons ci-dessous que cette grille fournit une réponse aux limites soulevées plus haut sur le dispositif de « forums » proposé par Pierre Lascoumes.

L'auteur distingue les négociations selon deux critères majeurs : l'importance accordée à la place de la négociation dans un processus de décision (1) et le statut accordé à celle-ci (2) :

- (1) une négociation dans un processus de décision peut être ponctuelle (on parlera alors de négociation interstitielle), elle peut animer une séquence du processus (négociation composante) ou encore constituer une partie importante de ce processus et permettre de traiter des principaux enjeux de la décision (négociation englobante)<sup>273</sup> ;
- (2) le statut d'une négociation dépend quant à lui du fait que celle-ci se déroule plus ou moins comme une négociation (on parlera de modèle) et est présentée comme telle (on parlera alors de modalité) : une négociation qui se déroule et est présentée comme une négociation peut être qualifiée de négociation effective, une négociation qui se déroule comme une négociation sans être présentée comme telle peut être considérée comme une négociation tacite ou indirecte, et enfin une négociation présentée comme une négociation sans pour autant en être une serait une pseudo-négociation.

Le croisement de ces critères conduit au Tableau 9 suivant, que nous avons illustré par les deux conflits étudiés :

Tableau 9 : Une grille de lecture des différents types de négociation (sur la base des deux conflits analysés)

	Négociation effective	Négociation tacite ou indirecte	Pseudo-négociation
La négociation est-elle le modèle ?	oui	oui	Non
La négociation est-elle la modalité ?	oui	non	oui
Négociation englobante	-	<i>DDE / conseil général concernant le tracé de la route.</i>	-
Négociation composante	<i>Entreprise TREDI / Comité de Défense concernant la levée du blocus de l'usine et son délai de transfert.</i>	<i>DRAE / DDE / conseil général qui conduit au compromis route / classement de la vallée.</i>	<i>DDE / associations et élus locaux concernant le tracé du nouveau projet de la LCR.</i>
Négociation interstitielle	<i>Elus locaux / Comité de Défense concernant la prolongation du délai de transfert de l'usine TREDI</i>	<i>Ministère Environnement / président du conseil général concernant l'avis négatif du ministère au cours de l'IMEC..</i>	<i>Une rencontre DDE / association sur le tracé du nouveau projet de la LCR.</i>

Source : Mermet 1998 : 162. NB : le contenu des cellules du tableau indiqué en italique est de nous.

<sup>273</sup> Bien entendu, le critère de distinction formulé à l'endroit de la négociation est empreint de subjectivité dans la mesure où il est toujours délicat d'apprécier la durée d'un processus de décision, la décision n'ayant ni début ni fin. Cette appréciation est liée à l'objet étudié. En étudiant le projet routier de la LCR, nous pouvons considérer par exemple que les négociations conduites entre la DDE et la DRAE appartiennent à la catégorie des négociations composantes ; si l'on considère l'ensemble du programme de réalisation de la Francilienne (le troisième périphérique de la région parisienne) dans lequel la LCR s'inscrit, les négociations conduites entre la DDE et la DRAE devront être considérées comme des négociations interstitielles.

En cherchant à remplir les différentes cellules de ce tableau, nous nous sommes tournés spontanément vers le cas du conflit autour du projet routier de la LCR afin d'illustrer les négociations tacites et les pseudo-négociations. De la même manière, c'est plutôt le cas du conflit autour de l'usine d'incinération TREDI qui nous a inspiré afin d'illustrer la catégorie des négociations effectives. En fait, les négociations tacites relèvent des deux conflits tandis que les disparités qui existent entre ces deux exemples se mesurent, pour l'un, en termes de négociations effectives et, pour l'autre, en termes de pseudo-négociations. Cette disparité traduit un cas où le conflit d'aménagement a été géré via l'ouverture des négociations aux opposants (cas de l'usine TREDI) et un autre cas où le conflit n'a pas été géré, mais plutôt étouffé par l'intermédiaire à la fois de la constitution de coalitions favorables à l'aménagement et d'un accès réduit au processus de décision accordé aux opposants (cas du projet routier). Nous remarquerons, par ailleurs, que la négociation effective et englobante n'a pas pu trouver d'illustration.

Par ailleurs, comme le souligne Laurent Mermet, l'enjeu de la gestion des conflits ne réside pas tant dans une meilleure organisation des négociations que dans leur inscription dans l'ensemble du processus décisionnel afin que celui-ci puisse déboucher sur une ou des solutions discutées collectivement (Mermet 1998 : 163 et s.). Ce qui pose l'enjeu, selon nous de l'obligatoire *légitimation politique et institutionnelle*, c'est-à-dire une reconnaissance de ce dispositif par les décideurs. Il ne s'agit pas de considérer que les résultats issus de la négociation seront obligatoirement validés par les décideurs. En effet, ceux-ci doivent rester maître de la prise de décision. Cette condition participe de la démocratie représentative et elle constitue également la condition nécessaire à la reconnaissance officielle de cette négociation. Nous avons vu en effet que la négociation est un processus volontaire, ce qui implique que les décideurs acceptent son principe, ce qui ne semble possible que s'ils ne la perçoivent pas comme une menace. En acceptant son principe, ils lui accorderont une légitimité politique et institutionnelle, ce qui participerait de la clarification des règles du jeu en termes de statut, de ses objectifs et de son inscription dans la décision.

On retiendra ainsi que la gestion du conflit d'aménagement suppose la mise en place de négociations qui non seulement doivent être présentées et reconnues comme telles (négociations effectives), que celles-ci doivent participer d'une partie importante dans le temps du processus décisionnel (négociation composante, voire englobante), mais également que ce dispositif doit être légitimé par les décideurs politiques et administratifs afin de garantir l'inscription de cette négociation et de ses résultats (notamment l'éventuel accord) dans le processus de décision.

Ce qui clos la réponse apportée à la nécessaire clarté des règles du jeu consubstantielle à la gestion du conflit public.

### 3.3. La gestion du conflit de territoire

La gestion des mécanismes relevant du conflit de territoire procède finalement des réponses apportées précédemment au conflit de nature publique.

Toute intervention d'aménagement potentiellement conflictuelle sur un territoire implique en effet une exigence de prise en compte de ces représentations (Gumuchian 1991 : 110).

Les dispositifs de négociation et de participation élargie de la population permettent en effet de prendre en considération, autant que faire se peut, les représentations spatiales des personnes à travers leur participation active au processus de décision. L'ensemble des représentations ne peut être pris en considération en raison de l'impossibilité pour chaque personne de pouvoir s'exprimer pleinement. Toutefois, la participation de représentants de la population aux négociations garantit l'expression de préoccupations liées au territoire et à leur « vécu » des espaces concernés par le projet d'aménagement. Le lien qui serait fait entre le forum de négociation et la population à travers sa consultation permettrait également d'étendre cette prise en compte des représentations spatiales.

Le critère d'interaction sur lequel repose en partie le forum délibératif permet par ailleurs de répondre semble-t-il à la question de la légitimité accordée à l'expertise. La définition collective des objets de négociation (*problem setting*), qui nécessiteront souvent de recevoir de l'information afin de créer des bases à la négociation, associée à l'expertise apportée par les représentants des opposants, peut contribuer à fonder un dialogue « plus rationnel » en réduisant de manière conséquente la dimension imaginaire que produit l'incertitude.

Ce serait dans ces conditions que pourrait prendre pleinement alors son sens l'espace défini comme « *matière à organiser l'action collective* » (Fischer 1981 : 48) ou, pour reprendre Henri Lefebvre, un espace produit et géré de manière collective (Lefebvre 1972 : 139).

## IV.4. CONCLUSION DU QUATRIEME CHAPITRE : LES PRINCIPES DE GESTION DES MECANISMES CONFLICTUELS EN AMENAGEMENT

Ce chapitre nous a permis de traiter de la question de la gestion du conflit d'aménagement.

Parmi les nombreux modes de sortie du conflit, la confrontation retient la préférence des parties avec le soutien d'un tiers-allié ou d'un tiers-arbitre. Cette confrontation entretient le conflit destructeur motivé par une recherche de victoire. L'incapacité de la confrontation à remédier aux mécanismes conflictuels conduit à se tourner vers les modalités d'accès au conflit constructif. Celui-ci se caractérise par un processus coopératif impliquant l'ensemble des parties concernées par le projet d'aménagement.

Le conflit constructif repose sur ce que de nombreux sociologues et psychosociologues appellent le consensus. Le consensus est avant tout affaire d'attitude des individus à l'égard du conflit et de capacité de gestion de celui-ci. Toute démarche dite de gestion du conflit va nécessairement consister à favoriser une attitude constructive et renforcer sa capacité de gestion. Toutefois, le consensus n'est envisageable qu'à la seule condition que l'ensemble des parties engagées dans un conflit manifeste leur volonté à s'engager dans un tel processus, ce qui suppose qu'elles abandonnent leur stratégie de compétition pour se tourner vers une stratégie de coopération. Cette évolution repose avant toute chose sur la communication entre les parties ; celle-ci participera néanmoins à la gestion du conflit uniquement si elle est initiée avant que la dynamique du conflit ne soit engagée dans une spirale ou après que celle-ci se soit apaisée. Le support de cette communication doit reposer sur la conduite de négociations qui contribuent à l'expression des intérêts et à leur ajustement concrétisé dans le cadre d'un accord.

Les négociations occupent en fait une place centrale, mais non exclusive, dans la gestion des conflits interpersonnel et public.

Elles peuvent être conduites dans un objectif de victoire sur l'Autre. Cependant, dans certaines conditions liées en particulier à l'apprentissage et à la volonté de trouver une issue commune au conflit, la négociation peut répondre aux mécanismes conflictuels du conflit interpersonnel. La négociation tournée vers la coopération suppose en particulier une ouverture vers l'Autre et une volonté de comprendre une situation afin de lui trouver une issue constructive. Ces conditions nécessitent le plus souvent l'intervention d'un tiers-médiateur qui va véritablement concrétiser les réponses à apporter au conflit interpersonnel. Parmi ses principales fonctions, nous avons notamment souligné son rôle de garant des règles du jeu, sa capacité à aider les parties en conflit à lire la complexité du conflit ainsi que sa capacité à faciliter les échanges entre elles.

L'intervention du médiateur dans le cadre de négociations doit toutefois s'inscrire dans un dispositif qui permet de répondre au mécanismes conflictuels des conflits public et de territoire, qui apparaissent intimement liés en définitive.

La gestion du conflit public suppose que des représentants de la population puissent participer aux négociations. Ceci passe par la mise en place d'un forum délibératif au sein duquel se dérouleront les négociations. Ce cercle de négociation sera à la fois pluraliste (regroupant l'ensemble des parties concernées), inventeur (négociant sur des problèmes définis de manière collective –*problem setting*- entre les participants), pluriel (permettant l'ajustement des différents intérêts via les négociations) et intégrateur (produisant une décision).

Par ailleurs, afin de compléter la réponse apportée à la demande de participation de la part de la population, ce forum délibératif devrait s'inscrire dans le cadre d'une participation large à travers plusieurs phases de consultation-information qui permettront d'asseoir la légitimité territoriale de ce forum.

Ce forum de négociation n'aura de poids sur le processus de décision (ce qui répond à la réelle prise en compte des intérêts des parties concernées par la décision) que s'il s'inscrit d'une part sur plusieurs séquences de ce processus afin d'être en mesure de prendre en considération l'ensemble des événements qui le ponctuent, mais également de l'orienter. D'autre part, l'inscription de ces négociations et de leurs résultats dans le processus de décision est tributaire d'une validation politique, ce qui rend nécessaire la reconnaissance de la légitimité de ce forum de négociation à exister et à participer à la décision. Ce qui, en d'autres termes, relève de la nécessaire légitimation politique et institutionnelle.

Enfin, les réponses apportées au conflit de territoire s'avèrent être implicitement fournies par le forum délibératif et son articulation avec un dispositif de consultation. La participation de représentants de la population aux négociations, la définition collective des objets de négociation et l'expertise de celle-ci apportée dans le cadre de ce forum et de la consultation sont de réponses qui peuvent être apportées aux mécanismes conflictuels liés à la remise en cause de l'expertise et à l'absence de prise en compte des spécificités territoriales.

Ces principes de gestion du conflit d'aménagement peuvent être finalement résumés de la manière suivante :

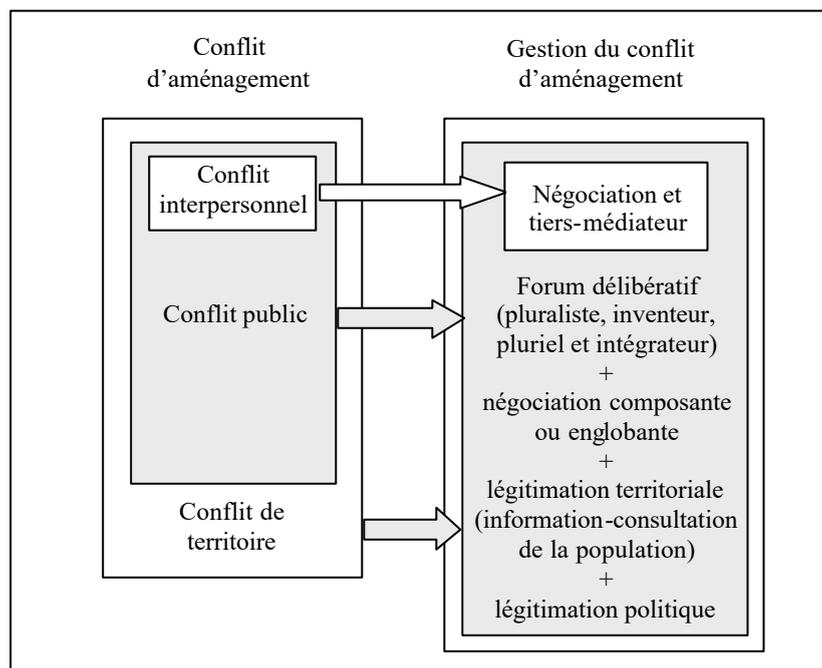


Figure 47 : Les principes de gestion du conflit d'aménagement



## DEUXIEME PARTIE

---

La première partie de ce travail nous a permis de présenter les différentes modalités de gestion des conflits d'aménagement.

Celles-ci reposent sur un principe central : l'intervention d'un tiers-médiateur dont la fonction est d'aider les parties en conflit dans leurs négociations. Ces négociations doivent leur permettre de trouver un accord synonyme de sortie du conflit.

Le médiateur constitue un élément déterminant dans la gestion du conflit interpersonnel. La gestion du conflit d'aménagement supposant une amélioration du volet relationnel, c'est le conflit interpersonnel, et par conséquent la médiation, qui constitue son socle.

De fait, en cherchant maintenant à tester les principes de gestion déterminés précédemment, il convient de s'intéresser aux démarches de médiation et d'analyser si, et de quelle manière, elles répondent également aux principes de gestion des conflits public et de territoire.

Dans un premier temps, il convient de cerner davantage ce qu'implique l'intervention d'un médiateur. Son intervention est de longue date étudiée. A travers une analyse de la littérature, il est ainsi possible d'identifier les types de médiation qui conviendraient *a priori* le mieux à la gestion des conflits d'aménagement. La médiation environnementale se dégage comme une démarche qui a permis de gérer de nombreux conflits d'aménagement aux Etats-Unis. Elle est toutefois l'objet de nombreuses critiques en étant accusée de privilégier les arrangements entre un nombre restreint d'acteurs en laissant de côté la population. En réaction à ce type de médiation, la notion de médiation transformative a émergé au cours des années 90 afin d'articuler la démarche de médiation classique (notamment la médiation environnementale) avec la participation large de la population. Dans un contexte d'émergence de nouvelles démarches de médiations (qui pourraient mettre en application les principes de la médiation transformative) dans plusieurs pays, nous prolongeons notre réflexion par l'analyse d'une partie de ces nouvelles démarches (chapitre V).

L'analyse de ces dispositifs de médiation est conduite ensuite dans cinq pays. Dans chacun d'eux, un état des lieux du développement de la médiation environnementale est effectué ainsi qu'une analyse précise des dispositifs les plus significatifs. Chacun d'eux est analysé selon une grille de critères identique (chapitre VI).

L'étude de ces différents dispositifs constitue le support à une analyse finale qui permet d'émettre des conditions plus précises de gestion des conflits d'aménagement. Si la question de la participation de la population apparaît prépondérante à considérer, la condition majeure de gestion du conflit d'aménagement repose sur la reconnaissance du dispositif de médiation (articulé à une participation large) par les décideurs politiques et institutionnels. Ceux-ci occupent ainsi une place centrale dans toute démarche de gestion des conflits d'aménagement (chapitre VII).

## CHAPITRE V

-

# LA MEDIATION ENVIRONNEMENTALE, UN SUPPORT NECESSAIRE A LA GESTION DES CONFLITS D'AMENAGEMENT

---

Après avoir exploré la nature du conflit d'aménagement ainsi que les principes sous-jacents à sa gestion, le prolongement de notre réflexion nous conduit à nous interroger sur la pertinence empirique du « modèle » de gestion proposé précédemment.

Celui-ci repose sur la mise en place d'un dispositif de gestion du conflit personnel fondé sur l'ouverture des négociations à l'ensemble des parties concernées et l'intervention d'un tiers-médiateur, ce dispositif devant s'inscrire dans un cadre répondant aux principes de gestion du conflit public.

L'intervention du médiateur constitue une pièce maîtresse dans ce dispositif. Il convient de nous intéresser davantage aux implications et conséquences de son intervention. La médiation constitue, en effet, un mode d'action suffisamment développé dans de nombreux secteurs de la vie sociale pour qu'il soit d'ores et déjà possible d'appréhender les conditions et conséquences de son intervention dans le cadre d'un conflit d'aménagement.

La médiation n'est pas nouvelle. L'intervention d'un tiers dans un conflit afin d'aider deux parties, ou plus, à se réconcilier constitue même l'un des modes de gestion des conflits qui compte parmi les plus répandus et les plus anciens, sans pour autant qu'on lui donne le nom de médiation : le sage du village (l'ancien, l'instituteur ou le curé) a longtemps été sollicité pour intervenir auprès de personnes ou de familles en conflit, des pays ou personnages politiques sont de tous temps intervenus auprès de belligérants afin que cessent les guerres, etc.

La médiation a joué cependant un rôle croissant dans de très nombreux secteurs de la vie sociale à compter des années 70 en Amérique du Nord et à des années 80 en Europe. On a assisté, par exemple, en France, à une prolifération des discours sur la médiation au cours des années 90 (de Briant & Palau 1999). On ne compte plus en effet les nouvelles fonctions de médiateur qui ont émergé en France au cours des années 90. De manière concomitante à ce mouvement, des réseaux de médiateurs ont été constitués ainsi que des centres de formation et instances de représentation qui assoient désormais cette pratique dans l'Hexagone<sup>274</sup>. Ce qui donne lieu à des débats sur la fonction et les risques d'instrumentalisation de cette pratique (Bonafé-Schmitt 1992 : 236-237)<sup>275</sup>.

Cette évolution traduit le développement d'une activité de médiation en tant que telle, reconnue et formalisée, circonscrite jusqu'alors essentiellement aux conflits du travail<sup>276</sup> (Baruch Bush & Folger 1994 : 1). Si la médiation n'est pas nouvelle en soi, la nouveauté résiderait en fait dans sa redécouverte liée à « *une crise profonde des systèmes judiciaires de régulation des litiges* » (Bonafé-Schmitt 1992 : 16). La fonction de médiation et de médiateur devient dès lors une activité à part entière.

Le développement de la médiation s'est accompagné d'un foisonnement d'analyses qui ont permis de valider ou d'infirmer les qualités qui lui étaient attribuées. En nous fondant sur ces analyses, il nous est possible de progresser dans notre réflexion. A l'issue de ce chapitre, nous saurons davantage qu'attendre de l'intervention du médiateur en termes de gestion du conflit d'aménagement.

L'exploration du champ de la médiation nous conduira également à nous intéresser à une forme de médiation appliquée aux conflits d'aménagement : la médiation environnementale. En dépit des biais que son exercice implique, et en l'absence de réponse satisfaisante proposée aujourd'hui en France à l'adresse du conflit d'aménagement, nous serons conduits à nous intéresser de plus près à cette démarche dont les années de pratiques dans plusieurs pays constituent indéniablement une source d'enseignements pour notre travail.

---

<sup>274</sup> Il existe ainsi un Centre national de la médiation, association regroupant des professionnels de la médiation dont l'objectif consiste à la fois à promouvoir et à encadrer la pratique de la médiation civile (cf. infra). La légitimité de ce centre national repose en grande partie sur l'Institut de formation à la médiation qu'il a contribué à créer. Elle repose également sur un Code ainsi qu'une charte de la médiation. Par ailleurs, il existe un Haut conseil de la médiation, qui est une structure de réflexion, d'échanges et de promotion de la médiation (Six 1995 : 59).

<sup>275</sup> On trouvera dans les ouvrages suivants un recensement des principales formes de médiation qui se sont développées en France : Bonafé-Schmitt (JP.) (1992) – *La médiation : une justice douce*, Syros-alternatives, Paris, 279 p. ; de Briant (V.) & Palau (Y.) (1999) – *La médiation : définition, pratiques et perspectives*, Nathan, Collection 128, 128p. ; Guillaume-Hofnung (M.) (1995) – *La médiation*, PUF, coll. Que sais-je, Paris, 126p.

<sup>276</sup> En France, le Code du travail rend la médiation obligatoire avant toute comparution devant les Prud'hommes (lois votées en 1957 et 1976).

## V.1. LA MEDIATION : UNE PRATIQUE EN CONSTRUCTION

Comme le suggèrent Robert A.B. Bush et Joseph P. Folger, il est possible de distinguer quatre conceptions majeures de la médiation (Bush & Folger 1994 : 15-32) :

- bénéficiant d'un regard résolument enthousiaste (ce que ces auteurs nomment la « *satisfaction story* »), la médiation peut être considérée comme un instrument dont le rôle est d'assister les négociations dans une configuration attendue de jeu gagnant-gagnant. Il s'agit de la vision originelle et dominante qui a accompagné le développement de la médiation aux Etats-Unis ;
- la médiation peut être appréhendée comme une nouvelle forme de justice sociale (« *social justice story* ») : il s'agit de la conception d'une médiation civique telle qu'elle est privilégiée par certains auteurs et associations en France, alors qu'elle est peu appréhendée comme telle dans les pays anglo-saxons. Elle est appelée à renforcer la cohésion communautaire et les intérêts des groupes d'individus, en privilégiant la participation citoyenne ;
- la vision transformative constitue une troisième conception de la médiation (« *transformation story* »). Nous distinguerons deux acceptions de la vision transformative. Robert A.B. Bush et Joseph P. Folger considèrent que l'intérêt majeur de la médiation réside dans sa capacité à renforcer les individus dans la société à travers un gain de respect des autres et de confiance en soi. La médiation serait ainsi transformative au niveau individuel. La conception transformative de la médiation chez Franklin Dukes se situe en revanche au niveau de la société ; l'auteur avance, en fait, l'idée d'une médiation qui améliorerait les relations entre les individus, les communautés et qui participerait de l'amélioration de la décision politique sur le fondement du critère majeur que serait la participation démocratique (Dukes 1996) ;
- il existe enfin une vision extrêmement critique à l'égard de la médiation (« *oppression story* »). La médiation constituerait un instrument dangereux en raison de sa propension à consacrer la victoire des forts sur les faibles. Elle serait un instrument de manipulation qui servirait ceux qui ont le plus de pouvoir avec l'intervention d'un médiateur stratégique qui contrôlerait la discussion et, par conséquent, l'orientation des objectifs et résultats de la négociation. La médiation consacrerait ainsi la désagrégation et la privatisation de l'intérêt public (*public interest*) à travers des arrangements au cas par cas qui désavantageraient les femmes dans le cadre des médiations familiales, les employés lors de médiations du travail, les usagers et consommateurs à l'occasion de médiations privées, etc. Comme le soulignent Robert A.B. Bush et Joseph P. Folger, cette vision est partagée par un grand nombre d'auteurs et de praticiens aux Etats-Unis en réaction à l'approche dominante de la « *satisfaction story* ».

Nous présentons ci-dessous les trois premières acceptions de la médiation afin de préciser celle qui semblerait répondre le mieux aux principes de gestion des conflits d'aménagement. La quatrième acception alimentera le regard critique à leur égard.

### **1.1. La médiation comme instrument de « résolution » des conflits : la médiation-résolution**

L'acception de la médiation comme instrument de « résolution » des conflits est la définition originelle et la plus répandue de la médiation. Les pratiques corrélatives sont principalement liées à l'activité judiciaire et aux litiges administratifs. C'est en particulier la création de l'*ombudsman* suédois, dont la traduction en France est le Médiateur de la République, qui a initié l'institutionnalisation de la médiation. Toutefois, cette acception de la médiation articulée explicitement autour des négociations a véritablement émergé depuis trois décennies aux Etats-Unis à travers les approches dites de *public dispute resolution* ou *alternative dispute resolution* (ADR).

#### *al La médiation publique comme mode de règlement des litiges*

La médiation publique renvoie à l'intervention de la puissance publique comme partie. Elle couvre différentes formes de médiations entre le public et les administrations.

Comme le soulignent Vincent de Briant et Yves Palau (1999 : 28), on ne compte plus les médiateurs qui ont été institués au sein d'administrations publiques. La forme de médiation entre le public et les administrations la plus ancienne et connue est celle de l'*ombudsman*, fondée sur le modèle suédois (1809). La fonction de l'*ombudsman* est d'aider à régler les litiges entre une administration et ses administrés. Cette fonction d'*ombudsman* s'est développée dans de nombreux pays<sup>277</sup> selon des compétences plus ou moins élargies pouvant aller jusqu'à la convocation de fonctionnaires, le déclenchement de sanctions, la saisine de tribunaux, la proposition de réforme de textes législatifs ou réglementaires, etc.<sup>278</sup>, mais il ne dispose pas de pouvoir direct sur l'administration (Rowat 1992 : 567). Selon les pays, l'*ombudsman* est rattaché au pouvoir exécutif ou au pouvoir législatif. Après la mise en place d'un *ombudsman* « général » au niveau national, cette fonction a été déclinée ensuite dans certains pays dans certains secteurs administratifs (en Suède, au Royaume-Uni, etc.) et/ou à un échelon géographique plus localisé (certaines communes belges se sont dotées d'un *ombudsman*, certaines régions italiennes, etc.). De même, le traité de l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992 a institué un *médiateur européen*, qui a pris ses fonctions au 1<sup>er</sup> janvier 1993 ; élu par le Parlement

<sup>277</sup> En 1992, sur les vingt pays démocratiques les plus développés, 17 disposaient d'un ou plusieurs *ombudsmans* au niveau national, régional ou local (Rowat 1992 : 573).

<sup>278</sup> Sur le développement de la fonction d'*ombudsman* dans plusieurs pays, voir la Revue française d'administration publique (1992) – *Médiateurs et ombudsmans*, n°64.

européen pour une période de cinq années, il est chargé de gérer les litiges entre tout citoyen de l'Union européenne et une institution communautaire.

En France, la traduction de l'ombudsman est le *Médiateur de la République*, institué par la loi du 3 janvier 1973 en réponse à un mouvement à la fois d'accroissement des requêtes et d'un fossé qui se creusait entre les services publics et les autorités en cas de litige (Le médiateur de la République 1997 : 8). Autorité administrative indépendante désignée par le président de la République, donc rattachée au pouvoir exécutif, pour une période de six années non renouvelable, le médiateur de la République est une « *institution de conciliation* » (Pelletier 1992 : 599) qui exerce à la fois une mission de contrôle de l'administration et de médiation en veillant à garantir la défense des citoyens contre les dysfonctionnements de l'administration, et ce uniquement à la demande d'un usager par l'intermédiaire d'un parlementaire. Il dispose, pour cela, d'un pouvoir d'enquête, de proposition, de recommandation à l'organisme mis en cause, d'un pouvoir d'injonction en cas de non respect d'une décision de justice, ainsi que de la possibilité de proposer des réformes administratives. Il ne peut décider ni imposer. Il est assisté de délégués départementaux depuis 1978, leur existence étant cependant officiellement reconnue depuis 1986<sup>279</sup>, et d'une équipe d'environ 90 personnes à la médiation sise à Paris. De 1.773 réclamations en 1973, année de sa création, le médiateur de la République était destinataire de 6.410 réclamations en 1980, 35.123 en 1992 puis 43.544 en 1996 (dont 38.604 traitées par les délégués départementaux), ce qui témoigne d'une place croissante de cette fonction (Le médiateur de la République 1997 : 12). Les saisines du médiateur de la République en matière d'urbanisme, d'environnement et d'équipement représentaient 7,3% de l'ensemble des réclamations reçues en 1996 (Le médiateur de la République 1997 : 22).

En France également, des médiateurs nationaux « sectoriels » ont récemment vu le jour et agissent plus ou moins de concert avec le médiateur de la République : le *médiateur de l'Éducation nationale* (depuis 1998, assisté de *médiateurs académiques* relayés dans certains établissements scolaires par des *médiateurs* scolaires qui ont à charge d'y prévenir et gérer les conflits entre écoliers, entre enseignants et écoliers, entre enseignants et parents d'écoliers, etc.), le *médiateur du cinéma* (depuis 1982), le *médiateur du livre* (depuis 1990), etc.

Par ailleurs, des entreprises ou organismes publics ont également investi récemment le champ de la médiation afin d'améliorer le service rendu à leurs usagers ou clients. Proches, dans l'esprit, de l'intervention de l'ombudsman, le médiateur est chargé, ici, d'aider à la gestion des relations problématiques entre une entreprise et ses clients ou usagers. Il existe, à titre d'exemples, un médiateur de la SNCF<sup>280</sup>, un médiateur à Electricité de France (EDF), des médiateurs au sein des organismes de locations de logements sociaux (HLM et OPAC), le médiateur d'une chaîne publique de télévision qui bénéficie d'une émission hebdomadaire etc. Certaines compagnies d'assurance se sont dotées, elles aussi, de médiateurs qui sont saisis dans le cadre de litiges entre une

<sup>279</sup> Décret 86-237 du 18 février 1986.

<sup>280</sup> Société nationale des chemins de fer.

compagnie et un assuré ; ceux-ci disposent le plus souvent d'un pouvoir de proposition et de décision (Guillaume-Hofnung 1995 : 34 et s.).

Enfin, il existe deux formes principales de médiation encadrées par les pouvoirs publics.

La *médiation judiciaire* se traduit par l'intervention d'un médiateur, une personne rattachée à un tribunal. Elle relève de la loi du 8 février 1995 qui prévoit le recours à la «*conciliation et la médiation judiciaires*», sans toutefois préciser la définition de ces deux notions. Elle est clairement mise en place dans un objectif d'évitement du traitement contentieux de litiges par les tribunaux afin d'accélérer le cours de la justice. Le juge désigne, à travers une procédure obligatoire ou facultative, un médiateur chargé de réaliser cette médiation. C'est le cas de la médiation pénale (relevant, en France, de la loi du 4 janvier 1993), qui s'est développée notamment avec le développement depuis le début des années 90 des maisons de justice et du droit dont on pouvait trouver une quarantaine de concrétisations sur le territoire hexagonal à l'issue de la dernière décennie (de Briant & Palau 1999 : 32-33). Le juge effectue parfois lui-même cette médiation en usant de méthodes plus ou moins «*convaincantes*» qui, pour certains auteurs, font sortir son intervention du cadre de la médiation<sup>281</sup>.

La seconde forme de médiation encadrée par les pouvoirs publics est la médiation du travail ou médiation sociale, qui est mise en place à l'occasion de conflits collectifs du travail. Cette forme de médiation est organisée en France par le Code du travail qui prévoit d'y recourir, ainsi qu'à l'arbitrage, en cas d'échec de la procédure de conciliation, bien que la loi du 13 novembre 1982 permet d'y recourir directement (Guillaume-Hofnung 1995 : 23).

Ces médiations impliquant l'intervention des pouvoirs publics, directement ou indirectement, sont proches de la conciliation, comme le soulignent plusieurs auteurs (de Briant & Palau 1999 : 23 ; Guillaume-Hofnung 1995 : 44 ; Six 1995 : 140 ; Tanguy 1979 : 117). Selon les cas, ces médiateurs, après l'analyse d'une situation problématique ou litigieuse, proposent un règlement aux parties (qu'elles sont en droit d'accepter ou de refuser), adressent des injonctions, ou encore soumettent des recommandations aux autorités. Ces médiateurs jouent le rôle d'intermédiaire, de Monsieur bons offices, de conciliateur, mais on est souvent loin d'une démarche qui vise à gérer un conflit par le dialogue<sup>282</sup>.

Ce type de médiation-conciliation semble bien éloigné de ce que l'on pourrait attendre de l'intervention d'un médiateur dans le cadre d'un conflit d'aménagement.

C'est aux Etats-Unis que médiation comme assistance aux négociations a véritablement émergé.

---

<sup>281</sup> Le juge n'aurait de médiateur que le nom dans la mesure où il lui serait difficile d'intervenir comme tel puisque, détenteur de son pouvoir de juge, il pourrait faire acte de pression auprès des personnes.

<sup>282</sup> Les études conduites sur la médiation judiciaire ont montré néanmoins qu'elle permettait de gérer des problèmes émotionnels et psychologiques davantage que les questions juridiques (Bonafé-Schmitt 1992 : 158).

*b/ La conception dominante de la médiation comme assistance à la négociation*

Cette conception a dominé les pratiques et travaux de recherche étasuniens (Bush & Folger 1994 : 12). C'est cette acception de la médiation que nous avons implicitement considérée au cours du précédent chapitre en évoquant l'intervention quasi-incontournable du médiateur.

La médiation est considérée ici comme un moyen de contrebalancer les manœuvres stratégiques et les déséquilibres de pouvoir entre les protagonistes en instaurant des négociations dites coopératives susceptibles de conduire vers un jeu gagnant-gagnant. Cette approche est délibérément orientée vers la résolution de problèmes (*problem solving*) et la recherche d'accords (Bush & Folger 1994 : 25).

Il faut comprendre dès lors la médiation comme une démarche étroitement associée aux négociations<sup>283</sup>. La très grande majorité des auteurs spécialistes de la médiation considère en l'occurrence qu'elle ne peut se dérouler en l'absence de négociation (Moore 1986 : 14 ; Touzard 1977 ; Susskind & Cruikshank 1987). Le recours à l'expression de *mediated negotiation* (Susskind & Madigan 1984) ou de « *mediation of negotiations* » (Raiffa 1982 : 218) exprime bien ce lien étroit qui unit la médiation aux négociations. Plus précisément, selon les auteurs, la médiation est considérée comme une forme particulière de négociation ou comme une forme d'extension de la négociation. Dans les deux cas, la médiation est considérée comme une négociation assistée d'un tiers qui ne dispose d'aucun pouvoir de décision.

La médiation correspond en ce sens, via les négociations, à une approche de résolution des problèmes, c'est-à-dire une approche capable de générer une ou plusieurs solutions ainsi qu'un accord mutuellement acceptable sur la base de problèmes collectivement posés et débattus :

*« the term mediation, used in its strict sense, is nothing more or less than a device for facilitating the negotiation process ; negotiations can and do occur without a mediator, but mediation can never occur in the absence of negotiation [...] mediation is a voluntary process in which those involved in a dispute jointly explore and reconcile their differences. The mediator has no authority to impose a settlement. His or her strength lies in the ability to assist the parties in resolving their own differences. The mediated dispute is settled when the parties themselves reach what they consider to be a workable solution »* (Cormick 1980 : 27 & 1987 : 29).

L'intervention du médiateur consiste à assister les négociateurs dans leurs négociations en appliquant, avec une certaine latitude d'action selon les cas de figure, les principes de la négociation raisonnée via la démarche en trois étapes que nous avons présentée plus haut (cf. IV.2.1.b/ p. 201).

<sup>283</sup> Sur la médiation comme assistance aux négociations, on se référera utilement aux travaux d'auteurs auxquels nous faisons référence dans ce chapitre : Peter Carnevale, Gerald Cormick, Deborah Kolb, Kenneth Kressel, Christopher W. Moore, Dean G. Pruitt, Howard Raiffa et Larry Susskind (cf. bibliographie).

Une phase de pré-médiation permet de prendre les premiers contacts (directement, par des rencontres ou des entretiens téléphoniques, etc.) et de recueillir les opinions exprimées sur le problème traité, mais également d'expliquer la démarche de médiation et de recueillir l'accord des parties concernées à leur participation à la médiation. Ensuite, la phase de négociation consiste avant tout à échanger sur les thèmes qui suscitent des interrogations pour au moins l'une des parties et à discuter les points à négocier. Les parties dialoguent lors de réunions communes (médiation directe) ou par l'intermédiaire du médiateur (méthode de la navette « *shuttle diplomacy* » ; médiation indirecte). Le médiateur facilite la recherche d'un accord et, lorsqu'il est obtenu, peut éventuellement associer sa signature à l'accord consigné parfois dans un document écrit.

La médiation a suscité une attention grandissante de la part des pouvoirs publics au cours de ces dernières décennies car elle est généralement présentée comme le mode de résolution des conflits par le dialogue tenu pour le plus « efficace ». Ainsi, se fondant sur plusieurs études, Kenneth Kressel et Dean Pruitt concluent à un taux de satisfaction des participants à la médiation supérieur à celui enregistré à l'issue d'un arbitrage juridique (Kressel & Pruitt 1985 : 180-185 & 1989 : 395-402). En considérant que 78% des 161 cas de médiation environnementale qu'elle a recensés ont conduit à un accord, Gail Bingham vient alimenter l'intérêt nourri à l'endroit de la médiation (Bingham 1986).

Il convient toutefois de replacer cet engouement outre-Atlantique pour la médiation dans un contexte d'exploration de nouveaux instruments dits de résolution des conflits.

### *c/ Une conception étroitement associée aujourd'hui aux ADR*

Les approches alternatives de résolution des conflits (*alternative dispute resolution* -ADR-) ont connu un essor important aux Etats-Unis dans le domaine des conflits publics (on trouve également l'expression de *public dispute resolution*, traitant des *public disputes*). Celles-ci ont particulièrement investi le champ des conflits dits environnementaux (qui recouvrent en fait les conflits d'aménagement, d'environnement et d'usages tels que nous les avons définis), l'un des types de conflits publics parmi les plus répandus au cours de ces trois dernières décennies aux Etats-Unis.

Le terme *alternative* fut probablement utilisé de manière abusive afin de qualifier ces approches à l'occasion de leur émergence aux cours des années 70. Après quelques années de pratiques des ADR, celles-ci ont rapidement montré, en effet, qu'elles devaient être considérées comme des démarches supplémentaires, et non pas alternatives (au sens de substitution), aux modes de décision conventionnels<sup>284</sup> (Cormick 1987 : 32 ; Susskind & Madigan 1984 : 180 ; Susskind & Cruikshank 1987 : 12). La menace du recours juridique constitue, en l'occurrence, une ressource substantielle pour les opposants afin d'inciter les maîtres d'ouvrage à accepter la négociation (Cormick 1987 : 33).

<sup>284</sup> Sur les limites et l'intérêt du recours juridique via l'intervention d'un tiers-arbitre, se reporter au volet IV.1.2.b/.

De nombreuses démarches ont ainsi vu le jour et ont progressivement complété la famille des ADR. Cette famille recouvre en l'occurrence une palette très élargie de modes d'action qui peuvent être regroupés selon trois catégories rapidement présentées ci-dessous<sup>285</sup> :

- la coopération sans intervention extérieure :
  - la négociation sans assistance (*unassisted negotiations*) : la recherche d'un accord doit guider des protagonistes qui doivent gérer leurs différences en faisant preuve d'une capacité à communiquer, écouter et articuler leurs intérêts ;
- l'assistance d'un tiers :
  - les « *facilitated policy dialogue* » : ce type de démarche privilégie la discussion entre des représentants d'intérêts divers réunis au sein de plusieurs groupes sur des questions de politiques publiques. Ces groupes sont généralement animés par un « facilitateur » qui aide les participants à échanger leurs points de vue, à partager de l'information et à clarifier leurs différences. L'objectif de cette démarche consiste le plus souvent à établir un climat de confiance et une stratégie de communication, sans engager de négociations (ce qui correspond au « *dialogue* » tel que défini plus haut par Barbara Gray, que l'on peut traduire par concertation) ;
  - l'approche collaborative de résolution des problèmes (*collaborative problem solving*) : proche de la démarche précédente, l'approche collaborative s'en démarque néanmoins par la définition commune de problèmes à débattre et la recherche d'une solution commune<sup>286</sup>. Dans ce cas également, un facilitateur intervient le plus souvent, et notamment lorsque les participants sont nombreux ;
  - la médiation traditionnelle/passive (*passive/traditional mediation*) : elle ressemble en de très nombreux points à l'approche collaborative. Un « médiateur », reconnu comme tel, joue un rôle similaire au facilitateur précédent. C'est essentiellement l'identification, et la reconnaissance de la part des différents participants, d'un processus dit de « médiation » qui distingue la médiation de l'approche collaborative. Dans la médiation passive, le médiateur concentre son intervention sur les aspects de procédure, en veillant à s'assurer que celle-ci apparaît équitable aux yeux des négociateurs ;
  - la médiation active (*active mediation / mediated negotiation*) : cette démarche contraste avec la médiation passive essentiellement en raison d'une attention supplémentaire accordée par le médiateur à la qualité du résultat de la négociation. La médiation active s'attache à l'équité du résultat ; elle doit veiller à ce que les participants et la communauté concernée le perçoivent comme équitable, qu'il relève d'un processus efficace (*efficient*) et que l'accord demeure stable après la négociation ;

<sup>285</sup> On trouve de très nombreuses typologies des ADR proposées dans la littérature américaine. Sur la genèse et les différentes catégories d'ADR, voir en particulier Moore 1986, Bingham 1986, Susskind & Madigan 1984. La typologie dressée ici constitue une synthèse personnelle et simplifiée de ces différentes typologies.

<sup>286</sup> Il s'agit là de l'une des quatre formes d'approches collaboratives définies par Barbara Gray (cf. supra p. 201).

- et l'arbitrage de la part d'un tiers.

Il convient toutefois de replacer le développement de ces instruments dans un contexte étasunien marqué à la fois par des modes de traitement des conflits reposant traditionnellement sur des relations de confrontation (Elliott 1988 : 162) et par une société litigomaniaque (Mermet 1998 ; Tricot 1993).

E. Franklin Dukes montre notamment que ce mouvement procède d'une combinaison de facteurs qui témoigne d'une analogie évidente avec la conflictualisation hexagonale du secteur de l'aménagement telle que nous l'avons décrite au cours du premier chapitre (Dukes 1996). Ce mouvement a conduit aujourd'hui à une véritable institutionnalisation et professionnalisation des ADR (Weidner 1998 : 25).

Les raisons de l'émergence et du développement des ADR expriment l'idée d'une nécessaire innovation dans la gestion des affaires publiques. En effet, pour E. Franklin Dukes, il serait simpliste d'associer, comme cela est le plus souvent évoqué, à la genèse de ce mouvement aux Etats-Unis à la seule inflation du nombre de recours juridiques et aux nombreux griefs adressés à l'arbitrage juridique (Dukes 1996 : 13-24). En premier lieu, comme l'ont montré par ailleurs Larry Susskind et Jeffrey Cruikshank (1987), la volonté des administrations de contrôler les affaires publiques a conduit à une sophistication des procédures qui se révélèrent lourdes et coûteuses en temps, et aisément opposables à la justice, ce qui entraîna des problèmes de retards, de coûts, de non décision, etc. En second lieu, l'émergence d'un mouvement de défense des droits des citoyens à la fin des années 60 et au cours des années 70 entraîna une demande de participation de leur part ainsi qu'une exigence de responsabilisation à l'égard des décideurs administratifs et politiques concernant leurs décisions. En troisième lieu, les systèmes judiciaire et législatif confortèrent le pouvoir de ce nouvel acteur en lui donnant la capacité d'interférer dans les processus de décision. En quatrième lieu, la complexité des problèmes s'affirma au point de souligner le défaut d'expertise des juges et de nombreux décideurs, ce qui ne fit que renforcer la difficulté de la prise de décision. Dès lors, qu'elles soient administratives ou judiciaires, les procédures traditionnelles montrèrent leurs limites à répondre à cette nouvelle configuration.

Ce fut alors le temps de l'émergence des approches ADR. Celles-ci puisèrent leurs racines dans les techniques de résolution des conflits sociaux du travail et des conflits interraciaux à la fin des années 60, et tout particulièrement la médiation du travail<sup>287</sup>, mais également dans les travaux menés par les psychologues, psychiatres et spécialistes de l'étude des groupes (Dukes 1996 : 29). Ainsi, de la fin des années 60 au début des années 80, ce fut la phase d'expérimentation des ADR, menée par quelques pionniers, en particulier dans le domaine des conflits dits environnementaux. L'application des ADR aux conflits dits environnementaux conduisit à l'émergence de l'acronyme EDR (pour *environmental dispute resolution*) (Bingham 1986 ; Carpenter & Kennedy 1988 ; Crowfoot & Wondolleck 1990 ; Dukes 1996 ; Gray 1996 & 1989).

---

<sup>287</sup> C'est en 1917 que fut créé le *Federal Mediation and Conciliation Service* au sein du ministère du travail.

A partir des années 80, ce mouvement prit une nouvelle dimension grâce à des programmes financés par des fondations privées et relayées par des universités<sup>288</sup>. Également, de nombreuses organisations spécialisées dans la promotion des instruments de résolution des conflits émergèrent, notamment le *National Institute for Dispute Resolution* (NIDR, créé en 1982), l'*American Arbitration Association* (AAA).

Cependant, c'est à partir des années 90 que ce mouvement s'est trouvé relayé par certaines administrations au niveau fédéral et par certains Etats, achevant ainsi son institutionnalisation. Le vote par le Congrès américain en 1990 de l'*Administrative Dispute Resolution Act* et du *Negotiated Rulemaking Act* a en effet conduit, selon les agences fédérales<sup>289</sup> considérées, à l'intégration de démarches ADR dans le cadre de leurs procédures administratives ou à la promotion et à la formation à ces instruments (Dukes 1996 : 36-37). Ces deux lois stipulent notamment que l'ensemble des agences fédérales doivent disposer d'un « *dispute resolution coordinator* », qu'elles doivent valoriser les démarches ADR dans le cadre des procédures administratives, et former les personnels à ces techniques afin qu'ils incitent leurs interlocuteurs à recourir à ces outils en certaines circonstances ou qu'eux-mêmes jouent le rôle de « *dispute resolvers* » (Dukes 1996 : 83 ; Susskind & McKearnan 1995). L'ensemble de ce mouvement a conduit, en outre, au développement de pratiques de la négociation entre les administrations, plus connues sous le terme générique de *regulatory negotiations* (« *reg neg* »). Ce furent l'Agence fédérale de protection de l'environnement (EPA) et le corps des ingénieurs de l'armée (*Army Corps of Engineers*) qui s'avèrent les plus prompts à œuvrer sur ces deux tableaux et à former leur personnel à ces techniques.

Certains Etats ont, en outre, légiféré en matière d'introduction de tels instruments dans le domaine de la politique d'implantation des centres de traitement des déchets dangereux ou encore de la protection des ressources naturelles ; depuis le milieu des années 80, le NIDR a notamment octroyé des subventions à plusieurs Etats afin qu'y soient développées les ADR, le plus souvent en lien avec des universités, via notamment la création de structures pérennes de promotion, de formation et d'évaluation de ces outils<sup>290</sup> (Dukes 1996 : 79 et s.).

Enfin, ce mouvement s'est trouvé consolidé par la structuration d'associations de professionnels autour de l'AAA, de la *Society for Professionals In Dispute Resolution* (SPIDR, dont une section est spécialisée dans la résolution des conflits publics et environnementaux), etc. et de divers réseaux qui se sont constitués dans certains Etats. Désormais, les praticiens des ADR du secteur privé sont très nombreux aux Etats-Unis dans le domaine des conflits publics (Dukes 1996 : 77). Ce panorama serait incomplet si

<sup>288</sup> Pour une lecture détaillée de la genèse des ADR et du rôle des fondations privées, voir Dukes 1996 : 28-38

<sup>289</sup> L'*Administrative Dispute Resolution Act* « *authorizes and encourages Federal agencies to use mediation, conciliation, arbitration, and other techniques for the prompt and informal resolution of disputes, and for other purposes* » (H.R. 2497).

<sup>290</sup> E. Franklin Dukes note que sept Etats s'étaient dotés entre 1985 et 1990 de procédures et programmes promouvant le recours aux ADR dans le cadre de l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques d'aménagement du territoire.

L'on omettait d'évoquer les réseaux de praticiens-chercheurs associés à des programmes universitaires de formation et de recherche sur les ADR, dont les plus connus<sup>291</sup>, le *Program on Negotiation* et, plus récemment, le *Public Disputes Program* sont issus d'une collaboration entre les enseignants-chercheurs de l'université de Harvard et du Massachusetts Institute of Technology (MIT), réseaux entretenus notamment par l'organisation de colloques et la publication de nombreuses revues<sup>292</sup>.

Ces approches se sont développées essentiellement aux Etats-Unis. Cependant, leur pratique s'est étendue à plusieurs pays, de manière certes inégale, au cours des années 80-90 (Canada, Royaume-Uni, Allemagne, Pays-Bas, Autriche, Australie, Nouvelle-Zélande, Japon). Le plus souvent, cette diffusion à partir des Etats-Unis est le résultat de l'intervention de chercheurs américains en poste dans ces pays qui ont entrepris de promouvoir ces démarches, ou de chercheurs nationaux qui étaient en contact étroit avec des chercheurs-praticiens américains (Dukes 1996 : 85 et s. ; Weidner 1998). Dans l'un et l'autre cas, l'influence américaine est indéniable.

Le domaine des conflits dits environnementaux a servi de support au développement des démarches EDR (*environmental dispute resolution*). La médiation environnementale constitue assurément l'instrument qui a suscité le plus d'attention et d'expérimentations, pour se traduire aujourd'hui par des pratiques bien ancrées aux Etats-Unis.

#### *dl La médiation environnementale : une médiation appliquée aux conflits « environnementaux »*

La médiation environnementale est une forme de médiation appliquée à des conflits dits d'environnement, c'est-à-dire des conflits mettant en jeu la protection de l'environnement dans son sens large (liée aux nuisances, risques ou pollutions potentiels ou réels) et aux conflits d'usages (cf. supra I.1.1) : utilisation de l'espace, infrastructures de transport, gestion des ressources naturelles, gestion des ressources en eau, équipements énergétiques, pollution atmosphérique, etc. Elle s'applique ainsi aux conflits d'aménagement.

Elle a émergé après le succès de la première opération réalisée dans le cadre de l'élaboration d'un plan de construction de barrages sur la Snoqualmie River, dans l'Etat de Washington<sup>293</sup>. Celle-ci venait de remédier en effet en quelques mois à une situation conflictuelle excessivement aiguë longue de plusieurs années. La médiation environnementale a alors connu un essor important<sup>294</sup>.

<sup>291</sup> En 1996, E. Franklin Dukes avait recensé plus de dix universités américaines délivrant des diplômes dans le domaine de la résolution des conflits (Dukes 1996 : 78).

<sup>292</sup> Dont la plus connue depuis quelques années est la revue *Consensus*.

<sup>293</sup> Sur la genèse de la médiation environnementale, voir Mermet 1983.

<sup>294</sup> En matière de médiation environnementale, la Ford Foundation a financé dès les années 70 plusieurs expériences et études dans le cadre de son soutien financier au développement des ADR. Malgré ses limites (cf. infra), plusieurs centaines de cas de médiation environnementale ont ainsi été menés au cours de ces 25 dernières (Bingham 1986).

Finally, the development of this approach led to the creation of a « market » of environmental mediation in the United States which is characterized notably by the existence of numerous private specialized cabinets in the matter. The *Environmental Protection Agency* has also appropriated the approach to which numerous civil servants are trained and which she promotes within the framework of the implementation of its policy (Susskind & McKernan 1995).

Environmental mediation constitutes thus an approach of assistance to negotiations applicable to conflicts of land use and whose objective is to lead the parties in conflict towards an agreement. The objective correlative assigned to this mediation is well that of creating the conditions favoring the passage of negotiations from a distributive tendency towards negotiations with a cooperative tendency. It responds thus to the principles of conflict management.

Moreover, the years of practice of this approach have undoubtedly conferred an interest in the framework of our reflection from the point of view of the lessons which it can bring us. The question is to know if it really responds to the conflict, but also in which measure it responds to the public conflict and to the conflict of territory. In fact, the practice of mediation-resolution reveals its numerous limits.

### *el La médiation-résolution est loin d'être la panacée*

Mediation-resolution has only found detractors in the measure in which during numerous years, the dominant discourse on this theme has been served in a quasi-exclusive manner by the partisans of this approach, the most often mediators themselves (Rabe 1988 : 590). It is essentially since the second half of the 80s that voices have been raised in the United States in order to denounce the ideological discourse from which it benefited. Some have denounced it as an instrument of manipulation in preferring citizen mediation (cf. 1.2), others have relativized its role without for that matter putting in question the interest of resorting to it, by promoting transformative mediation (cf. 1.3).

In the chapter of recurrent criticisms which are addressed to it, the absence of empirical validation of the qualities which are attributed to it is the most often contested. Those which are the most often contested are its capacity to reduce costs and delays of procedure (Bingham 1986 ; Kressel & Pruitt 1989 : 399 et s.), its function of alternative to judicial settlement (Cormick 1987 : 33), its capacity to improve relations in the long term, and its capacity to produce agreements, and notably equitable agreements (in fact, mediation would produce agreements which would favor more certain parties over others –Kressel & Pruitt 1989 : 400-).

A particular criticism lies in the ambition itself which is attributed to mediation: that of resolving the conflict. This pretension has mobilized a certain number of adversaries against this approach which puts in question the criterion of success based on the sole rate

d'accords obtenus (Kressel & Pruitt 1989 : 397). Comment parler en effet de succès si l'on ne comptabilise pas toutes les médiations qui ont été refusées par les participants<sup>295</sup> et si la qualité de l'accord obtenu n'est pas mesurée<sup>296</sup>.

Pour ce qui concerne plus précisément la médiation environnementale, Gerald Cormick, l'un des pionniers de cette pratique aux USA<sup>297</sup>, met l'accent sur des aspects qui rejoignent les constats évoqués ci-dessus sur la médiation en général (Cormick 1987 : 32 et s.). En premier lieu, la médiation ne résout pas les différences de fond qui séparent les parties en conflit. Les perceptions et les divergences de fond ne se trouvent pas éliminées par la médiation. Gerald Cormick avertit en particulier que ceux qui voient en la médiation environnementale un moyen d'accéder à un consensus seront déçus. En ce sens, la médiation doit être considérée uniquement comme un mode de gestion des conflits. En outre, la médiation se déroule dans le conflit. Il s'agit là-aussi de ne pas alimenter les espoirs de ceux qui voient dans la médiation un moyen d'éviter l'affrontement. En ce sens, la médiation nourrit et se nourrit de la confrontation. Enfin, une médiation réussie n'est pas une négociation où les parties apprennent à s'apprécier et à se croire mutuellement. Un accord sur un problème peut tout à fait être conclu même si des désaccords de fond persistent. Gerald Cormick tient ainsi à dépasser toute considération par trop idéaliste et naïve à l'égard de la médiation en considérant non seulement qu'elle entraînerait des désillusions, mais également qu'une telle considération pourrait même s'avérer dangereuse pour certains participants à la médiation. De son côté, Barry G. Rabe met en exergue les nouveaux arrangements qui s'opèrent entre un nombre restreint d'acteurs en excluant certains groupes des négociations (Rabe 1988 : 594). Cet auteur dénonce notamment la quasi-absence de regard critique sur les EDR et la médiation environnementale, dont les impacts en termes de protection des intérêts environnementaux sont peu analysés (Rabe 1988 : 597).

Ces limites avérées de la médiation ne font que renforcer l'idée selon laquelle celle-ci constitue, au même titre que les autres démarches d'ADR, une démarche supplémentaire, et non de substitution, aux modes de décision conventionnels, lorsque ceux-ci se révèlent insuffisants à satisfaire à la gestion d'une situation.

Ainsi, si ces constats désacralisent quelque peu la médiation, ils ne remettent pas en cause l'intérêt d'y recourir. Ils valident surtout l'idée selon laquelle la médiation n'est pas un outil miracle et que son usage doit prendre ses limites en considération.

---

<sup>295</sup> Les travaux conduits sur ce thème aboutissent à des résultats qui montreraient qu'au moins 50% des personnes refusent la médiation qui leur est proposée (Kressel & Pruitt 1989).

<sup>296</sup> La qualité de l'accord obtenu est le plus souvent mesuré à travers l'indice de satisfaction des participants à la médiation.

<sup>297</sup> Avec Jane E. MacCarthy, il fut l'un des deux médiateurs à intervenir dans le cadre de la première expérience de médiation environnementale conduite aux USA en 1973 sur la Snoqualmie river.

## 1.2. La médiation civique comme nouveau mode de gestion de la vie sociale ?

La seconde acception relève davantage de principes philosophiques qui voient en elle un nouveau mode de construction de la vie sociale ; initiée cette fois-ci de la part de la société civile, elle véhicule et installe le principe d'une médiation de voisinage ou communautaire, une médiation citoyenne. Particulièrement ancrée en France, elle a recueilli, en revanche, un écho très limité en Amérique du Nord (Baruch Bush & Folger 1994 : 4).

Considérant l'approche précédente par trop réductrice, l'objectif de la médiation civique serait plutôt d'établir des liens là où ils n'existent pas ou plus (Bonafé-Schmitt 1992 : 227 ; Guillaume-Hofnung 1995 ; Six 1995 : 217 et s.). Le conflit et la recherche d'un accord ne seraient pas au centre de la pratique de la médiation.

La médiation est présentée en l'occurrence comme un nouveau mode de gestion de la vie sociale qui chercherait à raviver la conscience civique, la convivialité et le sens des responsabilités (Guillaume-Hofnung 1995 : 9 & 74). La dissociation de la pratique de la négociation qu'ils considèrent contraignante en raison de la recherche systématique d'un accord médian et de la satisfaction individuelle (Guillaume-Hofnung 1995 : 81 ; Six 1995 : 228<sup>298</sup>), la médiation privilégierait plutôt dans ce cas un objectif d'évolution de la société fondée sur l'amélioration des relations interpersonnelles. La mission fondamentale de la médiation serait de (r)établir la communication en se référant à une éthique de la communication et de la discussion fondée sur la reconnaissance de la valeur de l'Autre (Guillaume-Hofnung 1995 : 74 & 96). La « véritable » médiation serait celle qui serait issue de la société civile, les associations pouvant être considérées en général comme des médiateurs (Guillaume-Hofnung 1995 : 117 ; Six 1995 : 34). Cette conception de la médiation a notamment conduit en France au regroupement d'associations en 1992 au sein du Centre national de la médiation, fédération d'associations qui promeut la médiation citoyenne (cf. supra note 274).

Les bases de la médiation seraient définies par les parties en présence qui mettraient ainsi en place un dispositif destiné à réguler leurs propres dissensions. Issue le plus souvent de la société civile, son objectif est de s'affranchir de l'intervention des autorités publiques en favorisant une autorégulation des conflits interindividuels (de Briant & Palau 1999 : 14 et s. ; Six 1995).

La *médiation familiale* concrétise probablement le mieux cette acception de la médiation. Prise en charge par une association, elle se propose de rétablir les liens entre deux ou plusieurs membres d'une même famille comme alternative à une décision judiciaire, le plus souvent à l'occasion d'un divorce ou d'une séparation, mais également dans le cadre de relations conflictuelles entre parents et enfants, entre grands parents et parents, etc.

---

<sup>298</sup> Le même auteur est l'auteur de la Charte de la médiation du Centre national de la médiation dont l'article 14 souligne pourtant que « *le processus de médiation s'achève normalement par un pacte, rédigé par le médiateur* », un pacte étant tout de même une forme d'accord.

(Bonafé-Schmitt 1992 : 166). La médiation familiale s'est développée en France dans les années 80, à l'initiative d'associations ou de professionnels de la famille qui se sont largement inspirés des modèles nord-américains (Bonafé-Schmitt 1992 : 152). Restant à l'état expérimental et embryonnaire jusqu'au début des années 90, elle s'est structurée depuis lors à travers plusieurs réseaux associatifs (Guillaume-Hofnung 1995 : 18).

La *médiation communautaire* répond également aux principes de cette médiation. Ce mouvement a connu un engouement important aux Etats-Unis dès les années 70 où la société civile occupe une place importante à côté des institutions publiques. Des initiatives privées ont permis la création de centres de médiation, à l'image des Neighborhood Justice Centers ou encore du Community Board Program de San Francisco<sup>299</sup>.

Cette acception de la médiation se place ainsi dans une perspective plus large que la précédente puisque son exercice ne serait pas circonscrit à l'existence d'un conflit (Guillaume-Hofnung 1995 : 74 ; Six 1990 : 144 et s.). Plus que cela, Jean-François Six et d'autres dénoncent la «*médiation-résolution des conflits*» comprise comme une «*voie facile*» parce qu'elle laisse les parties en conflit à leur place dans un objectif limité de rétablir une certaine coexistence (Guillaume-Hofnung 1995 : 85 ; Six 1995 : 240-241). Au contraire, la médiation que ces auteurs privilégient renforcerait l'identité de chacun des protagonistes en lui évitant «*d'être absorbé par l'autre, dans une fusion ou une défaite*» (Six 1995 : 220). La médiation civique prétend ainsi faire mieux que la médiation-résolution des conflits : contrairement à celle-ci, elle ne cherche à nier ni à résoudre un conflit, mais à le rendre positif (Droniou 1999 : 293), elle privilégie le processus de communication dans un objectif de prévention plutôt que de résolution des conflits (Six 1995 : 231), elle serait «*une créativité des liens et qui par le fait même inclut la résolution des conflits, mais en donnant à celle-ci sa juste place : une gestion active des conflits par la catalyse d'un tiers*» (Six 1995 : 249). En résumé, «*impulsée par un tiers, la médiation cherche à rapprocher sans confusion ni fusion. Elle veut distinguer sans séparer. Elle fait en sorte que du dialogue et de la confrontation des parties, en présence d'un tiers, naisse quelque chose qui ne soit la solution unilatérale ni de la transaction ni de l'arbitrage, mais soit une issue originale, réalisée par l'un et par l'autre, sans appartenir à aucun des deux en propre mais à tous les deux, comme un enfant surgit des deux parents*» (Droniou 1999 : 320).

Pour ce qui relève de la conception de la médiation comme nouveau mode de gestion de la vie sociale, là aussi, les critiques ne manquent pas. Sa principale limite repose, de notre point de vue, sur son caractère idéologique<sup>300</sup>.

En premier lieu, la médiation civique focalise son attention sur la communication. Elle semblerait s'adresser ainsi exclusivement à des conflits de nature sous-jacente, c'est-à-dire des conflits qui reposent uniquement sur une détérioration d'une relation que la médiation tente de réparer en (r)établissant des liens. Cette acception de la médiation nous semble

<sup>299</sup> Pour un rapide point de vue des expériences de médiation communautaire menées aux USA au cours des années 80, voir Bonafé-Schmitt (Bonafé-Schmitt 1992 : 63).

<sup>300</sup> Le propos développé par Véronique Droniou dans sa thèse constitue une parfaite illustration d'une adhésion à cette idéologie en l'absence d'analyse critique et de toute référence à des travaux extra-hexagonaux (cf. Droniou 1999).

forcément limitée dans le cadre d'un conflit à la fois sous-jacent et apparent, tel que le conflit d'aménagement. La gestion d'un conflit apparent, c'est-à-dire d'un conflit d'intérêts, implique nécessairement la négociation; comme nous l'avons souligné au cours du précédent chapitre, ce serait faire preuve de naïveté que de penser gérer un conflit d'intérêts par le seul dialogue, par la simple compréhension de l'Autre, etc.. En refusant d'assimiler la médiation à une aide à la négociation, et en la dissociant du conflit apparent, la médiation citoyenne nous apparaît limitée à certains types de conflits, ce qui en restreint son intérêt lorsqu'elle s'applique au conflit d'aménagement.

En second lieu, la conception de la médiation citoyenne repose sur des principes qui sont sujets à caution. Le mérite des travaux américains portant sur la médiation est de dépasser le discours et d'évaluer les pratiques. Au chapitre de ces constats étasuniens à l'endroit de la médiation, on rappellera que le médiateur est loin d'être neutre, impartial et indépendant, parce que son intervention est toujours orientée par un intérêt, au moins le sien (cf. infra V.2.2.c/), ce qui tendrait à contester la vision d'un médiateur civique qui « *s'empêche d'utiliser des méthodes d'action psychologique, de séduction par exemple, ou de manipulation* » (Six 1995 : 244) ou qui se présente « *désarmé* » en conduisant la médiation avec les « *seules ressources de l'intelligence, de l'éthique et du cœur* » une médiation « *désintéressée* » dont le médiateur ne retirerait aucun bénéfice (articles 7 et 9 de la Charte de la médiation du Centre national de la médiation). Mais il faut souligner également le caractère à la fois idéologique et partial de la conception civique de la médiation, mise en avant par des auteurs/praticiens qui, d'une part, semblent méconnaître la médiation américaine et les nombreux travaux étasuniens effectués depuis trente années sur ce thème (cf. infra) et, d'autre part, servent un discours épuré de tout regard critique sur la médiation citoyenne. Ainsi, la dénonciation de la médiation-résolution américaine en l'absence d'arguments étayés et la promotion de principes de la médiation civique, sans nous dire cependant quelle est la réalité des pratiques, nous semblent très critiquables. On peut se demander, en outre, en quoi la médiation américaine est une voie facile (les nombreux travaux américains témoignent du contraire), en quoi elle ne privilégie pas, elle aussi, la communication dont la médiation civique semblerait avoir le monopole, et ce qui permet d'affirmer de la part de ceux qui la dénoncent qu'elle maintient les individus cantonnés à leur place. On s'interroge surtout sur la nature plus qu'évasive des qualités prêtées à la médiation citoyenne qui rendrait possible, pour reprendre les expressions présentées plus haut, la « *créativité des liens* », la « *gestion active des conflits* », le rapprochement « *sans confusion ni fusion* », qui cherche à « *distinguer sans séparer [... pour que] naisse quelque chose [... qui] soit une issue originale, réalisée par l'un et par l'autre, sans appartenir à aucun des deux en propre mais à tous les deux* ». On peut légitimement s'interroger sur la traduction empirique de ces principes et sur les résultats obtenus. Sont-ils si éloignés que cela de la médiation-résolution des conflits ?

### 1.3. La vision transformative de la médiation

La vision transformative de la médiation ne remet pas en cause la conception de la médiation-résolution. Elle lui conteste simplement son rôle en postulant que l'objectif de la médiation n'est pas uniquement d'aboutir à un accord.

Nous distinguerons deux conceptions de l'approche transformative qui reposent néanmoins sur un même objectif: celui d'améliorer les relations entre les individus dans la société.

#### *al La médiation transformative comme support à une nouvelle morale*

Chez Robert Baruch Bush et Joseph Folger, l'intérêt majeur de la médiation résiderait dans sa capacité à favoriser le développement d'une nouvelle morale (Baruch Bush & Folger 1994 : 2 & 12). La médiation aurait d'intéressant non seulement sa capacité à changer des situations, mais elle opérerait surtout une transformation chez les individus en les rendant plus confiants en eux et moins égoïstes parce que plus attentifs aux problèmes des autres (Baruch Bush & Folger 1994 : 29). C'est en ce sens que la médiation revêt une fonction transformative, que les deux auteurs résument par la formule suivante « *Changing people, not just situations* » (Baruch Bush & Folger 1994 : 81).

Cette morale serait fondée à la fois sur la reconnaissance mutuelle de l'Autre et sur la capacité individuelle à croire en soi (Baruch Bush & Folger 1994 : 12). La médiation serait en l'occurrence un vecteur d'empathie (*recognition*) que chaque individu pourrait avoir à l'égard d'un autre en lui reconnaissant sa situation et ses problèmes, sans pour autant qu'il y ait nécessairement réconciliation (Baruch Bush & Folger 1994 : 97). Elle serait également source de renforcement individuel (*empowerment*) par la restauration chez les individus de leurs valeurs et de leur propre capacité à prendre en main leurs problèmes. La médiation constituerait ainsi un moyen de responsabiliser davantage les individus en leur donnant l'opportunité d'intervenir dans l'élaboration des décisions qui les concernent au premier chef. L'accord et la satisfaction individuelle qui président à la conception de la médiation-résolution ne constitueraient donc pas les seuls critères d'appréciation de la réussite d'une médiation. Au contraire, la médiation transformative repose avant toute chose sur l'amélioration des relations entre les individus, en clair une « *relational mediation* », et non sur la vision individualiste que véhiculerait la médiation-résolution, qui serait en fait une « *individualist mediation* » (Baruch Bush & Folger 1994 : 250). En l'occurrence, chez les deux auteurs, si la médiation-résolution repose sur certains principes qui peuvent s'apparenter à ceux de la médiation transformative (définition collective des problèmes, principe de reconnaissance implicite par la recherche d'une configuration gagnant-gagnant, etc.), la trop faible concrétisation de ces principes dans la pratique semblerait indiquer que la médiation-résolution est incapable de satisfaire à de tels objectifs (Baruch Bush & Folger 1994 : 251).

Cette acception de la médiation repose, en outre, sur le postulat selon lequel le conflit

n'est pas négatif. Robert Baruch Bush et Joseph Folger considère en effet que les partisans de la médiation-résolution voient dans le conflit un problème auquel il s'agit de trouver une réponse par un accord (Baruch Bush & Folger 1994 : 56), alors que la vision transformative le considère comme « *opportunité* » qui permettrait à chacun des individus de prendre conscience de ce qu'ils sont et de ce que sont les autres (Baruch Bush & Folger 1994 : 82)

Cette conception de la médiation se fonde ainsi non pas sur un objectif de résolution d'un problème, mais sur l'ambition de transformer les individus en « *être humains confiants, responsables et solidaires* » (Baruch Bush & Folger 1994 : 82). La réussite d'une telle médiation se traduirait par un renforcement individuel permettant aux individus de faire face aux difficultés auxquelles ils se trouvent confrontés (renforcement qui se pose en termes d'objectifs, d'options possibles, de compétences, de ressource et de décision) et la capacité de communiquer avec les autres (par le truchement d'une attitude plus attentive et plus sympathique que rendent possible la considération, l'envie, l'expression et la traduction par l'action de la reconnaissance de l'Autre) qui leur permettra de connaître et partager la responsabilité de la situation d'autrui (Baruch Bush & Folger 1994 : 83 et s.). Cependant, les deux auteurs conviennent que si la médiation doit pouvoir conduire au renforcement individuel dans tous les cas, la reconnaissance de l'Autre n'est pas toujours atteinte dans la mesure où elle suppose que chacune des parties impliquées ait la volonté de le faire, ce qui n'est pas toujours le cas (Baruch Bush & Folger 1994 : 94-95). La réussite d'une médiation serait ainsi indépendante de tout résultat concret, et relèverait plutôt de l'appréhension de la part des parties de cette opportunité de reconnaissance et de renforcement mutuels. Se défendant d'être des idéalistes ou utopistes, les deux auteurs reconnaissent que les prétentions affectées à la médiation transformative sont toutefois loin de garantir le succès de cette démarche (Baruch Bush & Folger 1994 : 253 & 284).

Pour Robert Baruch Bush et Joseph Folger, cette conception et ces objectifs assignés à la médiation ne sont cependant aucunement contradictoires avec la médiation-résolution dont ils peuvent, en fait, faciliter le « succès », sous réserve bien entendu que la recherche d'un accord ne domine pas de manière outrageuse la médiation transformative. Néanmoins, ceci suppose une « manière de faire » différente de la part des médiateurs ; parce que la recherche d'un accord apparaît contraignante et freinerait l'objectif assigné à la médiation transformative, les deux auteurs suggèrent que la médiation soit engagée avec des objectifs et méthodes propres à la médiation transformative qui, si elle conduit aux résultats recherchés (cf. supra), soit suivie d'une médiation-résolution qui serait alors rendue plus aisée (Baruch Bush & Folger 1994 : 108 et s.).

Certains auteurs, comme Deborah Kolb et Kenneth Kressel<sup>301</sup>, considèrent cependant que cette conception de la médiation est une « *mythologie* » en raison de l'irréalisme de ses objectifs.

---

<sup>301</sup> Kolb (D.) et al. (1994) – *When talk works : profiles of mediators*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 513p.

*b/ La médiation transformative comme support à l'amélioration des relations*

La conception que Franklin Dukes a de la médiation transformative n'est pas très éloignée de la précédente, bien qu'il s'en défende (Dukes 1996 : 8-9). En effet, sa conception ne considère nullement le développement de la morale individuelle comme un objectif majeur. En revanche, il formule, au même titre que les deux précédents auteurs, de vives attaques à l'encontre de l'idéologie de la médiation-résolution qui relèverait du sacro-saint « management » et dresse également un bilan critique, fondée sur son expérience<sup>302</sup>, à l'égard des pratiques de médiation aux Etats-Unis dans le domaine des conflits publics.

Désirant rompre avec la conception de la médiation-résolution dominée par une attention accordée aux procédures (les techniques de médiation) et aux « success stories », l'auteur postule que l'ambition de la médiation ne se pose pas uniquement en termes de « résolution » des conflits, mais également, et davantage, en termes de dialogue et de participation de la population. La médiation deviendrait ainsi un instrument au service des citoyens, des communautés et des institutions publiques et privées (Dukes 1996 : 7).

En fait, l'auteur postule que la vision « classique » de la médiation, adaptée aux conflits interpersonnels, et en particulier à la médiation familiale et à la médiation civique, ne sied pas aux conflits publics (Dukes 1996 : 45 et s.). Considérant que « *there is substantial interaction between public participation processes and public conflict resolution* », Franklin Dukes considère que la médiation, telle qu'elle est pratiquée depuis les dernières décennies, constitue un instrument de reproduction du pouvoir (Dukes 1996 : 64 & 116 et s.).

Franklin Dukes lie alors la médiation au problème, qu'il considère comme central, du manque de participation des individus à la vie de la cité (Dukes 1996 : 130). Le conflit public ne serait pas uniquement un conflit d'intérêt tel qu'il est le plus souvent appréhendé par les praticiens de la médiation, mais il impliquerait une demande de reconnaissance de statut, d'identité, etc. auxquels les ADR en général, et la médiation en particulier, seraient incapables de répondre (Dukes 1996 : 138-139).

Tout en considérant que la médiation joue toujours un rôle majeur, l'auteur postule que cette démarche doit être utilisée au-delà de sa fonction traditionnelle de « résolution » des conflits afin de contribuer à l'amélioration des relations entre les individus et les communautés (Dukes 1996 : 174 et s.). L'amélioration des connaissances des habitants, le renforcement des communautés, etc. et surtout, la création de forums qui favoriseraient le dialogue avec les habitants, complèteraient ainsi la médiation. C'est en associant la médiation à des modes de participation démocratiques de la population que celle-ci remplirait ainsi son rôle, toujours selon Franklin Dukes (Dukes 1996).

Cette conception transformative de la médiation est relativement récente et demeure encore minoritaire aux Etats-Unis.

---

<sup>302</sup> Franklin Dukes est directeur associé de l'*Institute for Environmental Negotiation* (Université de Virginie, Etats-Unis).

Elle semble bien valider les résultats issus de notre réflexion sur la nature du conflit d'aménagement et les principes de gestion des mécanismes conflictuels. Elle confirme à la fois le rôle central, mais limité, de la médiation en raison de sa seule adaptation au conflit interpersonnel. Quel que soit l'intérêt de la médiation environnementale, il serait vain de penser qu'elle puisse conduire à la gestion d'un conflit d'aménagement. La conception transformative de la médiation confirme en effet la nécessité d'associer la participation de la population à la démarche de médiation afin de considérer le volet public du conflit.

C'est en ce sens que la médiation transformative telle qu'elle est définie par Franklin Dukes nous semble être d'un grand intérêt dans le prolongement des principes de gestion du conflit d'aménagement. Toutefois, l'auteur ne dit rien de l'inscription de la médiation transformative dans le processus de décision. Si celle-ci nous semble bien répondre à l'enjeu que pose l'articulation de la médiation avec la participation élargie de la population, elle demeure toutefois insuffisante dans une perspective de gestion du conflit d'aménagement.

## V.2. LES IMPLICATIONS DE LA MÉDIATION

La médiation transformative repose ainsi sur l'assistance d'un tiers à un processus de négociation qui s'inscrit dans le cadre d'un dispositif participatif élargi. L'intervention de ce tiers est donc celle d'un médiateur tel que nous l'avons défini au cours du chapitre précédent. Nous avons souligné qu'il est le garant du respect des règles du jeu de la négociation et qu'il aide les parties à lire la complexité de la situation dans laquelle leur action s'inscrit à travers tout particulièrement la diffusion et l'échange d'informations (cf. supra IV.2.2). Le volet précédent nous invite à cerner davantage les implications de l'intervention du médiateur.

### 2.1. Les conditions de réalisation d'une médiation

#### *al Dans quelle situation engager une médiation ?*

Le recours à la médiation ne doit pas être systématique. Au même titre que l'ensemble des approches ADR, la mise en place d'une démarche de médiation répond à des conditions précises qui en font un outil qui ne doit pas être banalisé.

Nous avons effectivement considéré le recours à la médiation comme une alternative à une situation complexe telle que pouvait l'être un conflit d'aménagement. Cette situation correspond en fait à l'une des trois configurations habituellement évoquées comme condition à la mise en place d'une médiation (The Kettering Foundation 1985 : 32) :

lorsque les animosités sont si importantes entre les parties qu'elles ne peuvent s'engager seules dans une discussion, lorsque les problèmes deviennent trop complexes pour que les parties puissent les démêler seules, ou lorsque les négociations entre les parties en sont arrivées à une impasse en raison de l'existence d'une capacité de blocage de la décision par au moins l'une des parties.

Mais cette condition ne peut justifier à elle seule le recours à la médiation. Celle-ci est possible uniquement si la configuration de la négociation répond à certaines conditions qui relèvent d'une demande partagée par les parties en conflit d'une intervention extérieure. Ainsi, le dispositif de médiation et l'intervention du médiateur doivent être acceptés par les différentes parties prenantes (Moore 1986 : 14 ; Raiffa 1982 : 219). Ce qui renvoie à différentes configurations possibles : le besoin d'une coordination dans la perspective d'aboutir à un résultat, la conscience partagée d'une décision nécessaire, ce qui est lié à l'urgence de trouver une issue, l'opportunité d'un gain partagé entre les parties, l'existence d'enjeux négociables et une latitude possible dans les négociations (Elliott 1988 : 174 et s ; The Kettering Foundation 1985 : 32). Appliquées à une situation de conflit d'aménagement, ces conditions signifient concrètement l'existence d'une latitude dans le choix et la définition du projet d'aménagement, voire dans la décision de le réaliser, mais également la perception de la part des différentes parties qu'il est possible de négocier quelque chose.

En outre, sur la base de plusieurs travaux de recherche en psychologie sociale conduits aux Etats-Unis sur la médiation appliquée à différents domaines, Kenneth Kressel, Dean G. Pruitt et Peter Carnevale définissent plusieurs conditions qui se prêtent mieux que d'autres à son exercice : l'état des relations entre les parties ne doit pas être trop dégradé, les parties doivent faire montre d'une réelle motivation pour que leur conflit trouve une issue (ce qui se traduit notamment dans le cas d'une médiation demandée par les deux parties en conflit plutôt que par l'une d'elles seulement ou par une autorité extérieure), la négociation doit porter sur des enjeux concrets plutôt que sur des questions de principe, ou encore l'existence de la menace d'un arbitrage ultérieur ou d'une pression sociale forte opposée à la poursuite du conflit (Kressel & Pruitt 1985 : 185-188 & 1989 : 402-412 ; Pruitt & Carnevale 1993 : 175-178).

### *bl Quel médiateur ?*

On distingue classiquement un critère majeur qui permet de distinguer deux types de médiateur : le lien que celui-ci entretient avec la situation dans laquelle il est appelé à intervenir.

D'un côté, on trouve le médiateur professionnel qui effectue des interventions ponctuelles répondant à des situations problématiques particulières avec lesquelles il n'entretient pas de rapport spécifique avant qu'il soit appelé à intervenir. Son intervention est limitée dans le temps ; en l'occurrence, elle s'interrompt le plus souvent lorsque la médiation a atteint son objectif, c'est-à-dire lorsqu'un accord émerge (parfois, le

médiateur réalise le suivi de la mise en œuvre de l'accord, ce qui, en tout état de cause, limite son intervention à un problème délimité dans le temps). Cette intervention est donc celle d'un professionnel, formé aux techniques de médiation, ou du moins qui en revendique la compétence, qui offre là une prestation équivalente rémunération. On peut considérer alors que l'intervention de ce médiateur s'inscrit dans une démarche de médiation-résolution. Différentes expressions qualifient ce type d'intervention : le médiateur spécialiste effectue une « *intervention contractuelle* » sans entretenir de relation avec les protagonistes du conflit (Rubin & Pruitt & Kim 1994 : 198), la *médiation professionnelle* relève expressément de la compétence de médiateurs formés aux techniques de la médiation (Bonafé-Schmitt 1992 : 228), ou encore la *médiation miroir* serait une forme de médiation experte et ponctuelle menée par un professionnel extérieur au contexte local afin de remédier à un problème territorial particulier (Beuret 1998). Dans le domaine de l'aménagement, ce rôle est tenu habituellement par un chercheur-praticien spécialiste de cette question ou par un cabinet d'études dont la compétence est en tout ou partie tournée vers ce type d'intervention.

D'un autre côté, l'intervention du médiateur peut s'inscrire dans le moyen, voire le long terme. Il n'est pas un professionnel, mais il s'institue ou est institué médiateur (le plus souvent sans qu'il soit fait référence aux expressions de médiateur et de médiation) afin d'aider différents protagonistes à trouver une issue à une situation complexe, voire conflictuelle. Il s'agit là d'une fonction courante qui convient à des « sages ». Ce tiers est plus ou moins impliqué dans la situation en jeu. Il connaît donc une partie, voir l'ensemble, des protagonistes et a donc nécessairement un « intérêt local » à ce que sa médiation conduise à l'interruption du conflit : au minimum, cet intérêt est de ne pas se brouiller avec certaines personnes et, au maximum, il peut avoir un intérêt personnel à ce que la médiation soit orientée dans un sens plutôt qu'un autre. Ce médiateur peut par ailleurs avoir un intérêt à ce que son intervention se prolonge dans le temps car celle-ci lui confère localement un certain crédit, voire un certain pouvoir. Ce médiateur non-spécialiste effectue alors une « *intervention émergente* » (Rubin & Pruitt & Kim 1994 : 198) ou une *médiation passerelle*, processus continu dans le temps à l'instigation d'un leader local (Beuret 1998). Pour Jean-Pierre Bonafé-Schmitt, il s'agit là d'une *médiation communautaire*, qu'il définit comme un processus continu dans le temps reposant sur la compréhension mutuelle des acteurs concernés à travers des micro-structures locales (Bonafé-Schmitt 1992 : 229). Dans le domaine de l'aménagement, ce rôle peut être tenu par un professionnel de l'aménagement (le *planner* américain en particulier) qui va faire en sorte d'appliquer les principes de la médiation auprès des acteurs concernés par une situation (potentiellement) conflictuelle liée à un projet d'aménagement dont il est en charge (Elliott 1988 : 163 ; Soubeyran 1987). En France, ce rôle est traditionnellement dévolu à un élu politique ou à un représentant de l'Etat (comme cela fut le cas dans le cas du conflit autour de l'usine d'incinération TREDI exposé précédemment).

Comme le soulignent Vincent de Briant et Yves Palau, la « *nouvelle médiation* » correspond à la première forme d'intervention. La médiation professionnelle répond notamment à une disparition de la seconde forme de médiation en raison de la remise en cause de la

légitimité des médiateurs traditionnels (de Briant & Palau 1999). Celle-ci est particulièrement vraie en France dans le domaine des politiques territoriales (cf. infra), ce qui pose nécessairement la question de l'identité de ces nouveaux types de médiateurs.

## 2.2. L'intervention du médiateur n'est pas neutre

### *al Le médiateur est un expert de la décision*

L'ensemble des auteurs s'accordent sur l'idée d'un médiateur qui doit être avant tout un « *expert du processus* » (Schuman 1996).

La première difficulté est de réunir les bons interlocuteurs autour de la table des négociations. Omettre d'associer une partie à une négociation peut remettre en cause l'ensemble du processus de médiation. Dans la mesure où les participants à la médiation sont souvent des représentants d'intérêts, le médiateur doit s'assurer, en outre, qu'ils sont les « bons » interlocuteurs. Cette règle s'avère particulièrement délicate à appliquer avec des groupes non organisés, ce qui peut être le cas dans le cadre de conflits d'aménagement où les populations opposées à un projet d'aménagement constituent parfois un acteur « diffus ». Dans ce cas, le médiateur doit veiller à établir un dispositif de désignation du ou des représentants ainsi que les règles de fonctionnement entre ces représentants et ceux qu'ils représentent. Il doit gérer ainsi à la fois les relations entre les participants et les relations entre les participants et ceux qu'ils représentent. Comme le souligne Sandor Schuman, la gestion, par le médiateur, de la relation des représentants avec leur groupe est tout aussi importante que la gestion des relations entre les participants (Schuman 1996 : 131). La gestion de ces relations aura cours tout au long du processus de médiation.

Mais gérer les relations interpersonnelles et de groupe ne suffit pas toujours. Le médiateur peut être amené à intervenir également sur le fond des négociations. Une distinction doit être formulée en ce sens entre l'intervention d'un médiateur passif (dont l'action porte sur le processus) et celle d'un médiateur actif (dont l'action porte à la fois sur le processus et le résultat) (Susskind & Madigan 1984 : 182-183).

Chez ces deux auteurs spécialistes de la médiation de conflit public (et notamment d'aménagement), la médiation passive apparaît insuffisante lorsqu'elle s'applique à ce type de conflit. Celle-ci sied particulièrement aux situations relativement « simples », c'est-à-dire des situations où les enjeux sont assez clairement circonscrits, où le nombre d'acteurs est réduit, leurs relations relativement bien définies, et les règles de la négociation sont assez aisément compréhensibles et applicables à des situations souvent similaires, des situations dans lesquelles s'inscrivent la médiation familiale et la médiation du travail. Or, les conflits publics sortent de cette configuration « simple » et rejoignent une conception bien plus complexe du conflit (et telle que nous l'avons présentée au cours du troisième chapitre). Le recours à la médiation active, où le médiateur intervient à la fois sur le processus et le résultat, se justifierait dès lors pour plusieurs raisons : il s'agit d'aborder des

négociations qui apparaissent peu structurées entre des acteurs nombreux et difficiles à identifier, les règles du jeu de la négociation doivent être définies au cas par cas et le support d'acteurs qui ne participent pas directement à la médiation est souvent nécessaire pour la mise en œuvre de l'accord. Pour ce faire, le médiateur doit adopter une attitude interventionniste au cours des négociations qu'il anime (Susskind & Madigan 1984).

Cette gestion du processus et du fond des débats participe nécessairement d'un comportement stratégique de sa part.

### ***b/ Le médiateur adopte un comportement stratégique***

En effet, en considérant le niveau d'attention qu'il accorde aux aspirations des parties ainsi que sa perception des chances que celles-ci ont d'accéder à une solution commune, le médiateur dispose d'un éventail de stratégies possibles, dont les quatre principales sont (Carnevale 1986) :

- l'inaction: le médiateur s'interdit d'intervenir sur le fond de l'affaire (médiateur passif) et, à travers son intervention sur le processus de négociation uniquement, laisse aux seules parties le soin de trouver une entente ;
- la pression: il exerce une pression sur les parties afin de les inciter à accepter des concessions ou un accord, à travers notamment des menaces ;
- la compensation : il tente avant tout de faciliter l'acceptation d'un accord et/ou de concessions de la part d'une partie. En faisant valoir le principe des compensations auprès de la ou les parties lésées, l'intervention du médiateur favorise la partie la plus forte ;
- l'intégration (résolution de problème): il concentre son intervention sur l'émergence d'une solution gagnant-gagnant qui satisfera les différentes parties.

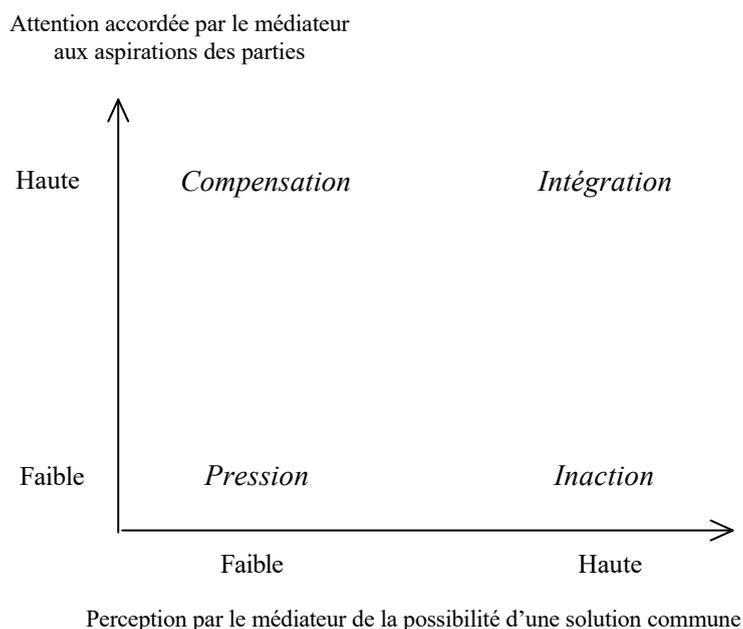


Figure 48 : Le modèle du choix stratégique<sup>303</sup>

Cette grille des principales stratégies possibles illustre bien le risque de voir le médiateur actif privilégier les stratégies de compensation ou de pression.

Dans le premier cas, il peut être considéré comme un facilitateur de la réparation, ce qui, au mieux, permet de réduire les pertes d'une partie devant une issue qui apparaît inéluctablement à son désavantage et, au pire, peut être considéré comme une manière détournée de « mieux faire passer la pilule ». La configuration la plus courante semble bien être celle où le médiateur propose des compensations aux négociateurs qui doivent consentir à de profondes concessions (Rubin & Pruitt & Kim 1994 : 206).

La stratégie de pression est rendue possible par l'exercice d'un pouvoir de la part du médiateur<sup>304</sup> afin de précipiter l'accession à un accord, ce qui semble le faire sortir du rôle que l'on attendrait *a priori* de lui. Cependant, se fondant sur leurs observations, Pruitt et Carnevale soulignent que si la stratégie de pression est synonyme d'efficacité chez de très nombreux médiateurs, elle est généralement mal ressentie par les négociateurs en situation de conflit peu intense (Pruitt & Carnevale 1993 : 177-178). Elle serait ainsi réservée à des situations d'urgence qui appellent à une issue rapide.

Ces deux stratégies laisseraient ainsi de côté l'objectif de gestion constructive du conflit.

<sup>303</sup> Source : Carnevale (P.) (1986) – "Strategic choice in mediation", *Negotiation Journal*, vol. 2, n°1.

<sup>304</sup> Par exemple, le médiateur de la République qui dispose de pouvoirs d'inspection et d'injonction. Dans le domaine pénal, c'est par exemple la menace exprimée par le médiateur d'un jugement défavorable à venir pour une partie si elle n'accepte pas sa médiation ou certains points de la médiation en cours) (Bonafé-Schmitt 1992 : 219 et s.).

Qu'il s'agisse de l'une ou l'autre de ces deux stratégies, c'est bien la fonction du médiateur qui est remise en cause en raison du risque d'instrumentalisation de son intervention au profit des parties les plus fortes. Le médiateur ne cautionne-t-il alors pas une médiation alibi qui n'a de médiation que le nom ?

Certes, la stratégie qui semblerait satisfaire la gestion constructive d'un conflit d'aménagement serait la stratégie d'intégration. Mais elle n'est pas la seule. Ce qui signifie implicitement que l'intervention du tiers-médiateur ne conduit pas nécessairement au conflit constructif. La condition selon laquelle la gestion du conflit interpersonnel implique l'intervention d'un tiers-médiateur doit donc être considérée avec précaution.

### *c/ La médiation, une technique non neutre et non dénuée de biais*

Les deux volets précédents renvoient nécessairement à la question de la neutralité du médiateur et de son intervention.

Pour Jean-Pierre Bonafé-Schmitt, l'intervention du médiateur n'est jamais neutre en raison du recours aux stratégies (déclinées en tactiques<sup>305</sup>) qui viennent d'être évoquées ; la médiation ne constituerait ainsi aucunement une « *technique neutre* » (Bonafé-Schmitt 1992 : 228).

Par ailleurs, la neutralité de son intervention est liée au pouvoir dont il dispose. Ce pouvoir peut être explicite ; il peut s'exprimer à travers son autorité, son statut, ou son pouvoir de coercition ou de récompense (Rubin & Pruitt & Kim 1994 : 222).

Son pouvoir peut toutefois être également implicite par sa maîtrise de l'information et son influence psychologique sur les participants à la médiation. En effet, il serait contradictoire de vouloir considérer l'intervention du médiateur comme étant neutre alors qu'il est appelé à intervenir pour « corriger » une relation (Sachs 1986 : 28).

En effet, par son intervention sur le système de communication, le médiateur dispose d'un réel pouvoir sur les participants et sur l'orientation des négociations (Schelling 1982 : 181). Celui-ci peut notamment opérer sciemment un filtrage des informations. Par exemple, ce filtrage des informations est d'autant plus évident en phase de *caucus* (rencontres individuelles entre le médiateur et chacune des parties) où le médiateur reste seul à maîtriser le canal d'échange d'informations par sa position d'intermédiaire (Laubich 1987 : 10). En ne diffusant pas l'ensemble des informations dont il dispose et/ou en transformant leur sens par le simple fait de l'interprétation qu'il en fait avant de les restituer, la question se pose de savoir jusqu'à quel point le médiateur ne manipule-t-il pas, de manière volontaire ou non, l'ensemble du processus de médiation (Kaufman & Duncan 1992 : 695). Par ailleurs, en reformulant le propos d'une partie, il peut réintroduire des idées négligées par l'autre partie ou amener les parties à négocier des

---

<sup>305</sup> Pour une lecture détaillée de ces tactiques, voir notamment Moore (Ch.W.) (1987) - *The mediation process : practical strategies for resolving conflict*, Jossey-Bass Publishers, 340 p. et Kolb (D.) (1985) - « To be a mediator : expressive tactics in mediation », *Journal of social issues*, vol. 41, n°2.

thèmes qu'elles auraient occultés (Rubin & Pruitt & Kim 1994 : 203). Le médiateur peut également retenir volontairement les propositions de la partie la plus forte qui soient les plus favorables à la partie la plus faible afin de réduire le déséquilibre, ce qui s'appelle la « *neutralité bienveillante* » (Bonafé-Schmitt 1992 : 223).

Sans qu'il en soit conscient, le médiateur peut également influencer de manière déterminante sur l'évolution des négociations. Il peut notamment prendre implicitement position et orienter les négociations en fonction de cette position qui serait liée à son expertise dans le domaine traité, mais également à la confusion de sa part entre besoins qu'il ressent, besoins exprimés par les participants et besoins réels (Schuman 1996 : 137). Sans même intervenir sur le contenu des négociations, mais en cherchant simplement à modifier les représentations individuelles ou à rééquilibrer les forces en présence, et en demandant notamment à chacune des parties de clarifier sa position et ses connaissances, son influence sur les parties est indéniable (Schuman 1996 : 128). Bien que cette influence réponde à ce que l'on peut *a priori* attendre de l'intervention du médiateur, elle interroge néanmoins son pouvoir d'orientation des négociations.

Cette orientation peut être liée tout particulièrement à l'intérêt personnel du médiateur. Celui-ci a un intérêt plus ou moins direct à ce que les médiations qu'il conduit « réussissent » (Bonafé-Schmitt 1992 : 263). Dès lors, l'obtention d'un accord, même « mauvais », peut devenir sa priorité.

Pour l'ensemble des raisons qui viennent d'être évoquées, E. Franklin Dukes remarque que de nombreux praticiens sont très réticents à faire référence, au cours de leurs interventions, aux expressions qui sont pourtant pleines de sens dans la littérature traitant de la médiation, telles que neutre, tierce partie, voire médiateur et médiation (Dukes 1996 : 76-77).

L'exploration de l'intervention du médiateur que nous venons d'opérer permet de dépasser toute vision naïve du médiateur et de son intervention. En effet, son objectif n'est pas nécessairement la recherche d'une issue constructive du conflit. La seule intervention du médiateur dans un jeu d'acteurs via son assistance aux négociations lui confère également le statut d'acteur.

### **V.3. LA MEDIATION ENVIRONNEMENTALE : UNE DEMARCHE DIGNE D'INTERET**

Les éclaircissements précédents sur la médiation et le médiateur laissent planer une certaine ambiguïté sur cette démarche. Pourtant, son intérêt demeure entier dans un objectif de gestion des conflits d'aménagement, en particulier dans le contexte français.

### **3.1. La médiation environnementale orientée vers la médiation transformative**

Présentée le plus souvent de manière quelque peu naïve comme la réponse idoine aux conflits, la médiation a suscité une volée de contre-attaques qui ont permis de la désacraliser.

Si les constats précédents remettent en cause une certaine idéologie de la «résolution» des conflits qui a accompagné le développement des ADR et de la médiation aux Etats-Unis, ils ne remettent cependant nullement en question l'intérêt de la médiation dans une perspective de gestion du conflit d'aménagement.

En effet, la médiation-résolution répond, même de manière imparfaite, à la nécessaire ouverture et organisation des négociations qui participent de la gestion du conflit interpersonnel.

On peut penser que la médiation est source de nombreuses déceptions pour ceux qui voient en elle un instrument de «résolution» des conflits. Notre approche du conflit et de sa «gestion» laissait supposer que la médiation ne satisferait pas totalement à la gestion du conflit interpersonnel.

Cependant, une partie des critiques adressées à la médiation-résolution est liée à sa relative inadaptation au conflit public. Cette démarche a émergé à l'origine dans une perspective de gestion des conflits interpersonnels. Les fonctions du médiateur sont tournées à cet effet vers la gestion de ce type de conflit. L'extension de cette pratique à des conflits publics tels que les conflits d'aménagement, en l'occurrence via la médiation environnementale, aurait dû s'accompagner d'un ajustement de la démarche vers une prise en considération des principes de gestion du conflit public tels que nous les avons identifiés. Les nombreuses critiques formulées à l'adresse de la médiation dans le cadre de conflits publics et le caractère innovant de la médiation transformative dans le contexte étasunien semblent bien témoigner d'une trop faible attention accordée aux principes de gestion du conflit public, et tout particulièrement à la question de la participation élargie de la population. C'est parce que la médiation environnementale est considérée et pratiquée dans son sens restreint de mode de «résolution» des conflits qu'elle ne se préoccupe pas suffisamment de la question de la participation de la population.

On peut avancer alors l'hypothèse que la médiation environnementale constitue une base digne d'intérêt dans un objectif de gestion d'un conflit d'aménagement, pour peu qu'elle s'inscrive dans le cadre d'un dispositif destiné à satisfaire aux conditions de gestion du conflit public.

Cet intérêt apparaît d'autant plus fort en France dans un contexte de remise en cause des tiers-médiateurs traditionnels.

### 3.2. Quelle place pour la médiation des conflits d'aménagement en France ?

#### *a) Un effritement en France des modes traditionnels de «gestion» des conflits d'aménagement*

La réflexion que nous avons engagée sur le conflit d'aménagement et sa gestion nous conduit logiquement à nous interroger sur le degré d'application des principes de gestion des mécanismes conflictuels en France et, par conséquent, sur la place accordée à la médiation de ce type de conflit.

Le premier constat qui nous conduit à considérer le développement d'une démarche inspirée de la médiation environnementale comme opportune dans le contexte hexagonal réside à la fois dans la remise en cause des modes habituels de «traitement» des conflits et des «médiateurs» traditionnels, et dans l'opacité des processus de décision en aménagement.

Les relations entre les services de l'Etat et les décideurs politiques, et de manière plus générale, les relations entre l'ensemble des acteurs, ont été profondément modifiées dans le domaine des politiques territoriales<sup>306</sup>. Cette évolution traduit une transformation des pratiques de collusion entre les services de l'Etat et les élus politiques locaux qui leur permettaient de «s'arranger» afin de trouver une issue aux problèmes auxquels ils se trouvaient confrontés, et notamment les conflits d'aménagement. Il est fort probable que la nouvelle configuration laisse entière la question de la mise en place de nouveaux dispositifs de gestion des conflits d'aménagement.

Ces relations reposaient, jusque dans les années 70, sur le principe d'échanges entre les filières administratives et les représentants d'intérêts sectoriels qui intervenaient dans le cadre d'un même territoire, principe plus connu sous l'expression de «*régulation croisée*»<sup>307</sup>. Celui-ci mettait en présence principalement deux catégories d'acteurs : les élus politiques et les représentants de l'Etat. Les relations entre ces acteurs étaient fondées sur des «*logiques cachées d'arrangement*» et traduisaient des collusions d'intérêts qui conduisaient à une «*opacité forte*» du système décisionnel (Duran & Thoenig 1996 : 585 et s.). Ce jeu de négociations était relativement bien ancré dans les pratiques et les mœurs dans la mesure où ces acteurs dépendaient les uns des autres pour leur réussite dans leur sphère

<sup>306</sup> Nous emprunterons ici aux thèmes développés par Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig dans un article de référence dans le domaine des politiques publiques territoriales et publié dans la RFSP (vol. 46, n°4), sous le titre « L'Etat et la gestion publique territoriale » (pp. 580-623).

<sup>307</sup> C'est à Pierre Grémion que l'on doit l'expression de *régulation croisée*. Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig emploient plutôt l'expression de « *négociation croisée* » (Duran & Thoenig 1996).

propre<sup>308</sup>.

Le réalisation d'un projet d'aménagement dépendait en ce sens d'arrangements entre un nombre restreint d'acteurs qui avaient un intérêt commun à ce que cette configuration demeure. Ces notables<sup>309</sup> apparaissaient en effet «*socialisés aux principes et aux normes de conduite*», ce qui bien entendu conduisait à privilégier les intérêts des acteurs les mieux «*socialisés*» d'un système d'action et d'une scène sociale strictement bornés (Duran & Thoenig 1996: 601). Ainsi, un nombre restreint d'acteurs détenaient la propriété des problèmes qu'ils entendaient voir traités. Bien entendu, ces rapports bien établis entre élus et services de l'Etat leurs permettaient de faire généralement face aux situations conflictuelles dans le domaine de l'aménagement, souvent par le biais de marchandages (Worms 1965 : 263). Ce «*duo*» ou «*binôme*» se révélait ainsi «*d'une grande efficacité pour maintenir l'équilibre entre les différentes forces sociales*» (Worms 1965 : 272), mais, comme tout dispositif dédié au maintien d'un ordre (et notamment au regard du désordre que constituerait un conflit d'aménagement), il constituait une grande résistance au changement. Les projets d'aménagement, au même titre que d'autres politiques territoriales, relevaient dans ce cas de figure d'une logique de «*production*» de la part d'une administration pour qui l'enjeu principal était l'adaptation des politiques nationales aux réalités locales (Duran & Thoenig 1996 : 585).

Pour ce qui concerne spécifiquement les projets d'urbanisme par exemple, il existait des «*réseaux de consultations permanentes*» (Tanguy 1979) entre les services administratifs et les professionnels de la construction afin de procéder à des ajustements satisfaisants des projets aux normes d'urbanisme. Sous couvert d'information juridique, c'était en fait une véritable négociation qui se nouait entre l'administration et les maîtres d'ouvrage (à la fois privés et publics). Les normes d'urbanisme faisaient ainsi l'objet d'adaptations locales par le biais de négociations entre l'administration et les maîtres d'ouvrage, selon des préoccupations stratégiques fondées sur l'arrangement davantage que des principes édictés par des lois et règlements (Tanguy 1979 : 143).

Cependant, avec la politique de décentralisation initiée dès 1982-1983 qui traduit un certain effacement de l'Etat et l'apparition de «*nouveaux*» acteurs liée au renforcement de leurs ressources (cf. supra), le modèle de la régulation croisée s'est trouvé mis en

<sup>308</sup> Ainsi les services de l'Etat conseillaient les élus et prenaient leurs problèmes en considération dans l'application des règlements étatiques et la mise en œuvre des politiques publiques. Les élus facilitaient pour leur part l'action des fonctionnaires en leur confiant notamment des prestations et en les introduisant dans le contexte socio-politique local (d'après Duran & Thoenig 1996 : 585 et s.).

<sup>309</sup> Pour une lecture plus détaillée du fonctionnement de la régulation croisée, se reporter à l'article de Jean-Pierre Worms (1965) - «*Le préfet et ses notables*», *Sociologie du travail*, n°3, pp.249-275. Les notables auxquels l'auteur fait allusion sont les maires des petites villes et les conseillers généraux, qui entretenaient le plus souvent des relations étroites avec le préfet, qu'ils perçoivent davantage comme «*l'avocat des intérêts locaux auprès de l'Etat que comme l'agent de l'Etat dans le département*» (p.259). Le préfet, au nom de l'intérêt général qu'il représentait, se positionnait dans son rôle d'arbitre, que lui reconnaissaient par ailleurs volontiers les notables locaux. L'auteur décrit en outre subtilement de quelle manière préfet et notables dépendaient les uns des autres dans la réussite de leurs projets, le préfet ayant besoin de l' élu comme «*intermédiaire*» pour toute réalisation d'inspiration étatique, et l' élu du préfet à la fois pour obtenir des financements et pour son «*prestige social*» (p.261-262).

questions. Une configuration relativement claire qui convenait aux acteurs « dominants » qui en maîtrisaient les règles laisse ainsi la place à un univers où la disparition des frontières conventionnelles et la multiplication des acteurs conduisent à une complexification des processus de la décision publique. Aux « rationalités » qui présidaient à la régulation croisée viennent s'ajouter d'autres rationalités, perturbant ainsi les processus décisionnels dans le domaine de l'aménagement. Les « *micro-corporatismes* » locaux (Muller 1990) contestent ainsi les logiques corporatistes étatiques et bouleversent le « *référentiel global* » (Muller 1990) établi par et pour l'élite administrative, et sur lequel reposait, et était justifiée, la réalisation de nombreux aménagements de nature conflictuelle. Avec la contestation de ce référentiel, souvent exprimé à travers la notion d'intérêt général, c'est donc toute une « manière » d'aménager le territoire hexagonal qui est remise en cause, et notamment les arrangements locaux qui permettaient de contourner les conflits.

A l'« ancienne » configuration se sont donc substitués des modes de transaction plus ou moins institutionnalisés consacrant la contractualisation (Gaudin 1996 : 152 ; Gaudin 1999). La contractualisation des politiques territoriales reflète en effet depuis la fin des années 70 un mouvement qui, du fait de son importance aujourd'hui<sup>310</sup>, questionne l'articulation de l'efficacité et de la démocratie (Gaudin 1999 : 14 et s.). Trop souvent en effet, derrière les apparences égalitaires, le jeu apparaît en fait profondément déséquilibré en raison d'une asymétrie des pouvoirs et de règles du jeu qui ne sont jamais explicites (Gaudin 1999 : 14 & 38). Comme nous l'avons déjà souligné plus haut (cf. III.3.2), les dispositifs de négociation ainsi mis en place permettent, certes, d'ouvrir le processus de décision à de nouveaux acteurs, mais cette ouverture se révèle limitée à un nombre restreint de participants et consacre des marchandages ainsi que l'opacité des processus de décision.

La décentralisation n'aurait ainsi fait que modifier le cadre des transactions collusives sans les remettre en questions, continuant de motiver par conséquent les conflits de procédure et accentuant le conflit structurel à l'occasion de conflits d'aménagement (cf. I.4.).

En outre, l'intervention de notables qui s'improvisaient médiateurs était chose courante en France. L'intervention d'un homme politique, d'un préfet ou d'un service de l'Etat dans le cadre d'un conflit d'aménagement, au même titre que ce que nous avons observé dans le conflit autour de l'usine d'incinération TREDI, constituait en effet une manière habituelle de désamorcer des conflits locaux.

Pour Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, l'enjeu posé par ces constats se poserait en termes de passage d'une « *logique de production d'action publique* » vers une « *logique de construction d'action publique* » (Duran & Thoenig 1996). Cette construction de l'action publique suppose la création de nouvelles « *scènes d'action* » destinées à structurer les modes

---

<sup>310</sup> Si le développement de formes contractuelles de la négociation n'est pas nouveau en soi, c'est leur généralisation et leur affichage politique qui l'est (Gaudin 1999 : 11). La contractualisation s'est développée au fur et à mesure que les administrations traditionnelles voient leurs compétences se réduire et que des fonctions collectives sont privatisées (Gaudin 1999 : 34).

d'échange et l'articulation des positions des différents acteurs (Duran & Thoenig 1996 : 599 et s.). Les auteurs suggèrent la mise en place de « *cadres de référence communs* » entre les intérêts concernés, cadres qui respecteraient les principes d'organisation et de légitimation du processus de décision dans un esprit de coopération (Duran & Thoenig 1996 : 583 & 605). Face au bricolage gestionnaire dénoncé ci-dessus, Jean-Pierre Gaudin propose, pour sa part, l'instauration de « *négociations explicites* » qui consacreront la participation des habitants et des associations concernés aux négociations (Gaudin 1999 : 206).

Devant ces constats, le recours à une démarche de médiation a également souvent été évoqué en France dans les domaines de l'aménagement et de l'environnement, comme cela a été évoqué plus haut (cf. supra IV.2.2).

### *b/ L'absence de tiers-médiateur dans le cadre des conflits d'aménagement*

En France, l'ensemble des démarches de participation du public qui ont émergé depuis les années 90 voit l'intervention d'un tiers. La Commission nationale du débat public (ainsi que les commissions particulières qui animent les débats) et la commission de suivi mise en place dans le cadre des débats dits Bianco sur les grands projets d'infrastructures constituent des nouvelles formes de tiers intervenant dans l'organisation des débats<sup>311</sup>. La mission Bataille, dite de médiation, a consisté en un tour de France des sites d'accueil potentiels d'enfouissement de déchets radioactifs ; des rencontres furent organisées avec les acteurs locaux (élus politiques, services de l'Etat, Chambres de commerce et d'industrie, etc.) et des réunions publiques avec les populations locales (Bataille 1992).

L'intérêt de l'intervention du tiers semble apparemment bien compris par les autorités publiques dans le cadre de projets polémiques. Cette intervention ne saurait être confondue toutefois avec l'exercice de la médiation.

Ces dispositifs témoignent en l'occurrence d'une volonté évidente des autorités publiques de préserver le processus de décision en le dissociant de ces moments de débat : ceux-ci ne donnent pas lieu à des négociations et s'inscrivent uniquement dans une phase réduite du processus d'élaboration des projets. L'idée de cet accès limité au processus de décision est renforcée par les propos de Gérard Porcell et Odile Moser, qui ont conduit le débat public sur le projet de construction d'une ligne électrique à très haute tension entre Boute et Carros, lorsqu'ils affirment que le débat public n'est ni médiation ni concertation dans la mesure où cela impliquerait une sélection des participants afin de progresser vers une solution (Porcell & Moser 1999 : 24).

Malgré l'intérêt évident de ces moments de débat, ceux-ci traduisent bien la réticence des autorités publiques à l'ouverture des négociations et à l'intervention d'un tiers-médiateur. Nous rejoignons en ce sens Jean-Pierre Gaudin lorsqu'il considère qu'à travers la tenue de ces débats publics, c'est en fait l'aspect théâtral qui est privilégié. L'auteur interprète plus généralement les dispositifs mis en place en France à l'occasion de conflits

<sup>311</sup> Les rôle et fonctionnement de ces commissions ont déjà fait l'objet d'une présentation (cf. III.3.2).

d'aménagement déclarés ou potentiels (collège des experts du TGV Méditerranée, commissions particulières de débat public, etc.) comme des hybrides juxtaposant des arènes de décision (officieuses) et des forums de débat (officiels), les deuxièmes traduisant uniquement la « *concession de fenêtres ponctuelles de débat* » accordées par les premières (Gaudin 1999 : 180-181). L'« essentiel » de la décision se déroule ainsi en dehors de ces lieux de débat.

Comme souligné plus haut, le recours à une instance de médiation a été évoqué à plusieurs reprises depuis le début des années 90. L'observation des débats publics précédents et de leurs limites a notamment conduit certains chercheurs, fonctionnaires et praticiens de l'aménagement à s'intéresser à la médiation des conflits.

On trouve, en particulier, plusieurs références faites au commissaire-enquêteur comme médiateur (Caillosse 1986 : 168 ; Dalloz Urbanisme ; Piechaczyk 1998 & 2000). Dans sa thèse qui porte sur les commissaires-enquêteurs, Xavier Piechaczyk souligne que ceux-ci ont recours à deux registres de légitimation afin de mener à bien leur tâche : celui de l'expertise et celui de la médiation, entendue comme « *activité sociale plurielle de recherche de dialogue ou d'accord entre des parties* » (Piechaczyk 2000 : 565). Ce registre de la médiation relève des rôles de pédagogue et d'animateur qu'il peut jouer<sup>312</sup>. Cependant, si le commissaire-enquêteur a le choix de jouer l'un des quatre rôles possibles (cf. note 312) en fonction des situations afin de maîtriser le cadre de l'échange, c'est-à-dire de ne pas être mis en défaut (Piechaczyk 2000 : 567-568), l'auteur doit reconnaître que certains commissaires-enquêteurs se cantonnent aux rôles de contrôleur et de greffier (Piechaczyk 2000 : 553) et que beaucoup d'entre eux, à l'exception des plus jeunes, rechignent à jouer le rôle d'animateur (Piechaczyk 2000 : 556). Ce qui restreint, bien évidemment, leur capacité à se positionner comme médiateurs. D'autres résultats de l'enquête de Xavier Piechaczyk doivent conduire par ailleurs à la prudence quant à l'idée de voir dans ces commissaires-enquêteurs les médiateurs de demain : la sur-représentation de fonctionnaires d'Etat ou des collectivités territoriales, avec une représentation majoritaire de profils originaires du domaine technique de la construction et de l'aménagement (Piechaczyk 2000 : 71), la recherche de reconnaissance sociale et les relations clientélistes qui n'inclinent pas les commissaires-enquêteurs à rendre des avis négatifs qui conduiraient à ce qu'ils ne soient plus appelés à jouer cette fonction (Piechaczyk 2000 : 137), et l'absence de prise en considération dans la désignation des commissaires-enquêteurs, à l'exception des projets très sensibles, des aptitudes à la communication, à l'animation de réunions ainsi qu'à la synthèse de situations complexes (Piechaczyk 2000 : 130).

<sup>312</sup> Son enquête menée auprès de la population des commissaires-enquêteurs conduit Xavier Piechaczyk à attribuer quatre rôles à ces hommes et femmes qui accompagnent le déroulement des enquêtes publiques (Piechaczyk 2000 : 550 et s.). Le premier rôle est celui de *pédagogue* (volonté d'information et d'apprentissage du public ; s'attache à traduire l'objet technique et la procédure d'enquête publique) ; le second est celui de *contrôleur* (du dossier technique et de la légalité, encouragés en cela par les présidents des tribunaux administratifs afin d'éviter les contentieux) ; le troisième rôle est celui de *d'animateur* qui lui permet d'organiser en particulier une ou plusieurs réunions publiques, et son quatrième rôle est celui de *greffier* (qui consiste à consigner les remarques du public).

Le commissaire-enquêteur comme médiateur semble, certes, un concept intéressant, mais la réalité des faits supposerait que sa fonction et son mode d'intervention soient profondément revisités dans une telle perspective. En particulier, si l'on considère les conditions de gestion des conflits d'aménagement que nous avons proposées, l'intervention du commissaire-enquêteur devrait s'inscrire dans le cadre de négociations et sur une durée importante du processus de décision qui dépasse le simple moment de l'enquête publique (d'une durée de un à deux mois). De telles évolutions qui, par ailleurs, seraient nécessaires uniquement dans le cadre de projets conflictuels (ce qui est loin d'être le cas de l'ensemble des projets soumis à enquête publique, et donc de l'ensemble des interventions des commissaires-enquêteurs), sont-elles souhaitables pour la famille des commissaires-enquêteurs, ou n'appellent-elles pas plutôt à la création d'une nouvelle fonction de médiateur dont l'intervention compléterait celle des commissaires-enquêteurs ?

C'est probablement en partie dans cet esprit qu'est née la charte de la concertation le 5 juillet 1996, sous l'impulsion du ministère de l'Environnement<sup>313</sup>. Son article 7 prévoit notamment l'intervention d'un « *garant* » dont la fonction s'apparenterait en de nombreux points à celle du médiateur. Choisi « *parmi les personnalités présentant des garanties intrinsèques : sens de l'intérêt général, éthique de l'indépendance, aptitude à la communication et à l'écoute* », il serait chargé de suivre « *toutes les phases de la concertation et veille à la rédaction des rapports intermédiaires* » en restant « *impartial et ne prend pas partie sur le fond du dossier* » (article 7 de la charte de la concertation). En ce sens, le cabinet C&S Conseils est clair sur le rôle de médiateur de ce tiers qui est le « *garant du respect de la charte [...] Il interviendrait comme un médiateur rappelant aux uns et aux autres les règles* » (C&S Conseils 1994). Le changement de gouvernement en 1997 serait-il la cause majeure de l'échec de la mise en oeuvre de la Charte ? Ou la raison serait-elle plutôt à chercher du côté des réticences de la part des élus locaux à voir l'intervention d'un tiers extérieur dans leurs affaires locales (Ollivier-Trigalo 2001 : 234), élus qui seraient réticents à l'idée d'une « *démocratie plus participative* » (préambule de la charte de la concertation) ?

En tout état de cause, ces nombreuses démarches décrites ci-dessus témoignent d'une prise de conscience de la nécessité de l'intervention de tiers dans le cadre de projets d'aménagement (potentiellement) conflictuels. La médiation des conflits locaux semble relever cependant encore d'un sujet relativement tabou en raison de ses implications en termes d'ouverture du processus de décision.

---

<sup>313</sup> Pour une présentation des principes directeurs de la Charte de la concertation, se référer au volet IV.1.3.b/ p. 190. La publication de la charte succède au travail commandité par le ministère de l'Environnement au cabinet C&S Conseils dont les principales conclusions seront contenues dans son rapport *Aménagement et opinions* (1994).

*cl L'intérêt d'analyser des dispositifs de médiation environnementale dans plusieurs pays*

Lorsque nous avons débuté notre travail en 1997, nos investigations ne nous ont pas permis d'identifier un cas d'application de médiation à un conflit d'aménagement. On ne pouvait alors parler de pratique de la médiation environnementale dans ce pays.

C'est en 1999-2000 qu'un certain nombre d'initiatives ont néanmoins émergé dans ce sens.

Ainsi, la Fondation de France lançait en 1999 un programme intitulé « Gérer ensemble les territoires » qui finançait des projets territoriaux de développement fondés sur des démarches partenariales ; en 2001, elle réitérait l'opération à travers un nouveau programme qui promouvait explicitement l'expérimentation de démarches de médiation appliquées à des projets territoriaux conflictuels. En 1999, la direction d'Electricité de France (EDF) étudiait l'opportunité de réaliser une expérience de médiation sur un conflit suscité par un projet d'une ligne électrique à très haute tension pour finalement entreprendre à la fin de l'année 2000 une réflexion sur la possibilité de développer la médiation environnementale dans le cadre de projets conflictuels conduits par l'entreprise. L'association des Eco-Maires proposait, à l'issue de plusieurs journées de rencontres organisées en octobre 1999 sur le thème de la concertation, le recours à la médiation comme l'une des nouvelles initiatives à privilégier, et demandait en particulier la réactivation de la charte de la concertation.

On assiste ainsi en France, à un intérêt récent accordé à la médiation appliquée aux conflits d'aménagement. Il se pourrait en l'occurrence qu'une ou plusieurs expériences récentes de concertation aient été conduites dans cet esprit d'intervention d'un médiateur, bien qu'aucun cas n'ait émergé de notre « veille » hexagonale. Ce mouvement émergent, certes encore peu lisible, pourrait conduire néanmoins à terme au développement d'expérimentations de médiation environnementale.

Au départ de notre recherche, l'absence d'intervention identifiable de tiers-médiateur dans le cadre de conflits d'aménagement posait toutefois un problème pour la poursuite de notre travail. Dans ces conditions, il devenait en effet difficile de tester la validité des principes de gestion du conflit que nous avons définis.

En revanche, la médiation appliquée aux conflits d'aménagement avait suscité un intérêt récent dans plusieurs pays et s'était concrétisée par de nombreuses expérimentations. Il semblait alors opportun d'y analyser ces démarches, inspirées pour la grande majorité d'entre elles de la médiation environnementale américaine<sup>314</sup>.

---

<sup>314</sup> Concernant l'intérêt actuel porté en France à la médiation des conflits d'aménagement, celui-ci s'est affirmé dans la phase d'achèvement de notre travail et n'a pu être analysé de manière précise.

Ce sont les résultats de cette analyse que nous présentons dans les deux chapitres qui suivent.

#### **V.4 - CONCLUSION DU CINQUIEME CHAPITRE**

Ce chapitre nous a permis de nous familiariser davantage avec la notion de médiation.

La médiation a suscité un intérêt grandissant au cours de ces vingt dernières années en tant que mode alternatif de règlement des litiges. Elle s'est développée de manière importante dans le milieu judiciaire pour finalement bénéficier d'un véritable effet de mode depuis les années 90 qui a conduit à son développement dans de nombreux secteurs de la vie sociale.

On trouve ainsi aujourd'hui de nombreuses formes de médiation qui apparaissent très diversifiées dans leurs objectifs et leurs pratiques. Bien que cela soit réducteur de la réalité, on peut considérer qu'elles recouvrent trois acceptions différentes. Sa première fonction serait de (re)créer les liens entre les personnes au sein d'une famille, d'un quartier, d'un établissement scolaire ; la médiation repose dans ce cas sur un important travail de dialogue. Une seconde fonction de la médiation serait de permettre de régler des litiges à l'amiable ; considérée alors comme un « mode alternatif de règlement des litiges », sa principale fonction est d'éviter un arbitrage, le plus souvent judiciaire, à travers une conciliation. Sa troisième fonction est de rendre possible, puis de faciliter, les négociations entre au moins deux parties en conflit, en dehors de tout cadre judiciaire ; l'objectif de la médiation est tourné alors vers la recherche d'un accord à travers une démarche de négociation assistée du médiateur.

Cette dernière forme de médiation semblerait pouvoir participer à la gestion du conflit d'aménagement. La médiation environnementale constitue notamment une démarche qui s'est développée depuis la fin des années 70 aux Etats-Unis dans le cadre de conflits dits environnementaux. Cette forme de médiation-résolution est toutefois fortement remise en question en ce sens qu'elle privilégierait les arrangements entre des intérêts particuliers et qu'elle laisserait la population concernée tenue à l'écart de ces arrangements.

Grâce aux nombreux travaux conduits sur la médiation, celle-ci se trouve désacralisée. L'intervention du tiers-médiateur demeure digne d'intérêt, mais elle ne constitue en rien un outil miracle. Ce qui sied au principe, qui nous a guidé dans notre réflexion, d'une gestion du conflit qui se déroule dans le conflit.

Née de ces constats, la médiation transformative est une conception récente de la médiation qui repose sur le postulat selon lequel l'avenir de la médiation réside dans son

articulation avec des dispositifs de participation de la population. Rejoignant ainsi partiellement les résultats issus de notre réflexion (elle n'aborde pas la question de son articulation avec le processus de décision), cette nouvelle conception de la médiation nous invite à explorer le champ des récentes démarches de médiation environnementale afin d'analyser si, et en quoi, celles-ci répondent de manière plus ou moins satisfaisante aux principes de gestion du conflit d'aménagement.

En l'absence d'identification de notre part de démarches de médiation appliquée aux conflits d'aménagement en France, nous nous orientons à l'issue de ce chapitre vers des pratiques étrangères afin d'analyser les dispositifs mis en place et leur articulation avec la participation de la population et les processus de décision.

## CHAPITRE VI

-

### UNE PLACE ET DES DISPOSITIFS DIFFERENCIÉS

### POUR LA MÉDIATION ENVIRONNEMENTALE A

### PARTIR D'EXPERIENCES EUROPEENNES ET

### QUEBÉCOISES

---

Du quatrième chapitre a émergé en quelque sorte un « modèle » de gestion des conflits d'aménagement qui repose sur l'intervention d'un médiateur dans le cadre d'un dispositif qui associerait la participation large de la population et qui serait intégré de manière étroite à l'ensemble du processus d'élaboration d'un projet d'aménagement. L'hypothèse corrélative qui sous-tend ce modèle est de considérer que ce n'est pas tant la démarche de médiation en elle-même que l'association de cette démarche à des forums de participation de la population et à l'ensemble du processus de décision, qui détermine sa capacité à gérer les conflits d'aménagement.

Il restait évidemment à tester ce modèle. En l'absence de démarches de médiation environnementale en France, l'analyse de pratiques étrangères de médiation environnementale s'est dégagée comme alternative. Cette analyse s'inscrit dès lors sans équivoque dans une dynamique prospective afin de discuter des conditions et du réel intérêt de développer des dispositifs inspirés de la médiation environnementale qui soient adaptés à la configuration hexagonale.

Nous émettons en l'occurrence l'hypothèse d'une adaptation des démarches de médiation environnementale développées récemment dans plusieurs pays aux principes de gestion des conflits d'aménagement que nous avons développés plus haut (cf. chapitre IV). Cette adaptation résulterait du postulat selon lequel la médiation environnementale développée dans ces pays à l'issue des années 80 ou au cours des années 90 se placerait dans un contexte différent de celui des années 70 qui a vu l'émergence de la médiation environnementale aux Etats-Unis ; les controverses scientifiques et la question aiguë de la participation du public aux décisions constituent en particulier autant de nouveaux enjeux

majeurs qui placeraient en effet l'exercice de la médiation environnementale dans une nouvelle configuration à laquelle ne pourrait répondre la simple médiation-résolution américaine. Si la démarche de médiation environnementale a servi de support aux dispositifs de gestion des conflits mis en place dans ces pays, ceux-ci s'avèreraient toutefois plus ambitieux qu'elle dans leurs objectifs dans la mesure où ils seraient intégrés aux processus de décision et seraient associés à des phases de participation élargie de la population. Ces nouveaux dispositifs tendraient ainsi vers la médiation transformative, entendue comme une démarche qui participerait de l'amélioration de la décision politique sur le fondement du critère majeur que serait la participation démocratique (Dukes 1996).

Après avoir présenté notre démarche d'analyse comparative (VI.1), nous analysons les principales formes de participation de la population définies par les procédures administratives d'élaboration des projets d'aménagement (VI.2). La connaissance des modes habituels de participation de la population aux projets d'aménagement constitue en effet un préalable nécessaire à l'analyse des dispositifs émergents de médiation environnementale dans ces pays. La démarche engagée permet de dresser ensuite un état du développement de ces dispositifs (VI.3). Une typologie des principales formes de médiation rencontrées dans les pays est ensuite présentée (VI.4). Cette typologie repose notamment sur plusieurs exemples de médiation appliquée à différents domaines de l'aménagement. C'est sur la base d'une analyse croisée de ces dispositifs de médiation que nous discuterons dans le dernier chapitre de leur capacité à satisfaire la gestion des conflits d'aménagement.

## **VI.1. DEMARCHE D'ANALYSE DES PRATIQUES DE LA MEDIATION ENVIRONNEMENTALE DANS CINQ PAYS**

Afin de tester l'hypothèse d'une adaptation des dispositifs de médiation développés récemment dans plusieurs pays à la gestion des conflits d'aménagement, la démarche engagée consiste à analyser dans cinq pays les dispositifs de médiation environnementale qui y ont été mis en place. A travers cette variété de dispositifs analysés, il est par ailleurs possible de dégager des éléments concrets rendant possible la gestion des conflits d'aménagement.

- *Le choix des pays et de la méthode utilisée*

Le choix d'étudier ces démarches dans cinq pays plutôt qu'un ou deux pays résulte d'une volonté d'analyser autant que faire se peut une diversité de démarches de médiation environnementale. Par ailleurs, la préférence accordée à des pays européens proches géographiquement de la France<sup>315</sup> est justifiée par le souci de respecter une proximité des systèmes socio-culturels et politico-administratifs entre ces pays d'une part, et avec la France d'autre part.

---

<sup>315</sup> A l'exception de la province canadienne du Québec.

Une recherche bibliographique complétée d'informations disponibles sur Internet et de contacts pris avec des chercheurs de différents pays européens nous a conduit à retenir cinq pays ou parties de pays où la médiation environnementale avait suscité un intérêt. Cette sélection a été validée par ailleurs dans le cadre d'une collaboration scientifique engagée avec la direction de la Recherche d'Electricité de France<sup>316</sup>.

Quatre pays européens ont ainsi été retenus en tout ou partie (l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suisse et la région wallonne de la Belgique), et la province québécoise du Canada.

Le choix du Québec mérite d'être explicité dans la mesure où il se distingue des pays européens retenus. L'analyse de la médiation québécoise dans une perspective hexagonale revêt en effet un intérêt indéniable. Le processus de création de la Commission nationale du débat public (CNDP) en France (cf. supra III.3.2) s'inspire de l'exemple québécois du Bureau des audiences publiques de l'environnement (BAPE). Or, le BAPE a progressivement mis en place une procédure de médiation environnementale au cours des années 90 en guise d'alternative à la procédure de débat public (dite d'audience publique) qu'il avait initiée depuis le début des années 80. Alors que les premières expériences de débat public viennent d'être conduites par la CNDP et à l'heure où un projet de loi envisage l'extension du rôle joué par la CNDP<sup>317</sup>, l'intérêt était évident de regarder de près la démarche de médiation environnementale du BAPE.

En premier lieu, notre analyse ne pouvait s'affranchir, pour chacun des pays abordés, d'une connaissance du contexte politico-administratif et des procédures administratives de participation de la population aux décisions d'aménagement. En effet, l'émergence de la médiation environnementale dans ces pays doit nécessairement être replacée dans ce contexte afin d'une part de mieux en comprendre la genèse et, d'autre part, d'appréhender en quoi elle participe d'un mouvement de démocratisation des processus de décision en aménagement ou, au contraire, d'un mouvement de restriction de la participation de la population à ces processus.

- *Les types de dispositifs de médiation environnementale analysés*

Dans ces pays, plusieurs types de dispositifs ont pu être ainsi étudiés. Ceux-ci rendent compte finalement d'une palette de démarches dont certaines relèvent de la médiation-résolution *stricto sensu* et d'autres de dispositifs hybrides dont le socle demeure néanmoins la médiation environnementale. Il convient, en l'occurrence, de souligner la difficulté rencontrée à qualifier parfois l'appartenance de tel ou tel dispositif à la famille de la médiation environnementale. Nous avons rencontré de nombreux dispositifs hybrides que d'aucuns, parmi les personnes rencontrées, assimilaient à des démarches de médiation. Devant le risque de confusion, nous avons adopté quatre conditions auxquelles le dispositif devait nécessairement répondre :

- l'intervention d'un tiers (non partisan) clairement identifié par l'ensemble des

<sup>316</sup> Dziedzicki (J.M.) (1999) - *La médiation environnementale : une comparaison internationale*, rapport réalisé pour EDF / GRETS, 38 p. + annexes.

<sup>317</sup> Article IV du projet de loi sur la démocratie locale.

parties comme l'animateur de la démarche à laquelle elles participaient, tiers qui était sollicité spécifiquement afin de remplir cette mission ;

- cette démarche devait reposer nécessairement sur des négociations ;
- elle devait s'appliquer à un projet ou un programme d'aménagement qui était conflictuel ou qui l'était potentiellement en raison d'un contexte conflictuel existant ;
- les opposants au projet ou programme d'aménagement devaient participer à ce dispositif.

Ces conditions déterminent ce que nous appelons une démarche de médiation environnementale. Celle-ci recouvre une importante variété de dispositifs, et donc de démarches. Notre propos précisera la nature de ces dispositifs à travers différents qualificatifs qui permettront de les distinguer de cette configuration « minimale » de médiation environnementale. Il convient cependant de comprendre désormais l'expression de médiation environnementale dans les termes qui viennent d'être précisés.

La palette de dispositifs analysés ne prétend toutefois pas à l'exhaustivité. D'autres types de démarches existent en effet en la matière dans chacun des pays étudiés. En fait, à chaque situation conflictuelle correspond une démarche spécifique de médiation. Cependant, s'il est vrai qu'il n'existe pas de « *recettes de cuisine qu'il soit possible d'appliquer dans chaque cas* » (Rey 1994), notre enquête conduite dans les cinq pays nous laisse à penser que ces dispositifs recouvrent relativement bien le champ des possibles dans le domaine de la médiation environnementale.

Notre analyse s'est ainsi attachée à réaliser un inventaire de ces dispositifs et à recueillir des informations, à travers notamment des exemples de réalisation, qui permettaient de vérifier le respect des principes de gestion des conflits d'aménagement qui ont été définis au cours du quatrième chapitre. En fonction des réponses obtenues au regard de ces principes, il a été possible d'établir une typologie de démarches de médiation environnementale et d'apprécier leur capacité à gérer les conflits d'aménagement.

- *La démarche d'analyse*

Cette capacité pouvait être partiellement évaluée à l'aune des résultats issus de ces médiations. Comme souligné plus haut, l'évaluation de la « réussite » d'une médiation est délicate à formuler ; l'accord constitue notamment un indicateur insuffisant dans la mesure où il ne préjuge en rien de la qualité du résultat obtenu (dont l'évaluation est délicate) ni de la satisfaction des parties en conflit que suppose la gestion d'un conflit. Par ailleurs, notre méthodologie (cf. ci-dessous) ne permettait pas de conduire une investigation précise de la « réussite » de chacune des médiations étudiées. C'est en considérant néanmoins les réponses apportées à ces principes qu'il a été davantage possible d'apprécier cette capacité.

L'analyse engagée dans ces pays procède à la fois de la lecture de documents et de la

réalisation d'entretiens semi-directifs auprès de participants, observateurs et/ou médiateurs des dispositifs étudiés. Les personnes rencontrées étaient, pour l'essentiel d'entre elles, des médiateurs, des représentants d'administrations de différents niveaux territoriaux, des représentants d'associations de riverains et protection de la nature et des observateurs (en particulier des chercheurs qui avaient analysé une ou plusieurs expériences de médiation environnementale).

Ces entretiens ont été réalisés en Français ou en Anglais et ont fait l'objet d'une retranscription exhaustive ou partielle selon leur degré d'intérêt. Le guide d'entretien soumis à l'ensemble de nos interlocuteurs reposait sur une trame identique (plusieurs questions clefs sur la ou les pratiques de médiation environnementale et sur la connaissance de l'opinion des personnes rencontrées sur l'instrument) et comportait également des questions spécifiques afin de considérer notamment les particularismes nationaux ou locaux.

Pour chacun des pays, un premier séjour de dix jours à deux semaines a permis de recueillir de nombreux documents et de rencontrer dix à quinze personnes<sup>318</sup>. Un second séjour d'une semaine a permis, deux années plus tard, de compléter les premières informations recueillies, et d'apprécier notamment l'évolution des opinions à l'égard de la médiation environnementale<sup>319</sup>. Ce second séjour a consisté essentiellement à conduire des entretiens semi-directifs auprès d'une dizaine de personnes dans chacun des pays. Au total, ce sont ainsi quatre-vingt entretiens qui ont été menés dans les cinq pays.

Il convient de souligner par ailleurs qu'à l'exception de quelques réunions publiques qui y étaient associées, nous n'avons pas assisté à des séances de médiation proprement dites en raison de leur caractère confidentiel. Le champ d'investigation de l'analyse conduite (plusieurs types de dispositifs dans cinq pays) impliquait par ailleurs de porter nécessairement un large regard sur les dispositifs étudiés. En termes de délais et de méthodologie, il était inenvisageable de suivre en temps réel une ou plusieurs expériences de médiation environnementale. En revanche, notre analyse reposait de manière *ex-post*<sup>320</sup> sur le recueil d'informations et d'opinions auprès de participants, observateurs et/ou médiateurs des dispositifs étudiés et sur des analyses préalablement menées de ces expériences.

La qualité de notre analyse s'est trouvée ainsi en partie tributaire de la qualité des analyses déjà effectuées par des praticiens ou des scientifiques dans chacun des cinq pays. La disparité de la qualité de ces analyses d'un pays à l'autre a nécessairement influé sur la

<sup>318</sup> Ces séjours ont été grandement facilités par l'accueil qui nous a été réservé et l'aide logistique fournie par plusieurs équipes de recherche. Nous tenons à remercier ici le Professeur Peter Knoepfel et Sonja Walti (Institut des hautes études en administration publique –IDHEAP- de Lausanne), le Dr Helmut Weidner (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung), le Professeur Ortwin Renn ainsi que Kerstin Langer et Elke Schneider (Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, à Stuttgart), le Professeur Hans Bressers ainsi que Frans Coenen et Dave Huitema (CSTM, université de Twente -Pays-Bas-), et Mario Gauthier (Université de Québec à Montréal –UQAM-).

<sup>319</sup> A l'exception des Pays-Bas et du Québec pour lesquels suffisamment d'informations avaient été recueillies au cours du premier séjour.

<sup>320</sup> C'est-à-dire une fois la médiation achevée.

qualité de notre propre analyse secondaire.

Enfin, il est clair que la démarche d'analyse conduite ne prétend en aucun cas à l'exhaustivité ni à une compréhension pleine et entière à la fois des modes décisionnels en aménagement dans les différents pays et des dispositifs de médiation environnementale analysés.

## **VI.2. DES MODES DE PARTICIPATION DE LA POPULATION INEGALEMENT FAVORABLES AU DEVELOPPEMENT DE LA MEDIATION ENVIRONNEMENTALE**

Ce volet présente et analyse dans les cinq pays les procédures administratives de participation de la population instituées dans le cadre de la délivrance d'autorisations nécessaires à la réalisation d'aménagements.

L'objectif de cette analyse est de cerner le niveau d'implication de la population dans les processus de décision en aménagement au regard d'une typologie distinguant l'information, la consultation, la concertation et la négociation (cf. supra IV.3.1). Il convient en effet d'appréhender à double titre ce niveau d'implication.

On peut penser, d'une part, que le développement de la médiation environnementale procède pour partie des insuffisances de ces modes de participation qui auraient motivé des « conflits de procédure ». D'autre part, il est nécessaire d'identifier préalablement les procédures de participation de la population afin d'être en mesure d'appréhender les liens qui peuvent exister entre elles et les démarches de médiation environnementale analysées, ce qui répondrait à l'un des principes de gestion du conflit d'aménagement. L'analyse des pratiques de médiation environnementale apparaît ainsi indissociable de la prise en considération de ces procédures de participation de la population.

Cette analyse distinguera finalement trois types de participation de la population témoignant d'une capacité inégale à satisfaire la gestion des conflits d'aménagement. Ce qui, en conséquence, permettra de mieux comprendre les raisons de l'émergence, elle aussi inégale, de la médiation environnementale dans ces pays.

### **2.1. Quels cadres institutionnels pour la participation de la population**

Les oppositions rencontrées autour des projets d'aménagement dans les cinq pays étudiés ont conduit les autorités à améliorer progressivement les procédures de participation de la population. Cette amélioration révèle cependant de profondes disparités d'un pays à l'autre qui traduisent une inégale capacité de gestion des conflits d'aménagement.

Les conflits d'aménagement sont étroitement liés à des projets dont l'impact potentiel sur

l'environnement les soumet à la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement (EIE) dans le cadre d'une procédure dite d'évaluation environnementale.

Dans trois des cinq pays étudiés (Allemagne, Wallonie, Pays-Bas), la procédure d'évaluation environnementale s'inscrit dans le cadre de l'application de la directive européenne 85/337 du 27 juin 1985 sur «*l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement*». Si l'obligation est explicitement formulée dans la directive de favoriser la participation de la population, cette question y est néanmoins abordée en des termes généraux, laissant une très grande latitude aux Etats membres de légiférer en la matière (article 6). Concrètement, la directive n'aborde pas la question de la participation de la population au cours de la phase d'élaboration de l'EIE et son article 6.2 précise que si l'ensemble de la population doit être informée du projet, seul le «*public concerné*» doit être appelé à exprimer son opinion, la directive laissant le soin aux Etats membres d'interpréter la notion de public concerné. La directive rend ainsi obligatoire la consultation du public concerné uniquement par une phase d'enquête publique qui intervient à l'issue de la réalisation de l'EIE. Les Etats membres sont bien entendu libres d'instituer une ou plusieurs étapes supplémentaires de participation.

Nous rappelons ci-dessous quel est le cadre d'application de la procédure d'évaluation environnementale dans ces trois pays avant de présenter celui des deux autres pays hors Union Européenne<sup>321</sup>.

La *région wallonne*<sup>322</sup> s'est dotée d'une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement en 1985<sup>323</sup>. Celle-ci a été modifiée par un arrêté du 31 octobre 1991 et, dans une moindre mesure, en 1993<sup>324</sup>. Elle fournit le cadre d'élaboration et de validation

<sup>321</sup> La présentation de ces pays au cours du présent chapitre respectera l'ordre suivant : les trois pays de l'Union Européenne (les deux premiers du Benelux – la Wallonie et les Pays-Bas-), puis l'Allemagne. Nous poursuivons avec le dernier pays étudié du continent européen (la Suisse) et achevons notre propos par l'exemple du Québec.

<sup>322</sup> C'est au cours des années 80 que la Région et la commune sont devenues les instances disposant des pouvoirs exclusifs de décision dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de la politique foncière. La loi du 8 août 1980 portant régionalisation de la Belgique confère en effet à la région Wallonne des compétences en matière d'urbanisme, de logement, de conservation de la nature, de planification, d'agriculture, de transports, de politique de l'eau, et de travaux publics. La Région délègue une partie de ses compétences dans ce domaine aux communes : la gestion du réseau de voiries, la réalisation des plans de zonage locaux (plans communaux d'aménagement et schémas de structure communal), l'octroi des permis d'urbanisme et de lotir, et l'application de la réglementation liée à la protection des monuments et sites et aux activités industrielles présentant des risques. Toutefois, les services de la région Wallonne veillent à la conformité des dispositions communales avec les orientations et prescriptions qu'ils formulent (sur ces points, voir Boyer 1994 et Gosselain 1998).

<sup>323</sup> Décret du 11 septembre 1985 «*organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement*». C'est ce texte qui introduit à la fois le principe de la réalisation d'une EIE pour certains projets d'aménagement et activités, et le principe de la participation de la population à l'élaboration du projet. Jusque là, seule l'élaboration des documents de planification aux échelles communale et régionale donnait lieu à une enquête publique qui privilégiait la participation des individus propriétaires (Feltz 1985 ; Haumont 1985). Pour une synthèse des procédures de participation du public en Wallonie, voir Inter Environnement Wallonie (2000) – *Comment améliorer les enquêtes publiques relatives à des projets locaux*, Namur, 57p.

<sup>324</sup> Le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement revisite la législation wallonne en matière d'évaluation environnementale. Ce décret n'était toujours pas entré en vigueur au moment où nous rédigeons ces lignes. Lorsque des modifications sont apportées par ce texte au regard du décret de 1991, nous les indiquons en notes.

de l'étude d'incidence sur l'environnement (EIE)<sup>325</sup> qui s'effectue sous l'égide de la Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (DGRNE) du ministère de l'Environnement de la Région wallonne. Le décret de 1985 crée par ailleurs le Conseil wallon de l'environnement qui deviendra en 1994<sup>326</sup> le Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD). Le CWEDD est un collège comprenant vingt et un membres choisis par le ministre de l'Environnement pour une durée de cinq ans. Ces membres représentent les institutions universitaires, les associations d'environnement, les associations de consommateurs, des conseils et commissions consultatives, des syndicats, des industriels et des communes. La mission du CWEDD est plurielle : donner un avis sur les projets de décrets et d'arrêtés régionaux concernant l'environnement, donner un avis sur l'agrément des bureaux d'études (établi par la DGRNE) en matière de réalisation d'EIE, et évaluer la qualité des EIE ainsi que l'opportunité des projets soumis à cette procédure (chaque dossier est étudié par deux ou trois membres désignés du CWEDD et débattu en séance du Conseil). Son avis revêt un caractère important puisque toute décision qui passerait outre cet avis doit être fortement motivée sous peine de faire l'objet d'un recours judiciaire. La participation d'un ou deux membres du CWEDD aux dispositifs de participation de la population (cf. infra) ne fait que renforcer son rôle. Pour ce qui relève du domaine de la participation de la population, le décret de 1985 restreignait cette participation à une phase de consultation au cours de l'enquête publique. L'arrêté de 1991 a ensuite doublement renforcé la procédure de 1985, d'une part par la mise en place d'une étape supplémentaire de participation de la population concrétisée par une réunion de concertation<sup>327</sup> qui succède à l'enquête publique (cf. infra) et, d'autre part, par l'introduction du principe du recueil de l'avis de la ou les Commission(s) communale(s) d'aménagement du territoire (CCAT)<sup>328</sup> concernée(s) ou de la Commission consultative régionale d'aménagement du territoire (CRAT)<sup>329</sup>. L'organisation des phases de participation du public est placée sous la responsabilité de l'administration communale. C'est également l'autorité communale (le bourgmestre) qui délivre l'autorisation sollicitée pour de nombreux aménagements (cf. supra note 322) ou, dans les autres cas, le député de la Province ou le ministre concerné de la Région. Dans

<sup>325</sup> La réalisation de l'EIE intervient dans le cadre de la délivrance d'une autorisation d'exploiter un établissement classé comme dangereux, insalubres ou incommode, d'un permis d'urbanisme (bâtiments agricoles, infrastructures de transport, infrastructures industrielles et de loisirs, etc. ) ou de lotir, d'un permis d'extraction, ou d'un permis d'exploitation d'une décharge ou d'une installation de traitement des déchets (nomenclature reprise en annexe de l'arrêté du 31 oct. 1991).

<sup>326</sup> Décret du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable.

<sup>327</sup> Bien que Francis Haumont fasse déjà allusion en 1985 à une réunion, semble-t-il informelle, de concertation post enquête publique réunissant au maximum quatre représentants des trois parties concernées (l'administration communale et régionale, le maître d'ouvrage et la population) (Haumont 1985).

<sup>328</sup> La CCAT est une structure de concertation communale dont la fonction est d'apporter un avis sur des dossiers spécifiques ou des problèmes de fond. Cet avis est obligatoirement demandé pour toute question concernant un document d'urbanisme, et facultatif pour les dossiers de demande de permis d'urbanisme, de lotir, d'extraction de carrière ou de valorisation d'un terroir.

<sup>329</sup> Elles remettent un avis à la fois sur la qualité et l'opportunité du projet lorsque celui-ci nécessite un permis d'urbanisme ou qu'il s'agit d'un projet de carrière ou de terroir. L'avis de la CRAT est sollicité en l'absence de CCAT ou dans le cadre d'un projet qui concerne plusieurs communes.

tous les cas, l'autorisation de réaliser un aménagement relève d'une décision politique et non d'une décision administrative.

Aux **Pays-Bas**, l'EIE a été officiellement instituée en 1986 et son dispositif revu en 1991 (Gilpin 1995 : 99). On distinguera quatre grandes catégories d'EIE, selon le domaine considéré : les infrastructures, la planification spatiale pour les projets d'envergure importante, l'évaluation environnementale stratégique<sup>330</sup> et les exploitations d'activités économiques qui ont un impact sur l'environnement<sup>331</sup> (Van Breda & Dijkema 1998 : 392). La procédure d'évaluation environnementale néerlandaise s'applique ainsi à la fois aux politiques, plans, programmes et projets. La procédure d'élaboration d'une EIE est étroitement encadrée par une commission nationale des EIE avant qu'elle ne soit soumise à l'avis de la population : la commission désigne en son sein deux à quinze experts (selon le type et la taille du projet) chargés d'évaluer les impacts éventuels de l'aménagement et les alternatives possibles que l'EIE peut proposer. Sur la base du document ainsi produit, le maître d'ouvrage réalise et soumet son EIE à la commission d'EIE qui peut alors éventuellement la faire corriger ou l'amender (Mostert 1995 : 138 et s.)<sup>332</sup>. C'est donc un document d'EIE validé par une instance spécialisée en la matière qui est soumise ensuite à la consultation de la population.

En **Allemagne**, l'EIE (*Umweltverträglichkeitsprüfung –UVP-*) s'applique aux lois, programmes et infrastructures qui ont un impact sur l'espace et/ou l'environnement<sup>333</sup>. Le recours à l'EIE est facultatif ou obligatoire selon le type et la taille du projet concerné. La procédure d'évaluation environnementale<sup>334</sup> qui encadre l'EIE relève d'une loi fédérale votée le 19 février 1990 (*UVP-Umsetzungsgesetz*) par le Bund<sup>335</sup>. Les Länder ont développé

<sup>330</sup> En particulier les plans sectoriels de gestion des déchets, d'approvisionnement en eau potable et de fourniture d'énergie et d'électricité (Glasson et al. 1994 : 258).

<sup>331</sup> De 1987 à fin 1994, les 517 projets soumis à une EIE relevaient (par ordre décroissant et pour les principaux domaines recensés) des domaines de la gestion des déchets (46%), des « *projets en zones rurale ou proches des villes* » (17%), des infrastructures de transport (13%), des loisirs (9%), de l'énergie et de l'industrie (6%), etc. (Mostert 1995 : 144). La procédure d'évaluation environnementale ne concerne pas l'ensemble des projets d'aménagement ; la demande de permis de construire relève d'une procédure distincte qui consacre une place réduite à la participation du public sous forme généralement d'une phase de consultation. Par ailleurs, la participation de la population à l'élaboration de documents de planification de l'espace régionaux et locaux relève également de la consultation, bien qu'elle ne soit pas explicitement inscrite dans les textes.

<sup>332</sup> Pour une lecture détaillée de la genèse, de la nature et des effets de la mise en place de la procédure d'EIE aux Pays-Bas, se référer à cet auteur. Voir également Glasson et al. (1994) et Van Breda & Dijkema (1998).

<sup>333</sup> L'élaboration des documents de planification spatiale n'est cependant plus soumise à la procédure d'évaluation environnementale (Maar 1997 : 146). L'élaboration des plans d'urbanisme associe le public et les représentants d'intérêts via deux moments de consultation :

- des auditions publiques ont lieu au début de l'élaboration du plan par la collectivité locale. Elles consistent à y présenter les objectifs du plan après du public et à recueillir ses avis (légalement, seuls ceux qui sont directement concernés ; dans la pratique, un public élargi). Les représentants d'intérêts reconnus bénéficient ensuite d'un délai variable pour remettre leurs observations et propositions ;

- le projet quasi-abouti du plan d'urbanisme est ensuite exposé au public et aux représentants d'intérêts reconnus durant une période d'un mois. La municipalité n'est cependant pas tenue de prendre en compte les remarques formulées.

<sup>334</sup> Sur la genèse et les modalités de l'EIE en Allemagne, voir Maar 1997 : 139 et s.

<sup>335</sup> Même si environ 250 projets, pour l'essentiel à maîtrise d'ouvrage publique (dont la moitié concernaient des projets routiers) ont fait l'objet d'une EIE sans pour autant qu'elles soient rendues publiques (Maar 1997 : 141).

ensuite entre 1990 et 1995 leurs propres lois sur les UVP<sup>336</sup> dans ce cadre législatif mis en place par le Bund<sup>337</sup>. La participation de la population dans le cadre de l'élaboration de l'EIE peut être par conséquent très disparate d'un land à l'autre. Cependant, ces nouveaux textes n'apportent rien de bien nouveau en matière de participation de la population en regard de la loi sur les procédures administratives votée en 1976 (cf. infra), si ce n'est l'extension du champ d'application de celle-ci à de nouveaux types de projets (Maar 1997 : 150). Au niveau du land, c'est le service administratif concerné par le projet soumis à l'EIE qui a en charge de suivre son élaboration et d'autoriser sa réalisation ; l'élaboration de l'EIE donne généralement lieu à des contacts entre le maître d'ouvrage et l'administration, celle-ci pouvant consulter des experts et d'autres autorités afin de s'assurer que certaines questions de fond sont traitées (Maar 1997 : 147). Par ailleurs, dans certains Länder, une agence a été créée au sein ou en relation avec le ministère de l'Environnement, afin de superviser l'élaboration et la validation des EIE ; ses compétences et pouvoirs sont disparates d'un land à l'autre (Maar 1997 : 147).

En *Suisse*, le champ de la participation du public relève de deux textes fédéraux qui définissent des règles minimales<sup>338</sup>. L'article 4 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) délimite d'une part la participation du public dans le domaine de la planification territoriale<sup>339</sup>. Pour ce qui concerne plus précisément les projets d'aménagement, la participation de la population est liée au régime des EIE<sup>340</sup> ; c'est la loi sur la protection de

<sup>336</sup> La transposition de la directive européenne dans le droit allemand a cependant eu à affronter une forte opposition de la part du milieu industriel (Maar 1997 : 140).

<sup>337</sup> Les différents niveaux de décision en Allemagne sont le niveau fédéral (Bund; 16 Etats), l'Etat (land), le niveau régional (Regierungsbezirk; ce niveau intermédiaire est absent dans certains Etats) et le niveau local (district –Kreis- et commune -Gemeinde-). Les länder et les autorités locales sont chargés de la mise en œuvre et du renforcement des orientations et lois fédérales. Le Bund légifère dans des domaines sectoriels (transports, construction, gestion des eaux, remembrement et environnement) et les planifications correspondantes sont généralement élaborées en commun avec les länder, laissant le soin à ces derniers d'en arrêter les détails (Coulbois & Jung 1994). Les länder disposent pour leur part de nombreuses compétences (permis de construire, gestion du réseau routier intermédiaire, bâtiments scolaires, etc.) élaborées et mises en œuvre de manière relativement centralisée et selon un schéma de planification relativement rigoureux. Les principes formulés dans la politique fédérale d'aménagement du territoire sont en partie déclinés sous forme de politiques sectorielles au niveau du land qui trouvent leur application au niveau des plans de développement des länder et des plans de développement des districts, ainsi que des plans d'aménagement municipaux (plans d'occupation des sols, plans de construction, etc.) (Claussen & Kunzmann 1993).

<sup>338</sup> En matière d'aménagement du territoire, les offices fédéraux (Office fédéral de l'aménagement du territoire, Office fédéral des routes, Office fédéral de l'énergie, etc.) élaborent les lois et les plans sectoriels (plan routier, etc.), les cantons établissent des plans directeurs (dont la fonction est de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire cantonal) et les communes établissent des plans d'affectation (qui règlent le mode d'utilisation du sol) sous le contrôle des cantons (qui en règlent la compétence, la procédure, et en approuvent le contenu). En matière d'environnement, ce sont les services cantonaux qui sont les véritables acteurs institutionnels, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) ayant avant tout un rôle de proposition des lois, d'incitation et de coordination des politiques.

<sup>339</sup> La LAT du 22 juin 1979 attribue à la Confédération, aux cantons et aux communes la responsabilité d'établir des plans d'aménagement en veillant à les faire concorder. Son article 4 consacré à l'information et à la participation stipule que «*les autorités chargées de l'aménagement du territoire renseignent la population sur les plans [...], sur les objectifs qu'ils visent et sur le déroulement de la procédure*» et «*veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans*». La latitude au niveau cantonal et local apparaît ainsi très large. Certains d'entre eux ont légiféré sur les modalités de la participation du public, mais la majorité d'entre eux semblent avoir privilégié la souplesse d'action.

<sup>340</sup> Sur ce point voir notamment OFEFP (1990) – *Etude d'impact sur l'environnement, Manuel d'EIE*.

l'environnement (LPE) du 7 octobre 1983, entrée officiellement en vigueur en 1985 et véritablement mise en œuvre à compter de 1988<sup>341</sup>, qui institue en particulier la mise en place d'une procédure d'EIE. La LPE recommande la coopération entre les acteurs et l'information du public « *de plus tôt possible* », en laissant toutefois toute latitude aux cantons d'en fixer les modalités. Les textes fédéraux sont transposés en effet différemment dans le droit cantonal par chacun des 26 cantons suisses. En fait, si les « *procédures de participation publique se limitent généralement à la forme de consultations conventionnelles* » (Linder et al. 1992), ce sont les cantons qui orientent néanmoins le degré et le mode de participation du public ainsi que le niveau de concertation entre les différentes parties<sup>342</sup>. Cette latitude induit, de fait, une importante disparité entre les cantons en matière de participation de la population à l'élaboration des projets d'aménagement. L'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) instruit le dossier d'EIE dans le cadre d'un projet public soutenu par une autorité fédérale (en d'autres termes, les projets de taille importante ou à l'impact fort sur l'environnement, comme les projets hydro-électriques) tandis que le service de l'environnement cantonal instruit tout projet soumis à une autorisation d'une autorité cantonale. L'élaboration de l'EIE est généralement l'occasion pour l'administration en charge du dossier de nouer des contacts avec le maître d'ouvrage afin de prendre connaissance de ses intentions et de lui proposer des orientations d'actions. Les administrations de l'environnement que nous avons rencontrées ont notamment souligné leur rôle croissant depuis le milieu des années 90 dans l'instauration de négociations informelles entre les promoteurs et les associations d'environnement et riverains au cours de la phase d'élaboration de l'EIE, grâce à leur action de sensibilisation auprès des maîtres d'ouvrage qu'ils invitent à rencontrer des tiers dans des situations potentiellement conflictuelles.

Quant au **Québec**, la procédure d'évaluation environnementale a été présentée à de nombreuses reprises en France comme une démarche innovante qui n'était pas dénuée néanmoins d'un certain nombre de limites<sup>343</sup>. Inspirée de sa voisine étasunienne, la procédure d'évaluation environnementale rythme depuis le début des années 80 le processus d'élaboration de dix à quinze projets d'aménagement de taille importante<sup>344</sup> chaque année dans le cadre de la réalisation et de la communication de l'EIE aux public, collectivités, et administrations concernées<sup>345</sup>. La procédure d'évaluation

<sup>341</sup> Ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact l'environnement.

<sup>342</sup> Dans de nombreux cantons suisses, la participation du public est réduite à une consultation durant la phase d'enquête publique au cours de laquelle le public prend connaissance du projet et formule ses observations par écrit.

<sup>343</sup> Sur ce point, voir en particulier : Berdoulay & Soubeyran 1996 ; Gariépy 1997 ; Louvet 1997 ; Ministère de l'Environnement et de la Faune / Direction générale du développement durable 1998 ; Soubeyran & Berdoulay 1995.

<sup>344</sup> Les principaux aménagements concernés sont les infrastructures routières, les travaux d'aménagement des cours d'eau, les ports, quais ou marinas, les centrales électriques, les barrages ou digues, les lignes ou postes électriques, les lieux d'enfouissement sanitaires et les aqueducs, égouts et équipements de traitement des eaux.

<sup>345</sup> C'est une liste qui définit les types de projets soumis à la procédure d'évaluation environnementale. Le principe de cette liste a fait l'objet de nombreuses critiques portant sur le caractère restrictif des projets qu'elle concerne. Sur ce point, voir Louvet (1997) et Soubeyran & Berdoulay (1995). Par ailleurs, la loi 61 adoptée en 1992 introduit le principe de la mise en place d'une procédure d'évaluation environnementale pour les

environnementale a été instituée par la loi de 1978 sur la qualité de l'environnement (entrée en vigueur le 30 décembre 1980) qui créait par ailleurs le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Le BAPE est un organisme public et indépendant relevant du ministre de l'Environnement<sup>346</sup> qui « a pour fonctions d'enquêter sur toute question relative à la qualité de l'environnement que lui soumet le ministre et de faire rapport à ce dernier de ses constatations ainsi que de l'analyse qu'il en a faite » (art. 6.3 de la loi sur la qualité de l'environnement). Le BAPE peut être considéré comme un « instrument d'enquête à caractère quasi judiciaire, conçu pour analyser des projets et favoriser un arbitrage » (Beauchamp 1997 : 47). Ce sont le BAPE et le ministère de l'Environnement et de la faune (MEF) qui instruisent tout dossier soumis à la procédure d'évaluation environnementale. Le BAPE est chargé plus particulièrement de la présentation au public de l'ensemble du dossier du projet tandis que le MEF a en charge de veiller au bon déroulement de l'élaboration de l'EIE avec le maître d'ouvrage et de conduire la consultation des administrations concernées puis de préparer la décision finale en réalisant une synthèse de l'ensemble des consultations conduites. L'élaboration de l'EIE conduit en particulier à des négociations à différents niveaux : entre le MEF et le maître d'ouvrage (et parfois les élus politiques), entre le MEF et les autres ministères concernés, et au sein du MEF entre sa direction de l'évaluation environnementale (chargée de l'instruction du dossier d'EIE) et ses autres directions concernées ; l'objectif de la direction de l'évaluation environnementale est ainsi clairement celui de la recherche d'un « compromis »<sup>347</sup> sur le contenu du projet. De fait, le projet présenté ensuite au public constitue déjà le résultat d'ajustements entre plusieurs intérêts. En matière de participation de la population, l'originalité de la procédure d'évaluation environnementale repose essentiellement sur une phase dite d'audience publique qui concerne un public large, concurrencée depuis le début des années 90 par l'institutionnalisation d'une phase de médiation qui concerne un public plus restreint (cf. ci-dessous).

Une fois présenté le cadre institutionnel de la participation de la population aux projets d'aménagement dans ces cinq pays, nous pouvons nous intéresser davantage aux modalités de cette participation. Nous verrons qu'elles permettent à la fois de mieux comprendre la genèse de la médiation environnementale dans ces pays ainsi que son articulation avec la participation de la population.

---

politiques, programmes et plans du gouvernement, d'un ministère, d'un organisme public ou de municipalités de la province québécoise ; la procédure donne lieu à l'organisation d'une consultation de la population et une audience publique sous l'égide du BAPE, selon des modalités identiques à celles qui sont décrites ci-après.

<sup>346</sup> Le BAPE est un organisme permanent, quasi judiciaire, dont les membres sont nommés directement par le gouvernement.

<sup>347</sup> Entretien mené avec M. Crowley, P. Michon, M.C. Foucault, du MEF, Québec, novembre 1998.

## 2.2. Regard sur la place de la participation de la population à la procédure d'enquête publique dans cinq pays

Dans l'ensemble de ces pays, une enquête publique est organisée après la réalisation de l'EIE et permet une prise de connaissance du projet par la population résidant dans la ou les communes concernées par la réalisation de l'aménagement. Elle constitue en ce sens une étape importante dans les dispositifs de participation de la population. Cependant, si la phase d'enquête publique constitue, dans la très grande majorité des projets d'aménagement, l'unique moment de participation de la population à la procédure d'évaluation environnementale hexagonale<sup>348</sup>, il en va différemment dans les autres pays étudiés, où des dispositifs de participation ont progressivement été mis en place en amont et/ou en aval de celle-ci, couvrant en ce sens une partie plus ou moins importante du processus de décision selon des modalités allant de la simple information à la négociation parfois.

### *al La participation de la population à l'amont de l'enquête publique*

La phase qui se situe à l'amont de l'enquête publique correspond à l'ensemble des étapes qui permettent de constituer le dossier technique (constitué au minimum de l'EIE). Ce dossier sera présenté aux collectivités et à la population concernées à l'occasion de l'enquête publique ainsi qu'aux administrations concernées de manière concomitante le plus souvent à l'enquête publique. Cette phase conduit le promoteur à préciser son projet et ses impacts sur l'environnement via, le plus souvent, un dialogue plus ou moins étroit avec les services techniques des autorités publiques concernées.

Dans certains pays, la population locale est invitée à s'informer et à donner son opinion sur le projet d'aménagement à l'occasion de cette phase d'élaboration du dossier technique.

En *Wallonie*, une réunion publique d'information est organisée lors de la préparation de l'EIE pour tout projet à maîtrise d'ouvrage publique, en préalable à la phase d'enquête publique<sup>349</sup>. Son but est de « *susciter l'apparition d'alternative au projet* » chez la population (art. 12 du décret du 11 sept. 1985) et de « *permettre au maître d'ouvrage de présenter son projet* » et « *à la population de s'informer et d'émettre des suggestions* » (art. 31 de l'arrêté du 31 oct. 1991). Le maître d'ouvrage, l'auteur de l'EIE et des représentants des différentes autorités concernées (en général l'autorité compétente, l'administration concernée et deux

<sup>348</sup> A l'exception de projets d'équipement de taille importante relevant de la circulaire Bianco et de la loi Barnier et de certains projets en milieu urbain (cf. supra III.3.2).

<sup>349</sup> Le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement prévoit de remplacer cette réunion par une phase de consultation préalable selon des modalités qui restent à définir. Elle s'appliquerait aux projets publics et privés.

représentants du CWEDD) sont amenés ainsi à siéger à une tribune devant le public. A l'issue de cette réunion, toute personne peut transmettre ses remarques par écrit à l'autorité qui instruit le dossier du projet. L'ensemble des participants sont ensuite destinataires du PV de la réunion et des correspondances reçues par l'autorité.

Aux *Pays-Bas*, la population (toute personne ou groupe de personnes) a la possibilité d'émettre des observations écrites sur le pré-projet d'EIE, au cours d'une phase dite de « scoping ». Le document provisoire de l'EIE et des pièces annexes sont ainsi soumis à la consultation de la population. Une audition publique peut être organisée par ailleurs à cette occasion si plusieurs personnes en font la demande auprès de l'autorité responsable.

En *Allemagne*, la participation de la population au cours de l'élaboration de l'EIE se limite généralement à une consultation individuelle des personnes affectées et des associations de protection de l'environnement à la demande de l'administration du land qui instruit le dossier d'évaluation environnementale (Maar 1997 : 150 et s.). Les modalités de cette consultation restent à la discrétion de l'autorité administrative en charge du dossier d'EIE, la loi de 1990 rendant uniquement obligatoire le principe de cette consultation.

En *Suisse*, une phase de pré-enquête (appelée également parfois enquête préliminaire) du dossier technique sur une période pouvant atteindre soixante jours existe dans certains cantons. Les autorités cantonales ont néanmoins toute latitude pour légiférer sur les modalités de la participation de la population à ce niveau. Dans la grande majorité des cantons, celle-ci se traduit néanmoins par l'organisation d'une ou plusieurs réunions publiques et/ou d'une mise à consultation du projet d'aménagement dans les mairies et administrations concernées.

Au *Québec*, la population n'est associée en aucune façon à l'élaboration de l'EIE. Le maître d'ouvrage réalise l'EIE en liaison uniquement avec le MEF. Avant l'enquête publique, le public n'est donc pas informé de l'existence du projet d'aménagement.

### ***bl L'enquête publique : un public plus ou moins écouté***

La phase d'enquête publique se déroule une fois que le projet d'aménagement a été précisément défini et que l'ensemble des études techniques sont achevées. Les principaux résultats de ces études sont présentés au public dans un document d'ensemble qui, dans le même temps, est également soumis à l'avis des administrations gouvernementales et des collectivités concernées. Selon les pays, la durée de l'enquête publique s'étale sur une période de quatre à six semaines, avec, dans chacun des pays, la possibilité d'étendre quelque peu ce délai. A l'exception du Québec, c'est un fonctionnaire de la collectivité ou de l'administration en charge du dossier qui veille au bon déroulement de l'enquête publique ; il réalise un travail d'information sur le projet auprès de la population et recueille ses remarques avant d'en faire une synthèse, voire d'émettre un avis sur le projet. Seul le Québec a instauré le principe de l'intervention d'un tiers au cours de l'enquête publique, intervention qui s'étend par ailleurs au delà de cette phase (cf. infra), en

l'occurrence celle d'un commissaire du BAPE<sup>350</sup>.

Lors de l'enquête publique, le dossier du projet est soumis à la consultation de la population dans un lieu public (la mairie le plus souvent) qui peut émettre ses remarques par écrit sur un registre destiné à cet effet ou par courrier adressé à l'autorité compétente. Dans les cinq pays étudiés, toute personne ou groupe constitué peut émettre ses observations, à l'exception de l'Allemagne où seules les personnes affectées par le futur aménagement ont le droit d'apporter leurs commentaires par écrit (Maar 1997 : 150 et s.).

La consultation de la population peut également prendre la forme d'une ou plusieurs réunions publiques. En *Wallonie*, l'enquête publique ne donne pas lieu, sauf cas particuliers, à la tenue d'une réunion publique<sup>351</sup>, bien que l'autorité communale ait toute latitude d'organiser une ou plusieurs réunions d'information. Aux *Pays-Bas*, la consultation du dossier soumis à l'enquête publique donne obligatoirement lieu à une audition publique dont le compte rendu sera transmis aux autorités concernées<sup>352</sup> ainsi qu'à l'ensemble des participants. En *Allemagne*, la tenue d'une réunion publique est généralement conditionnée à l'apparition d'objections à l'endroit du projet d'aménagement. En *Suisse*, le promoteur du projet est libre d'organiser une ou plusieurs réunions publiques. Au *Québec*, l'ensemble du dossier est soumis à la consultation de la population durant 45 jours dans plusieurs centres de consultation, celle-ci débutant nécessairement par une réunion publique d'information organisée sous l'égide d'un commissaire du BAPE.

Ainsi la participation de la population à l'occasion de l'enquête publique se traduit par une consultation fondée avant toute chose sur la formulation de remarques écrites, éventuellement complétées d'un débat public.

### *c/ Une participation de la population souvent renforcée après l'enquête publique*

Faisant suite à l'enquête publique, les procédures prévoient la poursuite de la participation de la population de différentes manières possibles dans l'ensemble des pays étudiés.

Ainsi, en *Wallonie*, depuis 1991, une réunion dite de concertation est organisée<sup>353</sup> si plus de 25 personnes individuelles ou collectives (dits «réclamants») ont manifesté au cours de

<sup>350</sup> L'intervention des commissaires du BAPE est notamment orientée par leur adhésion à un code de déontologie (Code de déontologie des membres du BAPE) qui les contraint à un devoir de réserve, à agir et paraître agir de façon neutre, à acquérir une connaissance aussi complète que possible du dossier, à faire preuve de courtoisie, de sérénité, etc., à susciter le respect mutuel de toutes les personnes, à aider les citoyens à bien comprendre les projets et les inciter à exprimer leur opinion sans contrainte, etc.

<sup>351</sup> La création ou la révision de documents de planification communale conduit néanmoins à l'organisation d'une réunion publique au cours de l'enquête publique (art. 12 du décret du 27 avril 1989 sur la décentralisation et la participation). Il en va de même des de la procédure d'octroi du permis d'urbanisme, bien que le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ne prévoit la tenue de cette réunion.

<sup>352</sup> Il s'agit des autorités locales et régionales dont l'avis est sollicité sur le projet.

<sup>353</sup> Le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ne prévoit plus l'organisation de cette réunion.

l'enquête publique leur opposition par écrit au projet qui leur est soumis<sup>354</sup>. Cette réunion, également appelée « réunion des 3x9 », se tient en présence de 9 représentants (qui peuvent se faire représenter par des experts) de chacune des trois parties impliquées<sup>355</sup> (le maître d'ouvrage, la municipalité et la population). Pour ce qui concerne les neuf représentants de la population, l'administration communale contacte par écrit l'ensemble des réclamants et leur demande de désigner leurs représentants dans la liste qui accompagne le courrier. La réunion est présidée par un représentant de l'autorité compétente (la commune<sup>356</sup>, la province ou la région) ou bien par un expert qu'il a désigné. Le procès verbal de la réunion est transmis ensuite à l'ensemble des participants ainsi qu'à l'administration qui instruit le dossier afin qu'elle le considère dans l'avis qu'elle doit rendre. Cette phase de concertation restreinte à une unique réunion s'apparente cependant davantage dans la pratique à une forme de consultation de la population puisqu'elle ne donne pas lieu à un réel débat et à de véritables échanges entre protagonistes<sup>357</sup> ; elle fonctionnerait, en fait, davantage comme un guichet d'enregistrement des demandes des opposants aux projets d'aménagement<sup>358</sup>. Cette concertation revêt dès lors un impact limité sur la décision dans la mesure où « *l'autorité qui prend la décision finale n'est pas tenue par le résultat de la concertation* »<sup>359</sup> (Ministère de la Région Wallonne / DGRNE & Inter-Environnement Wallonie (1997)).

Aux *Pays-Bas*, si l'enquête publique a révélé des manques importants dans l'EIE ou fait émerger de nouveaux aspects à considérer dans le projet d'aménagement, l'autorité en charge du dossier peut demander au maître d'ouvrage de revoir sa copie, le nouveau document pouvant être à nouveau soumis à la consultation de la population (Mostert 1995 : 138 et s.). Enfin, sur la base des documents et des remarques de la population, la commission d'EIE procède à une analyse du dossier et émet des observations qui sont adressés ensuite à l'autorité compétente qui prend alors la décision d'autoriser ou non la réalisation du projet.

En *Allemagne*, la participation de la population est close à l'issue de l'enquête publique.

En *Suisse*, une phase dite de conciliation succède à l'enquête publique dans la grande

<sup>354</sup> Cette réunion de concertation est également inscrite dans la procédure d'instruction des permis d'urbanisme pour les projets portant sur les voiries publiques ou des projets de lotissements ou constructions groupées d'au moins 2 ha (nouveau Code wallon de l'aménagement du territoire de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) voté le 27 novembre 1997). La représentation de chacune des trois parties est limitée à cinq personnes au maximum.

<sup>355</sup> Sont également présents l'auteur de l'EIE et deux représentants du CWEDD. Un projet d'instruction administrative à l'étude en 1998 par la Direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine de la région wallonne (DGATL) concernant la procédure de révision des plans de secteurs prévoit par ailleurs de porter à sept le nombre de membres de chacun des groupes participant à la réunion de concertation ; ce projet prévoit en outre l'instauration d'une réunion de concertation au cours de l'enquête publique.

<sup>356</sup> Le bourgmestre est, par exemple, l'autorité compétente en matière de délivrance d'autorisation pour toute activité industrielle présentant des risques pour l'environnement et la population (cf. note 322).

<sup>357</sup> La population participe à la réunion de concertation dans un climat de « *guerre ouverte duquel l'esprit de conciliation est absent* » (entretien mené auprès de Catherine Zwetkoff, professeur à l'université de Liège, Liège, octobre 1998).

<sup>358</sup> Ce constat est partagé par la majorité des personnes rencontrées en Wallonie.

<sup>359</sup> Circulaire n°66 adressée aux provinces et aux communes, 1992.

majorité des cantons<sup>360</sup> et donne lieu à des négociations entre les différents représentants d'intérêts impliqués. L'un des principaux objectifs de l'enquête publique est précisément de faire émerger les divergences afin d'initier la procédure de conciliation qui lui succède. La conciliation joue un rôle majeur dans la mesure où la persistance d'un désaccord à l'issue de cette phase peut conduire à une procédure de recours en justice et, par conséquent, à un arbitrage de la part d'un tribunal, ce que les différentes parties préfèrent généralement éviter pour deux raisons principales : la longueur d'une telle procédure et l'absence de maîtrise de leur part sur la décision finale. Ce qui incite les différentes parties à négocier afin de trouver une entente. Il s'agit de souligner à ce propos un point majeur qui octroie un pouvoir conséquent aux opposants qui leur permet de participer aux négociations : le caractère suspensif du droit de recours<sup>361</sup>. La réelle capacité des opposants à un projet d'aménagement à bloquer celui-ci constitue un instrument de pouvoir avec lequel les maîtres d'ouvrage doivent forcément composer. La conciliation est réalisée en fait de manière plus ou moins formelle dans le cadre de projets locaux ; elle est en revanche formalisée pour des projets d'envergure cantonale ou bien fédérale. En outre, dans le cadre de programmes d'aménagement du territoire et de projets d'aménagement de taille importante, la population dispose d'un instrument d'intervention démocratique directe par le biais du référendum<sup>362</sup> et de l'initiative populaire<sup>363</sup> ; il s'agit là de deux autres « armes » mises à disposition d'éventuels opposants dont la menace favorise les négociations entre les différentes parties à l'occasion de la phase de conciliation<sup>364</sup>.

Au Québec, depuis le début des années 80, si au moins un citoyen ou un groupe de citoyens ou une municipalité, demande par écrit la tenue d'une audience publique à l'issue de l'enquête publique (il devient alors un « requérant »), le ministre de l'Environnement mandate le BAPE pour une mission d'enquête et d'audience publique ou éventuellement une mission d'enquête et de médiation<sup>365</sup>, à moins qu'il ne refuse d'engager une telle procédure pour cause de « frivolité » (absence de justification) de la ou les demande(s) d'audience publique :

- *l'audience publique* se déroule sur une durée de quatre mois et consiste à entendre les requérants et tout autre citoyen sur les remarques et suggestions qu'ils ont à formuler sur

<sup>360</sup> Cette phase de conciliation relève toutefois du droit cantonal ; elle est donc absente dans certains cantons.

<sup>361</sup> L'acceptation du recours de la part du tribunal entraîne la suspension du projet ou des travaux jusqu'à sa décision.

<sup>362</sup> Le référendum correspond à une « votation populaire » qui a lieu obligatoirement pour toute révision constitutionnelle, et facultativement pour les lois fédérales et les arrêtés du Parlement qui leur sont assimilés à la demande de 50.000 citoyens (par leurs signatures) ou de huit cantons.

<sup>363</sup> L'initiative populaire requiert les signatures de 100.000 citoyens afin de demander la modification de la constitution fédérale. La modification est obtenue à condition que le peuple et les cantons l'acceptent par le vote.

<sup>364</sup> Toutefois, le coût en termes financier, de temps et d'énergie nécessaire à l'engagement du référendum et de l'initiative populaire limite leur usage à des enjeux majeurs.

<sup>365</sup> Nous nous référons ici aux documents énonçant les règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques (Q-2, r.19) et au rapport du MEF intitulé *L'évaluation environnementale au Québec*, réalisé en 1998. Pour davantage d'informations sur la procédure, se référer aux documents indiqués dans la bibliographie qui traitent pour l'ensemble d'entre eux du déroulement de la procédure d'audience publique. Voir également la note 343.

le projet. Une commission du BAPE (regroupant un ou plusieurs commissaires) préside des séances de réunions publiques qui se déroulent de manière très formelle, selon un dispositif qui s'apparente à celui d'un tribunal. L'audience publique se déroule en deux étapes : une première étape dite d'information vise à informer la population. L'assemblée regroupe les requérants, la population, le promoteur et des experts autour de la commission du BAPE. Une deuxième étape dite de dépôt des mémoires vise à recueillir l'expression des opinions de la population. Elle a lieu au moins 21 jours après la phase précédente, ce qui donne le temps à tout citoyen et groupe de citoyens de rédiger son mémoire ou de préparer son exposé oral. A l'issue de ces quatre mois de mission, la commission du BAPE rédige son rapport d'audience ;

- la *procédure de médiation* du BAPE est, elle aussi, très formalisée<sup>366</sup>. Elle a été introduite à partir du début des années 90. A l'issue de l'enquête publique, si le ministre de l'Environnement juge plus opportune la tenue d'une médiation qu'une audience publique (enjeux faibles, peu de requérants se sont manifestés, etc.), il mandate le BAPE pour une mission de médiation. Moins coûteuse et complexe à organiser que l'audience publique, la médiation se déroule sur une période de deux mois, et conduit généralement à l'organisation de cinq à quinze réunions de la part du commissaire du BAPE. La médiation est mise en place avec l'aval des requérants comme un préalable à l'audience publique. Si la médiation n'aboutit pas à un résultat satisfaisant pour les requérants, ceux-ci sont en droit de maintenir leur demande d'audience publique. Lorsque la médiation se solde par une entente, elle est transmise au ministère de l'Environnement et de la Faune et les requérants retirent leur demande d'audience publique, la procédure d'instruction du dossier du projet suivant alors son cours, ce qui clôt la participation de la population. Une fois la mission de la commission du BAPE remplie, celui-ci fait parvenir son rapport d'audience (ou de médiation) au ministre de l'Environnement qui, sur la base de ce rapport et de celui de ses services<sup>367</sup>, formule une recommandation au gouvernement sous forme d'un décret en conseil des ministres. Il convient de souligner à ce titre que si l'audience publique conduit à des « *recommandations* » de la part du BAPE que le ministre n'est pas dans l'obligation de suivre, la médiation, si elle aboutit, conduit quant à elle à une entente dont les termes doivent être repris dans le décret. Le décret reprend les principales caractéristiques de l'aménagement que le maître d'ouvrage doit respecter. Le projet est alors adopté ou non. Le ministre dispose ensuite de soixante jours pour rendre public le rapport du BAPE.

---

<sup>366</sup> La procédure de médiation du BAPE sera davantage développée plus loin (cf. VI.4.3).

<sup>367</sup> Le MEF a réalisé de son côté et de manière parallèle à la mission du BAPE un rapport d'analyse environnementale reprenant son analyse de l'EIE et les avis des différentes autorités consultées.

### 2.3. Trois logiques de participation qui satisfont inégalement à la gestion des conflits d'aménagement

Il est possible de résumer notre propos précédent par le Tableau 10 suivant. Pour chacun des pays étudiés, nous proposons de distinguer le niveau de participation de la population avant, pendant et après l'enquête publique selon une échelle allant de l'absence de participation (0), à une participation impliquant modérément la population à travers une consultation (+) et à une implication plus importante via une négociation (++).

Tableau 10 : La participation de la population dans le cadre de projets soumis à l'EIE<sup>368</sup>

	Belgique	Pays-Bas	Allemagne	Suisse	Québec	France <sup>369</sup>
Avant l'enquête publique	(R)	+	+ restreinte	(+)	0	0 (+) <sup>370</sup>
Enquête publique	+	+	+	+	+	+
	(R)	R	(R)	(R)	R	(R)
Après l'enquête publique	(R)	(+)	0	(+ +)	(R)	0
				(+)	(+)	
					(+ +)	

Niveau de participation de la population : 0 : aucun négociation + : consultation + : négociation

R : organisation d'une réunion publique ( ) : facultatif

A travers les résultats présentés dans le Tableau 10, il est clair que la procédure mise en place autour de l'enquête publique privilégie plusieurs moments de participation de la population dans l'ensemble des pays étudiés.

Selon les pays considérés cependant, notre analyse montre que ces dispositifs relèvent de trois logiques différentes si l'on se réfère au double critère de la durée de la participation et du niveau d'implication de la population. Notre analyse souligne en particulier le rôle majeur joué par le droit de recours en justice dans l'explication de ce niveau d'implication. Cette augmentation du pouvoir d'opposition a été suivie cependant dans l'ensemble de ces pays par la mise en place, ou des vellétés de le faire, de mesures de restriction de la participation.

<sup>368</sup> L'ordre de présentation des pays reprend celui utilisé précédemment.

<sup>369</sup> La démarche hexagonale est présentée ici à titre indicatif. Au regard des procédures des autres pays, elle apparaît indubitablement comme l'une des démarches les moins ambitieuses en termes de participation du public.

<sup>370</sup> Uniquement pour les projets d'aménagement en milieu urbain et certains grands projets (débat public relevant de la CNDP).

*al La « participation continue » privilégie la consultation de la population*

La première des trois logiques peut être qualifiée de participation continue. Elle relève de la mise en place de plusieurs moments de consultation de la population en **Wallonie** et aux **Pays-Bas**. Il s'agit dans ce cas de la réponse apportée par les autorités aux critiques récurrentes de la part de la population à l'égard de l'enquête publique considérée comme trop tardive<sup>371</sup>. Cette réponse trouve sa traduction dans l'organisation d'une ou plusieurs réunions publiques en préalable à l'enquête publique afin d'instaurer un débat public en amont du processus de décision (éventuellement aux Pays-Bas et uniquement pour les projets publics dans le cas de la Wallonie-) et d'une réunion publique après la phase d'enquête publique (en Wallonie via une réunion restreinte à un nombre limité de participants<sup>372</sup>) voire d'une seconde enquête publique aux Pays-Bas. Il n'existe pas de restriction du public autorisé à manifester son avis sur le projet au cours des procédures d'évaluation environnementale wallonne et néerlandaise. La consultation est ainsi privilégiée afin de permettre l'expression soutenue d'un large public.

On peut y voir la volonté des autorités publiques de répondre à la demande de participation des populations sans toutefois bouleverser les modes décisionnels en place. En effet, cette participation est dissociée des négociations qui accompagnent le processus d'élaboration et de validation institutionnelle du projet d'aménagement. En outre, les autorités ne sont pas tenues de prendre en considération les résultats de ces phases de participation<sup>373</sup>.

Cependant, les observations des participants font l'objet d'une attention de plus en plus marquée de la part des autorités concernées et des aménageurs en raison d'un droit de recours de plus en plus important. Ainsi, aux Pays-Bas, le droit de recours est uniquement réservé aux individus et organisations qui peuvent justifier qu'ils seront affectés par l'aménagement (ce qui n'empêche néanmoins nullement les associations de protection de l'environnement d'attaquer des projets devant les tribunaux), mais il ne revêt pas, sauf exception, de caractère suspensif<sup>374</sup>. Malgré cela, l'usage du recours en justice constitue pour la population et les associations d'environnement néerlandais une ressource qui tend à se développer depuis plusieurs années. Sa menace incite en effet les maîtres d'ouvrage et

<sup>371</sup> Cette critique n'est pas propre, en effet, aux procédures hexagonales. Ainsi, au cours de l'enquête publique, les « *dés sont pipés* » en Wallonie (Ministère de la Région Wallonne / DGRNE & Inter-Environnement Wallonie, 1997, p.12), les populations locales et les associations d'environnement néerlandaises sont souvent convaincues que la réelle décision a été prise avant même que ne débute l'enquête publique (Mostert 1995 : 166).

<sup>372</sup> Le décret wallon du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ne prévoit plus l'organisation de la réunion de concertation, mais envisage d'instituer une phase de consultation préalable à l'enquête publique plus consistante que l'actuelle réunion publique. Ce qui, malgré tout, demeure dans l'esprit de la participation continue.

<sup>373</sup> C'est notamment ce qu'inspire la phase de concertation wallonne (ministère de la Région Wallonne / DGRNE & Inter-Environnement Wallonie 1997). Cependant, plusieurs de nos interlocuteurs néerlandais considèrent que les autorités et le maître d'ouvrage tiennent véritablement compte des observations formulées par le public.

<sup>374</sup> Entretien mené auprès de Mme Wiggers, avocat-conseil auprès d'entreprises et membre fondateur d'une association de médiateurs (cf. infra), Zutphen, mars 1998.

les autorités néerlandaises à composer avec les points de vue exprimés au cours des différentes étapes de la consultation (Mostert 1995 : 139 et s.). Celui-ci pèse en outre dans la balance des négociations informelles, occasionnellement formalisées, qui se déroulent parfois en marge des procédures<sup>375</sup>. Cependant, face au nombre croissant de projets d'aménagement bloqués par des procédures de recours juridique, une loi "anti-Nimby" votée en 1993 a introduit la notion de déclaration d'utilité publique dans le droit néerlandais afin d'accélérer les procédures et de réduire les possibilités d'opposition des collectivités locales et de la population, et tout particulièrement des riverains (Boyer 1997 : 5 ; Wolsink 1994: 852).

En Wallonie, l'augmentation du nombre de recours juridiques à l'encontre de promoteurs d'aménagement s'est notamment traduite par la constitution d'une sous-commission au niveau du Parlement wallon en 1997 chargée d'étudier « *la problématique du syndrome NIMBY* » (Kubla 1996). Les conclusions du travail de cette sous-commission parlementaire, mené en 1997-1998, iront cependant dans le sens d'un renforcement de la participation de la population. Un mouvement de réduction de la participation est néanmoins entamée en Wallonie. Ainsi, le nouveau Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) voté le 27 novembre 1997 prévoit de nouvelles dispositions en matière de procédures de planification spatiale qui réduisent *a posteriori* les possibilités de participation de la population à l'élaboration de projets d'aménagement<sup>376</sup>. Par ailleurs, en ne prévoyant plus l'organisation de la réunion de concertation post-enquête publique, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (qui se substituera à la procédure d'évaluation environnementale) renforce cette tendance.

En Wallonie et aux Pays-Bas, la participation continue témoigne ainsi d'une volonté des autorités publiques de multiplier les moments de participation de la population, ce qui va dans le sens d'une participation qui accompagne le processus de décision. Le conflit public est pris partiellement en considération, ce qui n'est pas le cas du conflit interpersonnel. En effet, l'absence d'ouverture des négociations et d'intervention d'un tiers laissent penser que les procédures de participation de la population wallonnes et néerlandaises ne sont pas adaptées à la gestion des conflits d'aménagement. Ce qui conduit à supposer que la médiation constitue *a priori* une alternative susceptible d'y être développée.

<sup>375</sup> Ces formes de négociations à l'échelon local semblent être cependant assez peu fréquemment utilisées, de l'avis d'une importante majorité des personnes que nous avons rencontrées aux Pays-Bas.

<sup>376</sup> A titre d'exemple, le CWATUP exclut de la procédure d'évaluation environnementale liée à l'EIE tout projet d'aménagement local, privé ou public, qui s'inscrirait dans une zone géographique dont le plan de planification spatiale correspondant aurait lui-même fait l'objet au préalable d'une procédure d'évaluation environnementale. Ainsi, sous couvert d'une évaluation environnementale « globale », la nouvelle réglementation wallonne permet aux promoteurs d'aménagements de bénéficier d'une certaine marge de manœuvre, pour peu bien entendu que leur projet respecte les prescriptions issues des documents de planification.

*b/ La « participation progressive » associe consultation et négociation*

La seconde logique est celle que nous qualifions de participation progressive. Elle traduit une participation évoluant d'une simple consultation vers une consultation très encadrée qui permet une réelle expression de la population (au Québec), voire la tenue d'une phase de négociation (en Suisse et parfois au Québec). La participation progressive témoigne d'une volonté des autorités publiques d'associer les opposants à l'élaboration des projets d'aménagement en créant les conditions de solutions négociées. En Suisse, les opposants peuvent ainsi participer aux négociations de manière plus ou moins continue (la phase de conciliation laisse toute latitude aux parties impliquées de conduire leurs négociations), ce qui permet bien souvent de trouver une issue négociée au conflit d'aménagement.

Cette configuration apparaît intimement liée à l'existence de ressources légales chez les opposants qui leur permettent de constituer un véritable contre pouvoir aux aménageurs et de négocier avec eux. Celles-ci reposent sur leur capacité à attaquer les décisions d'aménagement auprès des tribunaux pour ce qui concerne la situation helvétique<sup>377</sup> ou, dans le cas du Québec, sur la menace de solliciter l'organisation d'une audience publique, procédure qui semble être relativement redoutée par les maîtres d'ouvrage.

En effet, en Suisse, le droit fédéral et cantonal accorde un droit de recours aux autorités fédérales et cantonales pour tout projet soumis à EIE, ainsi qu'à toute personne qui peut revendiquer un intérêt personnel et, plus récemment, aux communes et aux associations d'importance nationale agréées dont le but est la protection de l'environnement<sup>378</sup>. Les (éventuels) opposants à un projet d'aménagement disposent à cet égard d'un éventail de ressources qui constituent une « *menace permanente sur les autorités chargées de rendre leur décision* » (Mettan 1996 : 71). Cette extension du droit de recours témoigne d'un droit d'opposition, et par extension de négociation notamment au cours de la phase de conciliation, qui tient un rôle majeur dans la gestion des conflits d'aménagement. Toutefois, un projet de loi du gouvernement fédéral était mis à l'étude en 1999-2000 afin de limiter le droit de recours des associations environnementales à l'encontre des projets d'aménagement<sup>379</sup>. Quelle que soit la décision finale, ce projet de loi suffit seul à illustrer cette tendance qui vise à réduire les droits d'oppositions aux projets d'aménagement.

<sup>377</sup> Il serait réducteur en ce sens d'associer la tenue de négociations entre le promoteur d'un projet d'aménagement et les opposants uniquement à une culture du consensus ; cette culture est en partie le résultat issu du droit, en l'occurrence à la fois le droit helvétique qui garantit la défense des intérêts particuliers et des minorités (Mettan 1996 : 68) et le caractère suspensif de tout recours adressé par des opposants à l'encontre d'un aménagement.

<sup>378</sup> « *Les organisations nationales dont le but est la protection de l'environnement ont également le droit de recourir [...] contre des décisions des autorités cantonales ou fédérales relatives à la planification, à la construction ou à la modification d'installations fixes soumises à l'EIE et pour autant qu'elles aient été fondées dix ans avant l'introduction du recours. Le Conseil Fédéral désigne ces organisations. Elles sont également habilitées à user des moyens de recours prévus par le droit cantonal* » (article 55 de la LPE). La modification en mars 1995 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (datant du 1er juillet 1966) étend elle aussi cette possibilité de recours aux « *communes et les organisations d'importance nationale à but non lucratif qui existent depuis dix ans au moins* ».

<sup>379</sup> Voir Flückiger (A.) et al. (2000) – *Evaluation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement*, Cahier de l'environnement n°314, OFEFP, Berne, 299 p.

Quant au Québec, la substitution dans certains cas de la phase d'audience publique par une phase de médiation peut également être interprétée comme une volonté de s'affranchir de la participation élargie de la population.

Dans ces deux pays, les opposants à un projet d'aménagement se trouvent, de fait, davantage associés au processus de décision que ne le permet la participation continue, ce qui laisse à penser que la participation progressive est davantage adaptée à la gestion des conflits d'aménagement. Si l'on peut s'interroger dès lors sur les raisons et les situations qui ont conduit à l'intervention de tiers-médiateurs en Suisse, on comprendra mieux que la médiation environnementale s'y soit finalement peu développée. En revanche, au Québec, la médiation du BAPE a émergé au début des années 90 afin de répondre à certaines limites de l'audience publique. Dans ce cas, les opposants sont davantage associés à la décision, ce qui répondrait à un principe majeur de la gestion du conflit ; on peut s'interroger toutefois sur la réelle capacité de la médiation du BAPE à gérer les conflits d'aménagement en raison de sa substitution à la phase d'audience publique, synonyme d'une préférence faite à la participation restreinte.

#### *c/ La « participation entonnoir » limite la participation*

La troisième logique peut être qualifiée de participation entonnoir<sup>380</sup>. L'exemple allemand traduit en l'occurrence une volonté de la part des autorités de limiter la participation de la population aux personnes affectées et organisations environnementales concernées et agréées.

Bien qu'un large public soit informé, la capacité d'exprimer ses opinions sur le projet d'aménagement et de faire valoir ses intérêts dans le cadre d'éventuelles négociations est réservée à une population restreinte. Cette restriction est étroitement liée au droit de recours juridique. En effet, seules les personnes qui démontrent qu'elles sont affectées directement par un aménagement, ainsi que les associations agréées dans certains Länder, sont autorisées à la fois à faire valoir leurs droits au cours de l'enquête publique et à recourir auprès des tribunaux sur des questions de fond et non de procédure (le droit allemand justifie en effet l'intervention des tribunaux selon la règle de la violation des droits individuels) (Maar 1997 : 48 & 150 et s.).

Par ailleurs, la tendance vers une réduction du droit à participer est également observée en Allemagne, où « *les [récentes] restrictions de la participation du public interfèrent avec la fonction de la participation prévue dans l'EIE* » (Maar 1997 : 161, traduction personnelle). Les nombreux blocages de projets d'aménagement au cours des années 80 (les recours juridiques ont été essentiellement utilisés pour contrer de grands projets d'infrastructures, les retardant de manière conséquente -Maar 1997 : 145-) et la politique de développement et de reconstruction dans les domaines reconnus d'importance nationale après la réunification allemande, ont constitué en effet un argument majeur pour justifier la mise en place de

<sup>380</sup> Pour reprendre l'expression de Frans Coenen « *funnel-shaped model of public participation* », qu'il utilise pour qualifier l'esprit de la participation contenu dans la directive européenne du 27 juin 1985 (Coenen 1993).

mesures d'accélération des procédures de décision administratives, à travers notamment une place moindre accordée à la participation de la population aux processus de décision (Weidner 1995 : 34). Les opérations d'aménagement d'enjeu national (construction des routes, implantation de sites industriels, installations de traitement des déchets, aéroports, etc.) bénéficient notamment d'un régime de faveur permis par de nouveaux textes de lois : la loi d'accélération des processus d'aménagement des routes dans les nouveaux Länder et à Berlin (1991) suivie en 1993 d'une loi sur la simplification des procédures de projets de transport applicable à l'ensemble des Länder et qui évite la réalisation d'une EIE, la déclaration sur l'accélération des processus d'élaboration et d'autorisation (1992), une loi destinée à faciliter les investissements et la construction résidentielle grâce à une procédure accélérée d'approbation des documents de «*niveau stratégique*», et notamment les documents de planification spatiale, qui s'affranchit de toute participation de la population (1993), un amendement en 1992 de la loi sur l'énergie nucléaire, etc. (Maar 1997 : 145 et s.; Janicke & Weidner 1997).

L'enquête publique se présente ainsi non seulement comme l'unique moment de la procédure d'évaluation environnementale ouvert au public, mais son ouverture apparaît également limitée. En Allemagne, la restriction de la participation de la population à l'élaboration des projets d'aménagement laisse fortement présager d'un nombre important de conflits d'aménagement. Dans ce contexte, on peut penser que ce pays pourrait offrir un terrain favorable au développement de la médiation environnementale.

### **VI.3. UN DEVELOPPEMENT INEGAL DE LA MEDIATION ENVIRONNEMENTALE**

L'analyse de l'état de développement de la médiation environnementale que nous avons conduite dans ces pays révèle en la matière une disparité importante d'un pays à l'autre. Cette disparité peut être expliquée par différentes raisons que nous développons ci-dessous, parmi lesquelles la place accordée à la participation de la population qui vient d'être évoquée.

Cette analyse par pays est présentée également ici comme l'unique occasion de dresser un constat pour chacun des cinq pays auxquels nous nous sommes intéressés. La suite de notre propos présentera en effet une typologie de dispositifs de médiation environnementale puis analysera leur capacité à répondre aux principes de la gestion des conflits d'aménagement, quel que soit le pays dans lequel elle se trouve expérimentée.

Nous abordons successivement les cinq pays étudiés, de celui où la médiation environnementale a connu le plus faible développement, à celui où elle a été institutionnalisée.

### 3.1. Une tentative avortée aux Pays-Bas

La démocratie néerlandaise est parfois qualifiée de consensuelle<sup>381</sup>. Cette démocratie consensuelle fournit le cadre à des situations où « *on essaie toujours de parvenir à un accord avec les parties concernées avant que les décisions soient prises [...] le but de tout cela étant de trouver des solutions acceptables pour toutes les parties concernées et de conserver de bonnes relations. De ce fait, les conflits coûteux et contre-productifs sont anticipés* » (Mostert 1995 :139-140 ; traduction personnelle).

Cette situation ne semble pas favorable au développement de la médiation environnementale dont on ne trouve quasiment nulle trace aux Pays-Bas. Le champ de la médiation environnementale fut pourtant exploré dès la seconde moitié des années 80 dans le cadre de la recherche de nouvelles démarches collaboratives<sup>382</sup> à mettre en place en liaison avec le Plan National de l'Environnement (le NEPP, voté en 1989). Nous pouvons, en l'occurrence, nous intéresser aux raisons de l'absence d'émergence de la médiation environnementale aux Pays-Bas malgré l'intérêt qu'elle a suscité.

La genèse des démarches collaboratives est en grande partie liée à un programme de formation de fonctionnaires aux techniques de « construction du consensus » (« *consensus-building* ») qui avait été mis en place au sein du ministère de l'habitat, de la planification spatiale et de l'environnement (VROM) à la fin des années 80 (Hanf & Koppen 1994). Le programme du VROM était destiné à sensibiliser les fonctionnaires, à leur fournir un vocabulaire commun et un cadre de référence via des techniques de négociation dans un objectif de gestion de situations complexes. La médiation environnementale était une des techniques abordées au cours de ce programme. Ces techniques ont été finalement « intégrées » par les représentants du VROM afin d'organiser eux-mêmes les négociations et, de manière plus large, des démarches collaboratives.

Plusieurs de ces démarches ont en effet émergé au cours des années 90. Nous en retiendrons deux ici en raison de leur représentativité des démarches collaboratives mises en place aux Pays-Bas. Ainsi, avec le NEPP puis le NEPP 2 dès 1993, l'une des orientations les plus innovantes réside dans la démarche de « *target groups* »<sup>383</sup> (groupes cibles), qui permet de réunir autour d'une table (sous l'égide du VROM) l'ensemble des acteurs concernés par une filière afin de négocier les normes et objectifs à atteindre en termes de réduction des pollutions et nuisances des activités économiques (économie d'énergie, réduction des émissions de SO<sub>2</sub> et de NO, impacts de l'industrie laitière, etc.). L'objectif de ces *target groups* se place en l'occurrence dans le cadre de l'instauration d'un partenariat public-privé. Présentée comme un processus de négociation permettant le

<sup>381</sup> « *Consensus democracy is characterised by some institutional characteristics which are intended to facilitate the representation of minority interests, and which attempt to broaden involvement in decision-making as widely as possible* » (Mair 1994 : 104).

<sup>382</sup> Voir notamment De Soet (M.C.) (1988) - *From competition to collaboration. Environmental decision making tools, used in the USA, beneficial for the Netherlands*, Ministry of Transport and Public Works, La Haye, PB.

<sup>383</sup> Ces *target groups* s'apparentent par de nombreux aspects aux processus développés en France dans le cadre des contrats de branche.

développement de la confiance et du dialogue entre les parties<sup>384</sup>, la démarche du *target group* ne relève pas d'une procédure véritablement formalisée ; la négociation se déroule en plusieurs phases et plusieurs groupes, éventuellement sous l'égide d'un facilitateur ou coordonnateur (il s'agit le plus souvent d'un représentant d'un ministère)<sup>385</sup>. Cependant, les *target groups* n'abordent pas les thèmes de la planification spatiale ni de l'aménagement. L'autre dispositif parmi les plus innovants issus des recherches et formations du VROM est le programme Infralab (pour INFRAstructure LABoratory) qui a émergé à la suite de conflits autour de projets d'infrastructure de taille importante (projet de construction ferroviaire Betuweroute, extension de l'aéroport international de Schiphol, etc.). Infralab a été expérimenté dès 1994 par le département des Travaux publics afin de créer une « *nouvelle conception de coopération entre les autorités gouvernementales et les organisations sociales et les citoyens* », basée à la fois sur le dialogue et une démarche « *non technocratique* » (De Rooij 1995). Cette approche consiste à élaborer et mettre en œuvre de manière collective des décisions en matière de projets d'infrastructures en faisant participer à la fois la population et les groupes organisés. Elle ne fait néanmoins pas appel à l'intervention d'un médiateur<sup>386</sup>.

L'ensemble de nos interlocuteurs a souscrit à l'idée que les exemples de démarches de négociations animées par un tiers étaient nombreuses et disparates dans leur forme aux Pays-Bas. Pour autant, si certains principes de la médiation environnementale sont appliqués, les Hollandais ne l'assimilent pas à de la médiation, en raison le plus souvent de l'absence à la fois de conflit et de statut indépendant du tiers (il s'agit généralement d'un représentant de l'administration ou d'un élu politique). Certains principes de la médiation environnementale peuvent être ainsi repris, à défaut de la démarche *stricto sensu*.

Ce très faible développement de la médiation environnementale aux Pays-Bas peut s'expliquer ainsi, et au moins pour partie, par la « concurrence » d'autres démarches innovantes<sup>387</sup>. Dans la mesure où la médiation est considérée en Hollande dans son

<sup>384</sup> Sur l'émergence, la définition, le rôle, les résultats apportés par l'approche des « target groups » voir en particulier Glasbergen (1998) ; Liefferink (1998) ; Collier (1998) et Bressers & Coenen (1997).

<sup>385</sup> Dans un premier temps, les fonctionnaires gouvernementaux et les représentants du secteur concerné formulent ensemble au cours de consultations informelles et de sessions de travail les secteurs devant faire l'objet de mesures spécifiques. Des négociations s'engagent ensuite entre les représentants des différents niveaux de gouvernement et de la branche concernée pour conduire à des accords. Au niveau de chaque province notamment, les représentants des gouvernements provincial et locaux discutent avec les représentants de la branche concernée de l'application de l'accord en termes de mesures concrètes à prendre. Une campagne d'information auprès des entreprises et des collectivités de tous niveaux est ensuite menée sur les implications de l'accord à leur niveau. En général, l'intensité de l'implication ministérielle décroît en même temps que celle des gouvernements sub-nationaux augmente.

<sup>386</sup> La démarche d'Infralab se déroule en trois étapes ponctuées chacune d'une prise de décision et d'un engagement de « responsabilité » de la part de l'autorité en charge du dossier de l'infrastructure :

- l'administration des Travaux Publics et les représentants d'intérêts formulent conjointement les différents problèmes à traiter ;
- les populations et les professionnels sont associés à la démarche afin de faire émerger un certain nombre de solutions possibles. L'autorité responsable évalue les différentes solutions et en sélectionne une ;
- les représentants d'intérêts dressent ensuite une liste d'actions au regard de la solution retenue et y font adhérer les personnes et organisations qu'ils représentent.

<sup>387</sup> Elle s'expliquerait également par les nombreuses possibilités qu'ont les organisations environnementales de participer aux décisions (Weidner & Knoepfel 1998)

acceptation stricte, et première, de mode de résolution des conflits, les autorités semblent avoir privilégié en l'occurrence des approches plus « globalisantes » que la médiation environnementale, c'est-à-dire des approches dont l'objectif est la recherche du consensus en amont des processus de décision afin d'anticiper les conflits. Ainsi, « *s'il est probablement exact que la médiation environnementale dans son acception stricte est peu fréquemment trouvée aux Pays-Bas, la « philosophie générale » d'une décision alternative et coopérative a été institutionnalisée de nombreuses manières dans la politique environnementale hollandaise* » (Hanf & Koppen 1994 : 1 ; traduction personnelle). Peter Glasbergen explique cette situation à travers une critique plutôt virulente qu'il adresse à l'attention de la médiation environnementale. En résumé, il remet non seulement en question un certain nombre de vertus habituellement prêtées à la médiation, mais surtout, il considère que cette forme de médiation n'a pas sa place aux Pays-Bas, essentiellement parce que les démarches de « *gestion coopérative* » néerlandaises sont plus ambitieuses<sup>388</sup>. Nous retrouverons également cette tendance en Allemagne, bien que la médiation environnementale y soit davantage développée qu'aux Pays-Bas.

Quelques structures privées ont cependant tenté de développer, sans succès, la médiation environnementale au début des années 90. Un groupe de réflexion regroupant pour l'essentiel des avocats et des consultants en environnement s'est par ailleurs constitué en 1998 au sein d'une association nationale de la médiation afin d'envisager les potentialités de développement de la médiation environnementale. Leur motivation majeure repose sur le constat de l'existence d'un nombre important de conflits d'aménagement qui sont arbitrés de fait par les juges<sup>389</sup>. Cependant, ce mouvement émergent semblait encore marginal en 1998.

### 3.2. Un développement limité en Wallonie

Bien que limitée, l'émergence de la médiation environnementale en Wallonie depuis la fin des années 80 relève exclusivement de l'initiative du mouvement associatif environnemental. C'est en effet la fédération régionale des associations de protection de l'environnement de Wallonie, Inter-Environnement Wallonie (IEW) et l'une de ses associations membres (Espace Environnement) qui « *contrôlent* » l'offre de médiateurs et de médiation dans le domaine de l'environnement (Zwetkoff 1998 : 2).

IEW est à l'origine du développement à la fin des années 70 des commissions d'accompagnement (dénommés également « comité de suivi » ou « comité d'information »), qui ne sont pas sans rapport avec les principes et l'intérêt accordé par la suite à la médiation environnementale. La première commission d'accompagnement a été initiée en 1978 autour d'un projet conflictuel d'extension d'une carrière. Un représentant

<sup>388</sup> « *Our kind of mediation between public and private interests like cooperative management approaches is better than environmental mediation because they are long term and global policies* » (entretien avec Peter Glasbergen, professeur à l'université d'Utrecht, Utrecht, mars 1998). Le thème de la gestion coopérative est abordé de manière plus précise dans le chapitre suivant.

<sup>389</sup> Entretiens menés avec Mme Wiggers, avocat-conseil auprès d'entreprises, Zutphen, et Mme Mantz, consultant en environnement, Utrecht, toutes deux membres de ce groupe de réflexion, mars 1998

d'EIE est ainsi intervenu comme tiers en apportant une méthode qu'il a ensuite étendue à d'autres commissions d'accompagnement qu'il a initiées. Aujourd'hui, ces commissions fonctionnent tout particulièrement dans le domaine des exploitations du sous-sol (carrières, terrils) et des sites industriels, une grande partie d'entre elles étant animées par des représentants d'IEW. La commission est mise en place à l'initiative d'une entreprise, d'une commune, de la CRAT et parfois de riverains, en présence d'un problème existant (pollutions et/ou nuisances) ou prévisible (extension ou, plus exceptionnellement, création d'une installation). Cette commission tri partite (représentants des autorités communales (1/3), des riverains (1/3) et de l'entreprise (1/3)) ne relève d'aucun statut officiel. Se réunissant généralement tous les trimestres, elle constitue un lieu d'informations, parfois un lieu de négociations, sur le fonctionnement de l'installation.

Les tentatives de développement de la médiation environnementale s'inscrivent dans le prolongement des commissions d'accompagnement. C'est l'association Espace Environnement qui est clairement identifiée par l'ensemble de nos interlocuteurs comme l'unique structure compétente et agissante en la matière. Cette association tente de développer cette démarche avec un succès néanmoins limité. Celle-ci a conduit en effet uniquement deux cas de médiation environnementale (reconduction d'un permis d'exploitation d'une centrale électrique –cf. infra Cas de médiation 6- et requalification d'une décharge d'enfouissement de déchets banals).

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce développement limité de la médiation environnementale en Wallonie. Les opportunités de pratiquer la médiation environnementale peuvent apparaître forcément limitées à l'échelle d'un territoire relativement restreint, bien que les conflits d'aménagement soient nombreux<sup>390</sup>. La crise de l'emploi dans cette région de tradition industrielle pourrait également expliquer en partie (surtout au niveau des vallées industrielles) une certaine restriction des vellétés contestataires qui réduirait d'autant l'intérêt de la médiation environnementale. Nombreux sont néanmoins nos interlocuteurs à avoir évoqué l'absence de culture de la négociation et du dialogue. La négociation semble être considérée en l'occurrence de manière péjorative comme une forme de « *marchandage sur les compensations* »<sup>391</sup>. Plus prosaïquement, « *en environnement, en Wallonie, les gens ne savent pas ce qu'est le dialogue* »<sup>392</sup>. Les administrations régionales apparaîtraient, peu favorables à l'idée de participer au dialogue avec les opposants<sup>393</sup> et, comme nous l'ont souligné plusieurs représentants associatifs, il semblerait illusoire d'espérer un développement de la médiation en Wallonie alors que les aménageurs témoignent au quotidien leurs réticences à jouer la carte de la simple information de la population<sup>394</sup>. Ces éléments expliqueraient ainsi la préférence accordée à

<sup>390</sup> Voir à ce sujet l'inventaire des situations conflictuelles en préambule du texte de proposition de la sous-commission parlementaire sur le NIMBY (Kubla (S.) (1996) - *Proposition de création d'une commission spéciale sur la problématique du syndrome NIMBY*, Parlement Wallon, 11 octobre 1996, 18p.

<sup>391</sup> Entretien mené auprès d'un député du parti écologiste wallon (Ecolo), octobre 1998.

<sup>392</sup> Entretien mené auprès d'un médiateur d'Espace Environnement, octobre 1998.

<sup>393</sup> « *On constate qu'il est, dans la plupart des cas, difficile d'impliquer l'administration dans un processus de concertation, sauf quand la procédure le prévoit en principe* » (Meeus 1996 : 7).

<sup>394</sup> Par ailleurs, il est fort probable qu'il existe une certaine réticence des maîtres d'ouvrage à s'engager dans une

la participation continue en Wallonie, qui ne bouleverse en rien les modes de décision (cf. 2.3 supra). Cependant, on peut également expliquer le peu d'intérêt accordé à la médiation environnementale par la concurrence que constituent les comités d'accompagnement et par des négociations qui, si elles ont bien lieu, apparaissent réservées à un cercle restreint, et reconnu, d'acteurs, qui ne sont *a priori* pas favorables à l'apparition de scènes de négociation concurrentes.

### 3.3. Une démarche qui se cherche en Suisse

La médiation environnementale occupe une place marginale en Suisse, le nombre de cas ne dépassant probablement pas la dizaine<sup>395</sup>. Ces quelques cas traduisent un mouvement hétérogène qui s'est développé à la fin des années 80 sur la base de situations particulières conflictuelles auxquelles des réponses, parfois improvisées et construites sur l'empirisme de la situation, ont été apportées selon des principes et techniques que nous pouvons rapprocher aujourd'hui de la médiation environnementale. D'autres types de démarches ont été expérimentées par ailleurs en liaison étroite avec des chercheurs et praticiens allemands (cf. infra 3.4).

La médiation environnementale a été développée en réponse à une conflictualisation de l'aménagement, en particulier dans le domaine de la gestion des déchets. La perspective de blocages coûteux en temps et la menace du recours en justice sont en effet les principales raisons expliquant le recours à la médiation environnementale, comme en témoigne un extrait de la *«Déclaration d'intentions sur le dialogue de conciliation pour les projets de centrales»* élaborée dans le cadre du projet Energie 2000 (cf. infra) : *«Son but [du dialogue] est donc d'élaguer les procédures administratives en vigueur, en particulier, les procédures d'octroi de concessions et d'autorisation, en analysant autour d'une table les oppositions pouvant conduire à des recours ».*

Le développement de la médiation environnementale est resté néanmoins limité pour plusieurs raisons. Il est vrai que l'on a assisté à une réduction sensible du nombre de projets conflictuels qui limitent forcément l'intérêt de recourir à la médiation environnementale<sup>396</sup>. La priorité faite aux enjeux économiques au cours des années 90 a, par ailleurs, conduit semble-t-il les associations de protection de l'environnement à jouer davantage la carte du dialogue et du compromis avec les maîtres d'ouvrage. Pour certains de nos interlocuteurs, la réticence nourrie à l'égard de la médiation environnementale serait avant tout le fait des maîtres d'ouvrages qui, dans un pays déjà marqué par un pouvoir d'action important des opposants, verraient là un moyen supplémentaire de renforcement de leur action.

Mais l'argument récurrent émis par quasiment l'ensemble de nos interlocuteurs

---

voie promue par des environnementalistes.

<sup>395</sup> Pour certains d'entre eux, la démarche fut improvisée, sans référence aux théories américaines portant sur la médiation environnementale, et le terme de médiation ne fut jamais employé pour qualifier ces expériences.

<sup>396</sup> Un nombre important de projets conflictuels au cours des années 80-90 ont été abandonnés ou réalisés, ce qui a réduit corrélativement le nombre de projets conflictuels par la suite.

helvétiques est celui d'une tradition de la négociation qui rendrait exceptionnel le recours à la médiation environnementale<sup>397</sup>. Les caractéristiques de la participation progressive telle qu'elle a été présentée plus haut (cf. 2.3) confèrent, en l'occurrence, un « *terrain de jeu* » privilégié pour la pratique de la négociation<sup>398</sup>. Ainsi, l'élaboration d'un plan directeur, d'un plan sectoriel ou d'un projet soumis à EIE est l'occasion le plus souvent d'une négociation informelle dès le début de la procédure d'évaluation environnementale. Il convient de souligner à ce titre le rôle majeur que semblent jouer les représentants de l'administration de l'environnement dans la mise en place de ce dialogue qui se déroule le plus souvent en l'absence de médiateur<sup>399</sup>. L'OFEFP, ou le service cantonal de l'environnement (selon la dimension du projet), intervient en effet auprès du promoteur au cours d'une enquête préliminaire destinée à partager des informations clefs en termes de contraintes qui pèsent sur l'élaboration du projet. En fait, cette consultation donne lieu dans la pratique à des échanges qui constituent une forme de négociation implicite le plus souvent. Celle-ci permet notamment à l'administration, dont l'accord sur le projet est nécessaire au promoteur, de lui suggérer des orientations. Parmi ces orientations, en cas de risque d'émergence d'un conflit, l'administration invite le promoteur à engager une phase d'information, voire de concertation avec les associations d'environnement et les publics concernés et affectés par son projet, dès sa conception.

On retrouve à nouveau ici le rôle prépondérant de l'administration, et en particulier des jeunes fonctionnaires qui, s'ils n'ont pas été formés aux techniques de négociations comme aux Pays-Bas, ont été sensibilisés au cours de leur cursus universitaire à la préférence accordée à la recherche de compromis plutôt qu'aux solutions unilatérales. Ce mouvement est également perceptible en Allemagne, comme cela est décrit ci-dessous.

### **3.4. Un mouvement en expansion en Allemagne maîtrisé par les administrations**

Le principe de l'intervention d'un médiateur dans le cadre de la gestion de conflits d'aménagement a émergé en Allemagne à la fin des années 80 pour s'exprimer véritablement à travers plusieurs expériences conduites au cours des années 90.

Plusieurs travaux de juristes sur la médiation environnementale ont donné lieu à des publications à la fin des années 80 (Passavant 1987 ; Holznagel 1989) qui furent suivies de l'organisation de colloques sur ce thème. Les débats portaient alors essentiellement sur la

<sup>397</sup> C'est notamment l'argument développé par Peter Knoepfel dans son analyse du développement des démarches de solutions négociées en Suisse, le conduisant à considérer que « *Switzerland neither has mediators nor needs them* » (Knoepfel 1998). On se référera utilement à cet article pour une lecture des raisons historiques du savoir-négociateur helvétique. Peter Knoepfel évoque tout particulièrement la cohabitation entre catholiques et protestants qui aurait forgé ce savoir-négociateur. L'auteur évoque, par ailleurs, son argumentaire sur plusieurs cas de médiation environnementale, dont certains sont développés dans le présent chapitre.

<sup>398</sup> Entretien avec le secrétaire général de la Société de Protection de l'Environnement, Genève, septembre 1997.

<sup>399</sup> D'après des entretiens menés avec le directeur du service de la planification de l'OFEFP, le directeur du service de l'évaluation environnementale de l'OFAT et du chargé de mission du service de l'environnement du canton de Fribourg (septembre 1997).

manière de développer la médiation environnementale en Allemagne (Zillessen, document non daté). Ce sont néanmoins plusieurs séminaires organisés sur ce thème à l'université de Loccum, qui sont identifiés par nos interlocuteurs comme le véritable point de départ de l'émergence de la médiation environnementale dans ce pays. L'organisateur de ces séminaires, Meinfried Striegnitz, en contact étroit avec des experts américains de la médiation environnementale, va promouvoir cet outil. Pour achever de convaincre les autorités publiques et les nombreux participants à ses séminaires, qui deviendront ensuite les promoteurs de la médiation environnementale en Allemagne, Meinfried Striegnitz conduit la première expérience dans ce pays ; cette médiation sera entreprise sur un projet de décharge de déchets industriels à Münchehagen (Basse Saxe). Plusieurs autres expériences seront menées ensuite dans différents domaines de l'aménagement, parmi lesquels notamment les infrastructures de traitement ou de stockage des déchets, la construction ou extension d'aéroports (Berlin-Brandebourg et Francfort notamment).

Si l'existence de conflits a, certes, motivé l'émergence de la médiation environnementale, il convient toutefois de replacer celle-ci dans un contexte plus large d'évolution institutionnelle. En effet, les autorités locales ont depuis quelques années réussi à influencer davantage sur le fédéralisme coopératif à travers des réformes organisationnelles et des expérimentations destinées à obtenir davantage de marge de manœuvre dans la manière de conduire les politiques territoriales. Ce sont en particulier ces initiatives qui ont donné lieu à l'apparition d'approches innovantes, telles que la médiation environnementale, afin de susciter de nouvelles formes de coopération (Weidner 1995 : 81).

Aujourd'hui, la démarche connaît un développement important dans un contexte d'engouement pour tout ce qui a trait à la médiation (on assiste à une véritable explosion des offres de formation à la médiation et à la médiation environnementale et deux réseaux de médiateurs se sont constitués en 1997). La création en 1998 d'une organisation d'étude et de promotion de la médiation environnementale (Fordeverein Umweltmediation e.V.) par une fondation privée témoigne par ailleurs de l'intérêt que suscite cet instrument outre-Rhin.

Néanmoins, ce n'est pas tant la médiation environnementale que des démarches qui en sont inspirées qui se sont développées au cours des années 90. Ainsi, comme le souligne le responsable de Fordeverein Umweltmediation e.V., son organisation avait recensé entre 5 et 170 expériences de médiation environnementale conduites en Allemagne jusqu'en 2000<sup>400</sup>. Un tel écart dans les chiffres s'explique en fait par une diversité de pratiques hybrides plus ou moins assimilées à la médiation environnementale.

La genèse de la médiation environnementale a conduit rapidement à deux mouvements qui caractérisent aujourd'hui cette démarche en Allemagne : la pratique de la médiation environnementale et l'application de techniques de médiation environnementale « à la carte ».

Les premières expériences de médiation environnementale n'ont pas conduit aux résultats

---

<sup>400</sup> Entretien avec le directeur de Fordeverein Umweltmediation e.V., Bonn, mai 2000.

escomptés, ce qui a, semble-t-il, freiné son développement. De l'avis de l'ensemble des personnes rencontrées dans ce pays, la médiation environnementale se développera uniquement si sa capacité à gérer les conflits est démontrée, ce qui, en somme, signifie que des expériences concluantes puissent être menées. Or, aujourd'hui, il n'existe pas d'exemple de médiation environnementale suffisamment concluant qui puisse incliner les décideurs à promouvoir le développement de cet outil. La médiation environnementale en tant qu'instrument de gestion des conflits connaît ainsi un développement limité en Allemagne.

En revanche, l'avenir de la médiation environnementale qui semble se dessiner en Allemagne ne semble plus être l'application stricto sensu de la démarche, mais plutôt son application à la carte, en recourant à des « éléments de médiation » selon les situations. Des fonctionnaires formés aux techniques de la médiation environnementale ou de nombreux bureaux d'études qui proposent désormais des prestations de service dans le domaine de la médiation environnementale et d'approches dérivées, promeuvent cette orientation. En fait, l'ensemble de nos interlocuteurs ont fait allusion à de nombreuses interventions de tiers appliquant partiellement des techniques de médiation, tout en convenant qu'elles ne pouvaient être véritablement apparentées à de la médiation (parce que le tiers est un représentant d'une administration, ou bien parce que le tiers anime des rencontres qui ne donnent pas lieu à des négociations, etc.). On ne peut, de notre point de vue, dissocier cette « déviance » de la médiation environnementale de la participation entonnoir et des mesures d'accélération des procédures administratives (cf. supra 2.3). Cette analyse semble confortée par une précision apportée par Horst Zillessen: un rapport du Bundestag du 28 février 1994 publié sur le thème des conditions de simplification et d'accélération des procédures d'autorisation des émissions de polluants, propose le recours à la médiation environnementale (Zillessen, document non daté). Les techniques de médiation environnementale expérimentées ont été opportunément réappropriées par les administrations afin de servir de canevas à cette nouvelle situation. Celles-ci ont ainsi conduit à une adaptation des acteurs à travers leur participation à des négociations informelles ; ces négociations s'adressent à un public ciblé, en l'occurrence des représentants des intérêts concernés (dont les associations de défense de l'environnement) et parfois affectés (les riverains). L'action de l'administration se voit ainsi renforcée par l'identification des représentants des groupes cibles de sa politique et par une rationalisation de cette action permise par la présence simultanée de ces groupes ; ce qui renforce le système corporatiste fédéral.

En somme, le développement de la médiation environnementale en Allemagne doit être considéré sans équivoque comme un instrument au service l'action publique. Comme le souligne Horst Zillessen, « *in Germany, mediation can be seen as an improvement of so called 'cooperative administrative action'* » (Zillessen, document non daté), ce qui rejoint la configuration néerlandaise. Dès lors, on peut aisément comprendre que le recours à cet instrument ait davantage une fonction d'organisation d'une situation à des fins de régulation administrative qu'un rôle de gestion des conflits d'aménagement. Ce qui n'est pas sans conséquence sur les pratiques et les résultats obtenus du point de vue de la

gestion des conflits (cf. infra).

### 3.5. Une démarche institutionnalisée au Québec

Le développement de la médiation environnementale au Québec procède d'un mouvement progressif qui a conduit aujourd'hui à une pratique institutionnalisée, la seule rencontrée dans les cinq pays étudiés.

L'introduction de la médiation dans la procédure d'évaluation environnementale résulte d'une réflexion que le BAPE a entreprise au cours des années 80, sur la base notamment de constats résultant de la pratique de l'audience publique. C'est le rapport dit « Lacoste » (du nom de son auteur) qui, en 1988, proposa le premier le recours à la médiation pour certains projets d'aménagement soumis à la procédure de procédure d'évaluation environnementale. Le BAPE a identifié trois périodes distinctes traduisant l'introduction graduelle de la médiation dans sa procédure administrative (BAPE, 1994a) : la période d'expérimentation (de 1979 à 1985), la période de consolidation (de 1986 à 1991) et la période de formalisation (depuis 1991) qui, par un important travail de réflexion interne au BAPE, a donné naissance à la procédure actuelle de médiation.

Actuellement, la médiation du BAPE est perçue comme un moyen d'éviter d'engager une procédure d'audience publique lourde et coûteuse dans un certain nombre de projets. Le dispositif et le coût de l'audience publique peuvent sembler en effet parfois disproportionnés au regard de la faiblesse des enjeux et du nombre d'opposants au projet d'aménagement. L'argument financier est loin d'être en effet négligeable puisqu'il se situe approximativement à la fin des années 90 entre 40 et 50.000 \$ CAN pour une médiation contre environ 150.000 à 180.000 \$ CAN pour une procédure d'audience publique<sup>401</sup>. Le BAPE avait par ailleurs pu constater que l'audience publique intervenait tardivement dans le processus de décision et qu'elle ne donnait pas lieu à de réels échanges sur le projet en question<sup>402</sup>. C'est en particulier pour ces deux raisons que la procédure de médiation a été instituée comme un préalable éventuel à l'audience publique.

On peut considérer en ce sens qu'au Québec, le développement de la médiation environnementale résulte des « contraintes » issues la pratique de la procédure d'audience publique. Pour Michel Gariépy, ce serait la banalisation de la procédure d'audience publique, alors qu'elle a été conçue comme une procédure exceptionnelle de dernier recours, qui peut expliquer le recours à un autre instrument tel que la médiation environnementale<sup>403</sup>.

La médiation développée dans le cadre de la procédure d'évaluation environnementale fut

<sup>401</sup> Des mesures ont été prises afin de réduire le coût d'une audience publique, qui pouvait atteindre 250.000 \$ CAN jusqu'au milieu des années 90

<sup>402</sup> L'audience publique permet tout au plus des interactions entre des acteurs défendant chacun leurs intérêts, à défaut d'un réel partenariat (Louvet 1997 : 7).

<sup>403</sup> Entretien mené avec Michel Gariépy, doyen de l'université de Québec à Montréal, novembre 1998.

formalisée en 1992 puis en 1995<sup>404</sup>. Elle représente 18,5% de l'ensemble des mandats réalisés par le BAPE depuis 1978, et si l'on se réfère à la part qu'elle représente dans l'intervention du BAPE depuis qu'elle a été officiellement mise en place en 1990, elle représente 25,4 % de ses mandats.

Tableau 11 : Evolution des missions de médiation du BAPE

Type de mandats	1978	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
	-												
	1989												
Audience publique	31	2	7	10	8	10	7	6	10	5	4	9	109
Médiation	0	1	2	2	6	3	5	2	2	3	1	3	30
Enquête <sup>405</sup>	13	0	0	0	3	1	2	0	1	0	0	0	20
Audience générique <sup>406</sup>	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	3
Total	44	4	10	12	17	14	15	8	13	8	5	12	162

Source : d'après le comptage des rapports publiés par le BAPE<sup>407</sup> ([www.bape.gouv.qc.ca/rapp-pub/baperapports.htm](http://www.bape.gouv.qc.ca/rapp-pub/baperapports.htm))

La place de la médiation environnementale est donc loin d'être négligeable dans le dispositif du BAPE, bien que son usage demeure faible au regard de l'ensemble des aménagements réalisés au Québec<sup>408</sup> et s'applique à des types d'aménagement particuliers (environ la moitié des médiations ont été conduites dans le cadre de projets d'infrastructure routière, les deux autres domaines d'application principaux étant les équipements de traitement des eaux et les lieux d'enfouissement de déchets). Si les projets routiers constituent un domaine privilégié d'application de la médiation environnementale, c'est très prosaïquement parce que la médiation "*marche dans ce domaine*"<sup>409</sup>, mais également parce qu'elle sied à la tradition de la négociation du ministère de l'Équipement<sup>410</sup>.

<sup>404</sup> En dépit de son statut particulier acquis au début des années 90, la médiation environnementale n'est pas inscrite dans la loi. Elle continue à relever d'une interprétation large de la définition du mandat d'enquête attribué aux commissaires du BAPE.

<sup>405</sup> L'audience publique et la médiation sont toujours précédées d'une phase d'enquête. Une enquête peut toutefois être menée sans donner lieu à l'une de ces deux démarches et signifier en ce sens la fin de la procédure d'EE.

<sup>406</sup> Une audience générique permet le débat public sur l'ensemble d'une politique. Les trois audiences publiques qui ont eu lieu ont trait à la politique forestière, la politique de traitement des déchets dangereux et la politique d'enfouissement sanitaire et de dépôts de matériaux secs.

<sup>407</sup> Une partie des mandats du BAPE sont conduits à cheval sur deux années. Nous avons fait le choix arbitraire de considérer dans l'année n les rapports publiés jusqu'en mars de l'année n+1.

<sup>408</sup> Les dossiers soumis au BAPE de 1980 au 1<sup>er</sup> janvier 1998 (dans une très grande majorité, mais non exclusivement, il s'agit de projets d'aménagement) : 836 dossiers traités, 355 dossiers d'EIE déposés, 278 projets soumis à la consultation publique, 89 projets ont fait l'objet d'une audience publique et 256 ont fait l'objet d'une décision du gouvernement (d'après MEF 1998 : 11 et s.).

<sup>409</sup> Entretien mené auprès d'un commissaire au BAPE, Montréal, novembre 1998.

<sup>410</sup> D'après un entretien mené avec André Beauchamp, ancien vice-président du BAPE, novembre 1998.

De l'avis de l'ensemble de nos interlocuteurs québécois, le recours à la médiation environnementale devrait rester limité en raison des critères restrictifs fixés par le BAPE qui président à l'exercice de la médiation (cf. infra VI.4.3.a/). La pratique de la médiation est destinée ainsi à un nombre limité de projets.

Ce panorama de l'état de développement de la médiation environnementale au Québec serait néanmoins incomplet s'il considérait uniquement la médiation « publique » du BAPE. Une médiation « privée », qui se déroule en dehors du BAPE, s'est développée plus récemment.

La médiation privée est notamment promue au Québec par des « anciens » du BAPE qui ont créé des structures de prestation de services en la matière. Des maîtres d'ouvrages (en particulier la société Hydro-Québec) engagent ce type de médiation avec les populations affectées par un futur aménagement assez tôt dans l'élaboration de leur projet<sup>411</sup>.

Plusieurs raisons permettent d'expliquer, selon nous, l'émergence de la médiation privée. La première d'entre elles tient au fait que la procédure d'évaluation environnementale québécoise couvre un éventail limité de projets d'aménagement. La médiation privée peut être appliquée en l'occurrence à des projets qui ne sont pas soumis à cette procédure. Par ailleurs, la médiation privée est promue par des médiateurs qui portent un regard critique sur l'action du BAPE ; André Beauchamp, ancien président du BAPE, regrette pour sa part la position dominante du BAPE, alors que des structures de concertation regroupant les différents acteurs ont disparu ou ont une existence chaotique<sup>412</sup>. Mais surtout, au même titre que la procédure d'audience publique, la démarche de médiation du BAPE « *est peu souple et ne favorise ni la créativité ni le rapprochement des acteurs* » (Beauchamp 1997 : 50). On peut également considérer que des maîtres d'ouvrage ont été séduits par la formule de médiation du BAPE qu'ils ont entendu renouveler, sans le BAPE, afin de maîtriser davantage la démarche. Néanmoins, de l'avis d'un médiateur privé, si le recours à la médiation privée procède essentiellement de l'objectif des maîtres d'ouvrage de marchander leurs projets avec les opposants en dehors de tout contrôle de la part des autorités publiques, d'autres auraient réellement compris l'intérêt d'une démarche de co-élaboration de leurs projets<sup>413</sup>.

Qu'elle soit d'inspiration privée ou publique, nous verrons que la pratique de la médiation environnementale au Québec s'inscrit dans une logique similaire : celle qui consiste à rendre la réalisation d'aménagements acceptable auprès de la population.

La médiation environnementale occupe ainsi une place et également une fonction disparates d'un pays à l'autre. Tantôt simple instrument de gestion des conflits d'aménagement, elle se positionne également comme un nouvel instrument de mise en œuvre de l'action publique.

---

<sup>411</sup> Entretien mené avec Louise Roy, consultant et médiateur, novembre 1998.

<sup>412</sup> « *La participation publique en environnement au Québec, diversifiée à l'origine, a eu tendance à se rétrécir et à se figer sur une seule formule, celle du BAPE* » (Beauchamp 1997 : 51).

<sup>413</sup> Entretien mené avec Louise Roy, consultant et médiateur, novembre 1998.

La typologie des différents dispositifs de médiation environnementale présentée ci-après illustre bien ce constat. Au-delà de la «simple» question de la gestion des conflits, ces dispositifs participent en effet d'une nouvelle conception de l'acte de gouverner et de gérer les affaires publiques.

#### VI.4. DES PRATIQUES DIVERSIFIÉES DE MÉDIATION ENVIRONNEMENTALE

Après avoir traité du contexte de l'émergence de la médiation environnementale et de l'état de développement actuel de cette démarche dans les cinq pays, nous présentons ici une diversité de dispositifs de médiation que nous y avons analysés.

Afin de rendre compte de cette diversité, une typologie des différentes pratiques de médiation environnementale a été élaborée *a posteriori*.

Cette typologie a été rendue possible grâce à notre approche précédente du conflit d'aménagement puisqu'elle se fonde sur des critères établis sur la base des principes de gestion du conflit définis au cours du quatrième chapitre.

L'intérêt de notre typologie est pluriel.

Le premier intérêt de cette typologie est de rendre plus intelligible un mouvement hétéroclite. Son second intérêt est d'apporter des enseignements en termes de modalités d'adaptation de la démarche de médiation environnementale à chaque contexte national. Elle doit également rendre compte de la capacité des différents dispositifs analysés à gérer les conflits d'aménagement. Enfin, cette typologie doit permettre de tester la pertinence des principes de gestion des mécanismes conflictuels élaborés au cours du quatrième chapitre et susciter corrélativement des réponses concrètes à ces principes.

##### 4.1. Les critères d'analyse des dispositifs de médiation environnementale

La grille d'analyse utilisée se fonde sur les principes de gestion des conflits d'aménagement. Chacun de ces principes a ainsi donné lieu à la formulation d'un critère. Notre analyse des dispositifs nous a conduit à formuler toutefois un critère supplémentaire afin de distinguer le moment de la médiation dans un processus de décision :

- l'intervention d'un tiers-médiateur dans le cadre de négociations<sup>414</sup> ;
- (critère 1) le *niveau d'ouverture des négociations* à de nouveaux acteurs et la capacité du forum de négociations à *produire de nouvelles solutions* sur la base d'un ajustement des

<sup>414</sup> Ce principe est implicitement vérifié puisqu'il constitue le critère de sélection des dispositifs analysés.

intérêts (critères de représentation, d'interaction, d'intégration et de productivité définis par Pierre Lascoumes ; cf. supra IV.3.1.b/);

- (critère 2) la *durée du dispositif de médiation* dans le processus de décision: il conviendra de distinguer la *médiation interstitielle*, de la *médiation compositante* et de la *médiation englobante* ;
- (critère 3) le *lien de la démarche de médiation avec une participation élargie de la population*. Nous avons distingué trois niveaux potentiels de participation large de la population avec laquelle la médiation serait susceptible d'être associée :
  - *l'absence de participation large*. Dans ce cas, le dispositif étudié se caractérise uniquement par une démarche de médiation. Des représentants de la population (le plus souvent des représentants des riverains) participent à la médiation, le reste de la population étant tenue à l'écart du processus de décision. On parlera alors de *médiation simple* ;
  - *la consultation de la population*. De manière concomitante à la médiation, des réunions publiques sont organisées à l'attention de la population concernée par le projet d'aménagement afin de la tenir informée de l'évolution des négociations et de recueillir sa réaction ;
  - *la délibération de la population*. En association étroite avec la phase de médiation, un ou plusieurs panels représentatifs de la population concernée par le projet d'aménagement sont organisés afin qu'ils expriment diverses opinions sur ce projet. Cette démarche de délibération, traduite le plus souvent sous la forme de jurys de citoyens, se tient habituellement à l'issue de la phase de médiation environnementale afin d'une part de mesurer la réaction de cette population et, d'autre part, de légitimer le résultat de la médiation. Cette démarche de délibération peut éventuellement être accompagnée d'une ou plusieurs phases de consultation élargie de la population.
- (critère 4) le *lien de la démarche de médiation avec les décideurs politiques*. Ce critère renvoie d'une part à la question de la participation des décideurs politiques à la médiation et, d'autre part, à la qualité de l'appropriation des résultats issus de la médiation de la part des décideurs politiques ;
- (critère 5) le *moment auquel intervient la médiation dans le processus de décision*. On parlera alors de *micro-médiation*, de *méso-médiation* ou de *macro-médiation*. La nouveauté de ce critère dans notre grille d'analyse mérite d'être justifié. Ce que nous formulons ci-dessous.

Pour nos interlocuteurs rencontrés dans les cinq pays, la médiation environnementale est le plus souvent comprise comme un mode de résolution de situations conflictuelles portant sur des enjeux localisés à la fois identifiables et négociables. Ce qui sied au sens étasunien et premier attribué à la médiation environnementale. Un certain nombre de cas

recensés suggèrent cependant l'idée que la médiation environnementale peut être parfois appliquée à des programmes ou politiques d'aménagement. La médiation environnementale constituerait ainsi un mode de facilitation de négociations qui traiterait d'enjeux dépassant le seul cadre local. S'il est, certes, délicat d'attribuer un début et une fin à un processus de décision qui n'est jamais isolé parmi d'autres processus de décision, il apparaît néanmoins possible de situer globalement l'intervention de la médiation environnementale dans ce processus. On peut considérer en l'occurrence qu'un projet d'aménagement localisé sur un espace est le produit d'un processus de décision en lien avec une ou plusieurs politiques publiques qui a conduit à concrétiser un besoin d'une collectivité, d'une entreprise, d'une administration ou d'un individu sur cet espace. L'« amont » de ce processus de décision apparaît relativement a-spatialisé au sens où de grandes options sont définies à l'échelle d'un territoire de taille importante ; avec l'évolution dans le temps de ce processus de décision vers l'« aval », le projet d'aménagement va se préciser dans son contenu technique et sa localisation spatiale. En d'autres termes, le déroulement d'un processus de décision se traduit par une localisation de plus en plus précise d'un projet d'aménagement. Si l'on postule, comme en témoignent certains exemples décrits plus loin, que la médiation environnementale est susceptible d'intervenir à différents moments du processus de décision, il est donc possible de l'identifier en regard du territoire auquel elle s'applique. Ainsi, on considérera que la *macro-médiation* s'applique dans le cadre d'une politique ou d'un programme d'aménagement d'envergure nationale tandis que la *méso-médiation* interviendra dans le cadre d'un programme ou d'un projet d'aménagement à l'échelle régionale. Une médiation peut être engagée également dans un objectif de gestion d'un conflit existant ou fortement prévisible autour d'un projet d'aménagement bien identifié dans ses caractéristiques techniques et son implantation spatiale ; cette médiation à caractère local sera qualifiée de *micro-médiation*. Ces trois niveaux de médiation sont représentés dans la Figure 49 suivante.

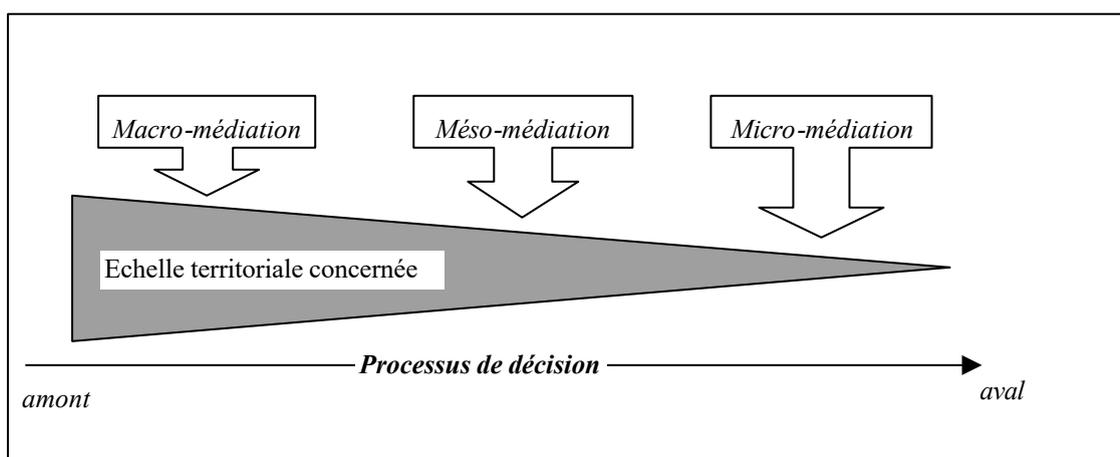


Figure 49 : Trois niveaux de médiation selon le territoire considéré

Les constats qui seront formulés à l'endroit de ces critères détermineront ainsi en grande partie la capacité de ces dispositifs à satisfaire la gestion du conflit d'aménagement.

Nous montrerons en particulier que l'échelle territoriale à laquelle elle s'applique détermine en grande partie la capacité de la médiation à ouvrir les thèmes de négociation. Ceux-ci se voient réduits, en effet, en même temps que se précise l'échelle territoriale du projet d'aménagement.

L'analyse de chacun des dispositifs étudiés repose sur un cas concret d'application. Chaque cas est présenté selon une grille d'analyse identique, condensée dans une fiche type. Le choix de chacun de ces cas est motivé par plusieurs raisons. Certains dispositifs de médiation ont trouvé peu d'application (parfois un cas unique), ce qui a rendu le choix aisé. Nous avons veillé par ailleurs à traiter, à travers les cas choisis, une variété de projets d'aménagement, tant par leur taille que par leur nature, afin d'illustrer la capacité d'adaptation de la médiation à différents domaines de l'aménagement et enjeux territoriaux.

Notre typologie repose sur deux variables dépendantes correspondant à deux des critères énoncés ci-avant..

La première variable est celle du niveau de participation élargie de la population associée à la médiation (critère 3). Ainsi, après avoir présenté plusieurs dispositifs de médiation simple, notre propos abordera des dispositifs de médiation associée à la consultation de la population, puis un dispositif de médiation associée à la délibération de la population via un jury de citoyens.

La seconde variable est celle du moment auquel intervient la médiation dans le processus de décision (critère 5). Ainsi, pour chacune des trois familles précédentes, nous distinguerons, lorsqu'ils existent, les dispositifs relevant de la micro, de la méso et de la macro-médiation.

Pour chacun des dispositifs déterminés par ces deux variables, il sera donc possible d'analyser les trois autres critères : le niveau d'ouverture des négociations et leur capacité à produire de nouvelles solutions, la durée du dispositif de médiation et le lien de ce dispositif avec les décideurs politiques.

Notre analyse montrera ainsi une inégale capacité des dispositifs étudiés à « occuper » les processus de décision et à associer un public large à la démarche de médiation (cf. Tableau 12 ci-dessous).

Tableau 12 : Les différents dispositifs étudiés

		Lien temporel avec le processus de décision		
		Médiation interstitielle	Médiation composante	Médiation englobante
Articulation avec la participation élargie de la population	Aucune	<i>Micro-médiation simple (tous pays)</i> Cas de médiation 1	<i>Méso-médiation simple (Suisse &amp; Allemagne)</i> Cas de médiation 2	<i>Macro-médiation simple (Suisse)</i> Cas de médiation 3 Cas de médiation 4
	Consultation	<i>Médiation du BAPE</i> Cas de médiation 5	<i>Médiation d'E space Environnement (Wallonie)</i> Cas de médiation 6	<i>Approche de la CEAT (Suisse)</i> Cas de médiation 7
	Délibération			<i>Modèle du discours coopératif</i> Cas de médiation 8

NB : les exemples de médiation indiqués dans ce tableau correspondent aux cas présentés ci-après.

## 4.2. La médiation simple

Nous avons qualifié de simple la première forme de médiation abordée. La médiation environnementale est comprise ici dans son acception stricte et originelle étasunienne de mode de résolution des conflits. Dans les deux premiers exemples présentés ci-dessous, les initiateurs de ces médiations nous ont clairement souligné qu'ils s'étaient fidèlement inspirés des principes et méthodes américaines.

### *al La micro-médiation appliquée à un projet d'aménagement: des négociations qui ne remettent pas en cause le projet d'aménagement*

Dans ce cas, les projets d'aménagement qui font l'objet d'une médiation environnementale sont des projets locaux dits sensibles : implantation d'un site de traitement des déchets, réalisation d'un projet routier, construction ou autorisation d'exploiter une infrastructure industrielle, mise en activité ou restauration d'une carrière d'extraction, etc. Les négociations qui s'engagent portent sur des enjeux locaux. Nous parlerons alors de micro-médiation. La micro-médiation est pratiquée dans l'ensemble des pays étudiés, à l'exception des Pays-Bas, et constitue même l'unique forme de médiation

environnementale (parmi celles qui sont présentées ici) développée en Wallonie et au Québec<sup>415</sup>.

Le premier cas de médiation analysé est celui d'une médiation organisée par un bureau d'études dans le cadre d'un conflit impliquant les riverains d'une ligne à très haute tension (LTHT) existante dont le gestionnaire entend augmenter la capacité. Celle-ci implique le doublement de la ligne existante par le renforcement de l'infrastructure. Il s'agit là d'une configuration qui convient *a priori* à l'exercice de la médiation en raison d'un nombre réduit d'acteurs, de revendications de leur part qui sont aisées à identifier et d'un enjeu localisé et, lui aussi, bien identifié.

*Cas de médiation 1 : Le doublement de la LTHT (220 KV) de l'entreprise Atel à Olten (Suisse)*

<i>L'objectif de la médiation</i>	
L'objectif est de trouver un accord entre l'entreprise d'électricité Atel, les riverains de la LTHT et les associations d'environnement sur le principe du doublement de la ligne électrique.	
<i>L'initiateur de la médiation</i> L'entreprise électrique Atel.	<i>Le médiateur</i> Le bureau d'études Kiefer & Partners, spécialisé dans la médiation environnementale et consultant depuis plusieurs années d'Atel dans le cadre de configurations conflictuelles.
<i>Le financeur de la médiation</i> L'entreprise électrique Atel	
<i>Les participants</i> : 10 personnes : 4 représentants d'Atel, 4 riverains et 2 représentants d'associations de protection de la nature.	<i>Durée</i> : deux ans (1996-1998)
<i>Le déroulement de la médiation</i>	
<p>Atel souhaite doubler une LTHT existante dont le tracé survole deux écoles et des habitations. Le projet de l'entreprise, une fois connu, suscite une vive opposition de la part de riverains et d'associations d'environnement. L'entreprise demande alors au bureau d'étude Kiefer &amp; Partners de l'aider à trouver une issue au conflit émergent. Cette initiative se déroule en dehors de la procédure d'évaluation environnementale qui devra lui succéder.</p> <p>Après avoir contacté et rassemblé les protagonistes, le bureau d'étude leur propose sa médiation, qu'ils acceptent. Le groupe ainsi constitué procède ensuite par étapes, le médiateur effectuant à la fois un travail de proposition de méthode de travail et d'avancée des débats. Ce médiateur procède sous forme d'échanges individuels, souvent par téléphone, ou bien réunit séparément les deux groupes (les partisans et les opposants de la LTHT ; méthode dite de <i>caucus</i>). L'ensemble des protagonistes est réuni lorsque leurs positions permettent une avancée des négociations.</p> <p>Dans un premier temps, le groupe discute et décide les objectifs principaux à atteindre. Puis les différents aspects conflictuels sont recensés. Des douze problèmes recensés, le groupe décide d'en traiter trois en priorité, et de manière successive : la justification de l'intérêt du doublement de la LTHT, le tracé des lignes et les risques sanitaires liés au doublement de la ligne.</p> <p>Afin d'apporter des réponses concrètes à certaines questions soulevées par le groupe concernant le premier problème, un expert est choisi parmi les différents experts proposés par les participants et le médiateur. Les résultats de l'expert sont néanmoins contestés par les opposants, qui menacent alors de quitter la table des négociations. Le médiateur réussit à maintenir leur participation après de longues discussions individuelles. Un accord sera finalement rédigé sur ce point, malgré de nombreuses réticences témoignées par les différents protagonistes.</p>	

<sup>415</sup> La médiation du BAPE est clairement une micro-médiation qui s'inscrit néanmoins dans un cadre plus large de la procédure d'évaluation environnementale qui l'associe intimement à la phase d'audience publique ; nous la présentons par conséquent plus loin (cf. VI.4.3.a/).

Le deuxième point délicat va nécessiter également des discussions à la fois séparées et en groupe, en raison de fortes tensions entre les deux parties. Le médiateur interviendra notamment auprès de la direction de l'entreprise afin qu'elle fasse pression auprès de ses représentants dans le sens de la poursuite de leur participation au dialogue. Ce deuxième point était en train de se décider au moment de notre enquête.

Le médiateur a, en revanche, proposé et obtenu de ne pas aborder le troisième aspect à traiter, dans la mesure où l'entreprise a, selon lui, été amenée à faire des concessions importantes sur les deux premiers points qui rendaient sa latitude de négociation très faible pour la suite.

*Les résultats obtenus et leurs implications*

Un protocole d'accord a été signé sur les deux premiers points traités en 1998, malgré la réticence des protagonistes à s'engager formellement par un accord écrit.

Le contenu du projet a évolué au cours du processus de décision. Les protagonistes dialoguent désormais ensemble. Atel s'est engagée à informer régulièrement les riverains et les associations de l'évolution des travaux.

Cet exemple témoigne bien de la difficulté que le médiateur rencontre pour conduire cette démarche et susciter un accord. Les négociations sont, en effet, loin de se dérouler dans un climat de paix et, face aux nombreuses réticences qui s'expriment de part et d'autre, le médiateur use de tactiques dont certaines conduisent à de véritables pressions exercées sur les participants. Le protocole d'accord signé permet de formaliser en l'occurrence une entente partielle obtenue aux forceps, et qui n'est en rien synonyme de consensus ni d'entente. Cet exemple traduit bien le principe selon lequel la médiation se déroule dans le conflit.

Les accords obtenus concrétisent cependant bien un processus de gestion du conflit auquel l'ensemble des parties concernées et potentiellement affectées ont pu participer. On peut penser en l'occurrence que la médiation aurait pu s'inscrire dans une démarche plus large de consultation de la population. Il n'en a rien été, en particulier parce que les principaux intéressés (riverains et associations) étaient partie prenante dans la médiation. Par ailleurs, aucun représentant de la commune ou d'une administration n'est présent. D'après nos informations, ceux-ci ont « laissé faire » l'entreprise en considérant qu'il était de son ressort de « s'arranger » avec les riverains et les associations de protection de l'environnement.

Outre la participation de riverains et de représentants d'associations, l'intérêt de la démarche réside à la fois dans la définition collective des thèmes de discussion et dans la production de nouvelles informations par l'intermédiaire d'un expert choisi de manière collective. Le désaccord qui suivra sur les résultats de l'expertise témoigne de l'importance majeure que semble jouer une information validée par l'ensemble des parties, ce qui n'a pas été le cas ici et qui va mettre le processus de médiation en péril.

Les riverains et les associations de protection de la nature sont, certes, étroitement associés à cette phase de la décision qui va s'étaler sur deux années, mais on ne peut s'empêcher de considérer que ce moment et, par conséquent, la démarche de médiation, constituent uniquement une étape du processus de décision qui a conduit l'entreprise à décider le doublement de la LTHT. Dès lors, la marge de manœuvre des riverains et des associations apparaît limitée, expliquant probablement pour partie la difficulté pour les protagonistes à s'entendre sur les deux premiers volets de la négociation.

La micro-médiation tendrait ainsi à se placer dans une perspective d'ajustement ou d'adaptation d'un projet à son contexte d'implantation. Elle ne donne pas lieu à des échanges sur l'opportunité et sur la définition des grandes lignes de la politique dont le projet est issu ou, du moins, quand bien même ils émergent, ces débats sont le plus souvent rapidement écartés sous le prétexte que la médiation n'est pas ou n'est plus le lieu approprié à ces débats. La latitude des négociations se trouve limitée de fait à des questions de détail parce que les choix majeurs ont été effectués de manière préalable à la médiation. Un médiateur wallon nous confiait que le recours à la médiation environnementale se justifiait généralement lorsque le promoteur se trouvait dans une impasse ou la pressentait<sup>416</sup>. Ce qui, forcément, place la médiation dans une configuration où des options ont déjà été décidées.

### *b/ La méso-médiation appliquée à un programme d'aménagement*

Le champ d'application de la médiation environnementale peut être étendu au-delà de la simple résolution de conflits localisés que suggère la définition étasunienne<sup>417</sup>. La médiation engagée consiste alors à conduire des négociations sur des programmes d'aménagement en préalable à la réalisation de projets d'aménagement localisés. Les négociations portent en l'occurrence sur des enjeux qui dépassent le cadre local. On parlera alors de méso-médiation.

L'enjeu d'une méso-médiation est la co-élaboration de la décision qui va préparer la phase d'élaboration et de localisation d'un aménagement. Celle-ci est pratiquée en Allemagne et en Suisse. La politique qui a suscité semble-t-il le plus le recours à la méso-médiation est la politique de gestion des déchets (choix d'une filière de traitement et/ou recherche de sites de traitement ou d'enfouissement).

Afin d'illustrer le cadre d'application et les modalités d'exercice de la méso-médiation, nous présentons le processus de médiation engagé dans le cadre de la détermination de la filière de traitement des déchets du district de Neuss (Allemagne). Cette méso-médiation consiste à associer des représentants d'intérêts sur la définition des options techniques (analyse des différents modes de traitement possibles des déchets) et géographiques (sélection de sites potentiels d'accueil) en vue de la réalisation d'un projet d'aménagement. Il s'agit là de la deuxième tentative de médiation environnementale engagée en Allemagne<sup>418</sup>, à l'initiative du WZB (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung ; centre de recherche) qui a mobilisé, pour ce faire, des fonds auprès du ministère de la Recherche.

<sup>416</sup> Entretien mené avec un médiateur d'Espace Environnement, Charleroi, octobre 1998.

<sup>417</sup> Aux Etats-Unis, la médiation s'applique également à des programmes et politiques d'aménagement ou d'environnement, comme en témoignent les statistiques présentées par Gail Bingham (Bingham 1986). D'aucuns considèrent cependant la médiation environnementale uniquement comme une démarche s'appliquant à des projets d'aménagement, la démarche s'appliquant aux programmes et politiques étant plutôt qualifiée de «*policy dialogue*».

<sup>418</sup> Après celle conduite sur le projet de décharge de déchets industriels de Münchehagen.

Cas de médiation 2 : L'implantation d'une décharge dans le district de Neuss (Allemagne)

<i>L'objectif de la médiation</i> : recherche d'un site d'accueil et d'un mode de traitement des déchets	
<i>L'initiateur de la médiation</i> Le District de Neuss en lien avec les chercheurs du WZB <i>Le financeur de la médiation</i> Le WZB avec des crédits du ministère de la recherche	<i>Le médiateur</i> Un professeur d'université qui a des connaissances de base en environnement et qui est très au fait du fonctionnement politico-administratif puisqu'il a occupé de hautes fonctions au niveau fédéral
<i>Les participants</i> : les représentants d'administrations, d'associations d'environnement, de groupes de pression, de l'église, des industriels et des élus. <span style="float: right;"><i>Durée</i> : env. 2 ans</span>	
<i>Le déroulement de la médiation</i>	
<p>En 1991, le District de Neuss vote un programme de gestion des déchets, aussitôt critiqué par des associations environnementales et les Verts du District. Le WZB (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung) propose d'expérimenter une procédure de médiation à l'administrateur du District qui convainc les différentes parties d'y participer. C'est le WZB qui organise et finance cette médiation.</p> <p>Cette médiation va conjuguer 9 réunions plénières (chacune réunissant environ 45 personnes représentant 30 groupes présents) et de nombreuses «petites» réunions regroupant un nombre restreint de participants. Les «petites» réunions peuvent être décidées au cours des réunions plénières afin d'approfondir des questions spécifiques (réunions thématiques), ou improvisées entre quelques acteurs afin de préparer les réunions plénières (pour coordonner leurs stratégies, etc.). Le médiateur rencontre parfois individuellement les protagonistes. Il anime l'ensemble des réunions plénières tandis qu'une partie des « petites » réunions se tient en son absence.</p> <p>Le découpage en phases qui suit constitue une interprétation personnelle du processus de médiation.</p> <p><u>Phase préliminaire</u> : l'équipe du WZB mène des entretiens avec les groupes concrètement ou potentiellement intéressés par le projet du District. Le WZB trouve un médiateur (personne n'est alors a priori formé à la pratique de la médiation en Allemagne) et lors d'une première réunion publique d'information puis d'une session de la commission environnement du District, il présente le projet de médiation ainsi que le médiateur.</p> <p><u>1ère phase</u> : le médiateur s'entretient avec un grand nombre d'acteurs au cours de discussions bilatérales ou multilatérales, à l'issue desquelles il décide de passer à la phase des négociations, qui pourront toutefois porter uniquement sur la modification du projet de programme. Le District vient en effet de voter le principe de la réalisation de ce programme. L'ensemble des acteurs rencontrés accepte néanmoins de participer à la médiation.</p> <p><u>2ème phase</u> : début des réunions entre les différents représentants d'intérêts. Une expertise est demandée auprès d'un consultant extérieur sur le projet du District, à l'issue de la 1<sup>ère</sup> réunion plénière. Les trois réunions plénières suivantes et d'autres «petites» réunions en particulier entre l'administration du District et les associations d'environnement portent sur des compléments d'expertises (sur les impacts de l'installation sur la santé et l'environnement, et sur les sites potentiels d'accueil) et les résultats de l'expertise réalisée.</p> <p><u>3ème phase</u> : les discussions portent sur le type d'installation envisagée pour traiter les déchets. Devant la persistance du désaccord (essentiellement entre le District et les associations d'environnement), l'ensemble des acteurs décide d'engager une expertise sur ce point. Les experts vont notamment intervenir auprès des associations d'environnement. Mais une loi fédérale qui incite fortement au développement de l'incinération alimente encore davantage le débat au cours de la 6ème «grande» réunion, et restreint de fait la latitude des négociations.</p> <p><u>4ème phase</u> : la discussion qui se déroule au cours des 7ème et 8ème réunions plénières repose encore sur le rendu d'études qui porte sur la technologie de l'incinération et les expertises complémentaires commandées au cours de la 1ère phase. La dernière réunion plénière témoigne des progrès enregistrés sur un certain nombre de points, mais le désaccord demeure sur le type de traitement des déchets entre l'administration du District d'une part (qui privilégie l'incinération) et d'autre part les Verts, les associations d'environnement et la population.</p>	
<i>Les résultats obtenus et leurs implications</i>	
<p><u>Le résultat</u> : un «<i>compromis controversé</i>» (Weidner 1995), le consensus ne pouvant être atteint (désaccord sur la solution technique). Le District votera ensuite le projet d'incinérateur et rejettera une ultime alternative proposée par les Verts.</p>	

Cet exemple exprime une fois de plus le caractère persistant des tensions entre les participants au cours de la médiation. Il souligne également toute l'importance que jouent l'expert et son information dans ce dispositif. Avant d'entamer toute négociation, les opposants sollicitent son intervention afin d'obtenir des données « fiables », c'est-à-dire des données qui ne sont pas fournies par le promoteur du projet (le District). Une très importante partie des échanges menés au cours de cette médiation est orientée, en effet, autour de la question de l'expertise et de la qualité des informations produites. Les désaccords qui persisteront à cet égard limiteront fortement l'avancée des négociations.

Par ailleurs, alors que la micro-médiation associait les personnes directement affectées par un aménagement et des représentants d'associations, la méso-médiation associe quant à elle uniquement des représentants d'intérêts reconnus. La population n'est pas partie prenante. La méso-médiation est ainsi déconnectée de toute démarche de participation élargie de la population.

On aura surtout remarqué que certaines options relevant de choix politiques avaient été « verrouillées ». Les participants à la médiation ont, par leur participation, implicitement validé ces premiers choix. Ils ont accepté par conséquent de ne pas négocier sur certains aspects. La latitude des négociations était donc d'une part limitée *a priori*. D'autre part, l'absence d'une définition collective du problème à traiter a, semble-t-il, pesé sur l'ensemble du processus instauré. Ainsi, ces négociations ont porté uniquement sur des ajustements de la décision politique prise préalablement. Ce qui témoigne du rôle limité de la médiation environnementale lorsqu'elle se place dans un cadre où des décisions importantes ont déjà été prises.

En votant des décisions en préalable et au cours de la médiation, l'assemblée du District a accordé, par ailleurs, une importance relative au dispositif de médiation. On peut, en l'occurrence, douter de l'existence d'une légitimation politique dans ce cas. En dépit de la participation d'élus politiques au dispositif de médiation, on ne peut que constater la faiblesse du lien entre ce dispositif et le processus de délibération politique, ce qui, en d'autres termes, témoigne de la place réduite de la médiation dans le processus de décision. La médiation peut être comprise dans ce cas comme un lieu supplémentaire aux lieux habituels de négociation et de décision et comme une étape supplémentaire dans le processus de décision. En l'absence d'un réel ajustement de ces lieux et du processus à des fins d'intégration de la médiation, sa portée devait rester forcément limitée. En fait, il est fort probable que les élus du District n'étaient pas dans une situation de blocage et qu'ils étaient en mesure de prendre des décisions (ce qu'ils ont fait) et ne se sentaient pas tenus par ces résultats ; dans ce contexte, la médiation peut être interprétée comme une cerise sur le gâteau pour les élus du District.

En somme, si l'on considère que l'objectif premier de cette méso-médiation était l'aide à la décision des élus du District (en raison de la situation délicate provoquée par l'opposition des associations environnementales et du groupe Vert de l'assemblée du District), on comprend mieux qu'elle ait joué un rôle moins important que dans une situation de blocage.

### *c/ La macro-médiation appliquée à une politique d'aménagement*

Enfin, l'exercice de la médiation environnementale *stricto sensu* peut se placer dans le cadre de la définition d'orientations nationales s'inscrivant dans le processus de mise en oeuvre d'une politique publique. On conviendra, certes, que ce type de configuration est exceptionnel. L'unique exemple rencontré s'inscrit en l'occurrence dans le cadre de l'application du programme fédéral helvétique «Energie 2000 » de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN).

On parlera dans ce cas de *macro-médiation* dans la mesure où les négociations se tiennent au niveau national (fédéral) et abordent des enjeux globaux. On peut considérer en l'occurrence que la médiation se situe dans ce cas en « amont » du processus de décision dans le sens où le groupe constitué dispose d'une importante latitude pour traiter du thème dont la réflexion lui a été confiée. A ce stade de la décision, les participants à la médiation sont uniquement des représentants d'intérêts nationaux et régionaux.

Publié en février 1991, le programme Energie 2000 préconise la création de «*groupes de conciliation*» (qui sont en fait des groupes de médiation) dans les domaines les plus controversés du secteur énergétique. Des entretiens et travaux conduits au sein de l'OFEN ont montré, en effet, la nécessité de mener des négociations avec d'autres groupes d'intérêts, et tout particulièrement les associations de protection de l'environnement, sur trois thèmes sensibles inscrits dans le programme Energie 2000. Les fortes oppositions rencontrées récemment à l'occasion de la réalisation de projets de barrages et de lignes à haute tension laissent à penser que ce type de situation se reproduira dans le futur, ce qui constituera un frein à la mise en œuvre du programme Energie 2000. Par ailleurs, un référendum a conduit à un moratoire sur l'énergie nucléaire pour une période de dix années, ce qui ajoute au contexte hautement conflictuel qui conduit l'OFEN à initier trois médiations en suscitant en 1992 la création des groupes «*force hydraulique*» (groupe dit KOWA), «*lignes haute tension*» (groupe dit KGÜ) et «*déchets radioactifs*». Leur objectif est clairement défini par l'OFEN : établir de manière collective les conditions de respect des objectifs fixés par le programme Energie 2000 (les objectifs de cette politique publique énergétique ne seront pas remis en question par les participants aux médiations).

Nous présentons ci-dessous deux des trois médiations conduites<sup>419</sup>. Le groupe «déchets radioactifs» interrompra rapidement ses travaux en raison d'évènements extérieurs qui conduisent les groupes écologistes à quitter la table des négociations ; ce groupe sera reconstitué et reprendra ses travaux à partir de 1998. L'insuffisance d'informations disponibles sur le fonctionnement et les travaux de ce groupe nous a conduit néanmoins à privilégier l'analyse des deux autres groupes.

---

<sup>419</sup> D'après les rapports des médiateurs et de la déclaration d'intentions du groupe «conciliation» du KOWA (cf. p suivante) et deux entretiens conduits auprès du secrétaire des deux groupes de médiation (Berne, septembre 1997 et 24 mai 2000).

Cas de médiation 3 : La médiation nationale sur les projets de barrages (Energie 2000 - Suisse)

<i>L'objectif de la médiation du groupe « force hydraulique » (KOWA)</i>	
Etablir les conditions de respect de l'objectif d'une croissance de 5% de la production hydroélectrique entre 1990 et 2000 (objectif fixé par le programme Energie 2000).	
<i>L'initiateur et le financeur de la médiation</i>	<i>Le médiateur</i>
L'office fédéral de l'Energie (OFEN)	Un journaliste, expert dans le domaine de l'énergie.
<i>Les participants (24) : 6 représentants des Offices fédéraux, des cantons (énergie&amp;environnement), de l'industrie électrique et des assoc. écologistes.</i>	<i>Durée : 3 ans</i>
<i>Le déroulement de la médiation</i>	
<p><u>Préparation de la médiation</u> : plusieurs réunions sont organisées au sein d'un <u>comité</u> regroupant les représentants des administrations fédérales concernées (offices fédéraux de «l'énergie», de «l'économie des eaux» et de «l'environnement, des forêts et du paysage») afin d'étudier les problèmes à lever pour atteindre l'objectif de +5% de la production hydroélectrique et de désigner leurs représentants au groupe de conciliation. Une réunion a ensuite lieu entre le comité et des représentants des cantons, des sociétés hydroélectriques et des associations de protection de l'environnement, qui acceptent la médiation. Chacun des quatre groupes propose des médiateurs, ce processus étant ponctué d'un vote afin de désigner finalement un médiateur.</p> <p><u>La médiation</u> : les premières réunions sont consacrées à l'établissement des règles de fonctionnement du groupe et à ses sujets de négociation. Le principe du consensus est établi : toute décision devra être adoptée à l'unanimité afin de préserver la liberté de décision de chaque participant. Sur la base de ces discussions, le comité propose que le groupe traite quatre thèmes, qui seront approuvés avec quelques réserves par les parties. L'évolution des discussions (en partie orientées par le médiateur) conduira finalement à retenir <u>deux thèmes</u> qui seront investis par deux groupes: la <u>détermination du potentiel global de production</u> des équipements hydroélectriques qui seraient transformés ou créés afin de satisfaire aux +5% (groupe «potentiel») et <u>l'élaboration de critères permettant d'évaluer les nouveaux projets hydrauliques</u> (groupe « critères »).</p> <p>Le fonctionnement de la médiation devient alors le suivant : l'ensemble des négociateurs se réunit en présence du médiateur lorsque les deux groupes de travail ont suffisamment avancé (groupe de médiation). Les groupes de travail sont composés de 5 ou 6 négociateurs qui se réunissent parfois en l'absence du médiateur (groupes « potentiel » et « conciliation ») ; le KOWA donne un mandat de cinq mois à ces deux groupes. Par ailleurs, un groupe restreint de 6-7 personnes volontaires parmi le groupe de médiation se réunit plus souvent afin de suivre l'avancée des deux groupes de travail (groupe de suivi).</p> <p>Les travaux du <u>groupe « potentiel »</u> vont être conduits sans grand heurt en raison de leur caractère technique qui consiste avant tout à agréger des données : l'actualisation d'études, le recensement de potentiels de trois régions représentatives de la Suisse extrapolés à l'ensemble du pays et l'audition de 4 experts proposés par les participants vont permettre au groupe de chiffrer le potentiel hydroélectrique supplémentaire à produire.</p> <p>En revanche, les négociations au sein du <u>groupe « critères »</u> se déroulent dans un climat tendu en raison de divergences entre ses membres. Celles-ci portent sur la validation de critères qualitatifs suscitant de nombreux débats. Un accord entre les parties permet néanmoins d'établir finalement une liste de critères sur la base d'études et de l'audition d'experts.</p>	
<i>Les résultats obtenus et leurs implications</i>	
<p>Le KOWA valide les résultats du groupe « potentiel ». La liste du groupe critères est rejetée par les cantons et les sociétés hydroélectriques au sein du KOWA car ils y voient le risque d'une formalisation d'une procédure d'évaluation ex ante supplémentaire coûteuse en temps.</p> <p>Les sociétés hydroélectriques et les associations d'environnement élaborent ensuite, sur la base de cette liste, une déclaration d'intentions bilatérale sur le « dialogue de conciliation pour les projets de centrales ». Elle recommande de recourir à un médiateur en cas d'absence de « bon climat de respect » et propose des modalités de concertation ; elle comprend également des critères destinés à cerner les causes du conflit et à esquisser des solutions. Les cantons se dissocient de cette déclaration qui constituerait une atteinte à leurs compétences relevant de la loi sur la protection des eaux. Elle reste ainsi un accord minimal partiellement accepté, et non reconnue comme document du KOWA. Cette déclaration n'a pas été ensuite appliquée en raison probablement de l'adhésion partielle qu'elle a suscitée et de la quasi-absence de nouveaux projets hydroélectriques.</p>	

## Cas de médiation 4 : La médiation nationale sur les projets de lignes électriques (Energie 2000)

<i>L'objectif de la médiation du groupe « lignes haute tension » (KGÜ)</i>	
L'élaboration collective d'une liste de critères destinée à permettre l'évaluation de l'opportunité et de la faisabilité des futurs projets de lignes électriques (en termes de besoins et d'impacts sur l'environnement).	
<i>L'initiateur et le financeur de la médiation</i>	<i>Le médiateur</i>
L'office fédéral de l'Energie (OFEN)	Un professeur de géographie
<i>Les participants</i> (15): représentants de la Confédération (7), des cantons (2 : paysage & énergie), de l'industrie électrique (3) et des assoc. écologistes (3).	<i>Durée</i> : 5 ans (avec une interruption de 2 ans)
<i>Le déroulement de la médiation</i>	
<p><u>Préparation de la médiation</u> : deux réunions préparatoires entre les administrations fédérales concernées (offices fédéraux de « l'énergie », de « l'aménagement du territoire », de « l'environnement, des forêts et du paysage », des « transports » et les chemins de fer -CFF-) permettent de désigner leurs représentants au groupe de conciliation et d'esquisser son mandat ; puis une réunion avec des représentants des cantons (énergie et paysage), des entreprises d'électricité et des associations de protection de l'environnement, qui acceptent la médiation et désignent leurs représentants. Ces parties proposent ensuite des médiateurs puis en retiennent un.</p> <p><u>La médiation</u> : les 2-3 premières réunions sont l'objet de négociations sur la finalité et le mode de fonctionnement du KGÜ. <u>L'objectif global</u> du groupe qui se dégage également est de parvenir à un consensus sur le profil du futur réseau de lignes électriques avec un souci d'identification, par le biais de critères, des difficultés qui seront rencontrées lors de la réalisation de chaque projet. Les réunions suivantes permettent à chaque partie d'exposer ses projets et/ou points de vue. <u>Deux thèmes</u> se dégagent de ces discussions : élaborer un plan cadre pour la réalisation du futur réseau et la création d'un Fonds câble (idée finalement abandonnée).</p> <p>Un <u>groupe de travail restreint</u> est rapidement créé (4 représentants + 1 sec.) et reçoit mandat du KGÜ de creuser ces deux thèmes. Ce groupe se réunira à 29 reprises (et le KGÜ à 11 reprises). En s'associant l'avis d'experts, le groupe de travail élabore le plan cadre. Il consiste à <u>définir les critères</u> acceptés de l'ensemble des participants qui permettent d'apprécier le niveau de risque de conflit et les solutions de remplacement pour tout nouveau projet de création ou de transformation de lignes électriques. Ces critères portent uniquement sur des aspects fondamentaux (sécurité d'approvisionnement, protection de la nature et du paysage, etc.).</p> <p>Les travaux du KGÜ s'interrompent après plusieurs mois en raison de désaccords persistants sur certains critères. Ce n'est que plus de deux années plus tard que la médiation du KGÜ reprend, tirant profit des enseignements issus de la médiation du groupe KOWA. En quelques mois, via notamment les travaux du groupe restreint, la liste de critères est établie. Ces critères sont ensuite testés sur quatre projets et conduisent à retenir uniquement trois projets à inscrire comme réalisables.</p> <p>Ainsi s'achève la médiation du KGÜ qui a atteint son objectif. Ces critères sont considérés comme un gage de transparence du processus de décision pour les futurs projets de lignes électriques.</p>	
<i>Les résultats obtenus et leurs implications</i>	
<p>Ces travaux conduisent à l'élaboration d'un « <i>Plan sectoriel des lignes de transport d'électricité</i> » de l'OFEN comprenant une fiche d'évaluation pour chacun des 61 projets de lignes électriques et des conclusions qui mettent en lumière les thèmes qui ont fait consensus ou suscité des désaccords au sein du KGÜ.</p> <p>Ce rapport a été mis à la consultation du public et des élus dans les cantons durant quatre mois en 2000. La réalisation d'un guide « <i>qui permettra aux initiateurs de déceler les zones de conflit suffisamment tôt et d'optimiser leurs projets [...] et de faciliter le dialogue</i> » devrait être ensuite réalisé.</p> <p>A l'issue de la médiation en 1998, la quasi-totalité des participants du groupe KGÜ ont poursuivi leurs travaux au sein d'un « <i>groupe d'accompagnement</i> » animé par un représentant de l'OFEN qui a assuré le secrétariat des médiations des groupes KOWA et KGÜ. Ce groupe a joué un rôle consultatif auprès de l'OFEN dans le cadre de l'élaboration du plan sectoriel et donne désormais son avis sur les réalisations corrélatives de lignes électriques.</p> <p>Cette médiation a fait l'objet d'une évaluation dont les principaux résultats sont : l'amélioration sensible du stock d'informations, une meilleure compréhension entre les parties, la création de contacts au sein du groupe qui a permis une dynamique autonome, et l'intérêt de l'intervention du médiateur.</p>	

Les rapports des médiateurs et les entretiens conduits soulignent que ces démarches de médiation sont entièrement nouvelles dans le secteur énergétique helvétique. Elles relèvent d'un besoin, pour l'OFEN, de donner l'impression à travers ces médiations que sa politique énergétique ne relevait pas uniquement d'une réflexion interne : « on a essayé de trouver quelqu'un de l'extérieur acceptable pour toutes les parties, dans une position plus ou moins neutre, car on ne voulait pas donner l'impression que ça venait de l'intérieur »<sup>420</sup>. Bien entendu, comme nous l'avons indiqué plus haut, cette démarche est motivée par un contexte conflictuel contraignant pour les maîtres d'ouvrage, confirmant, une fois de plus, le lien étroit qui unit le conflit à la médiation.

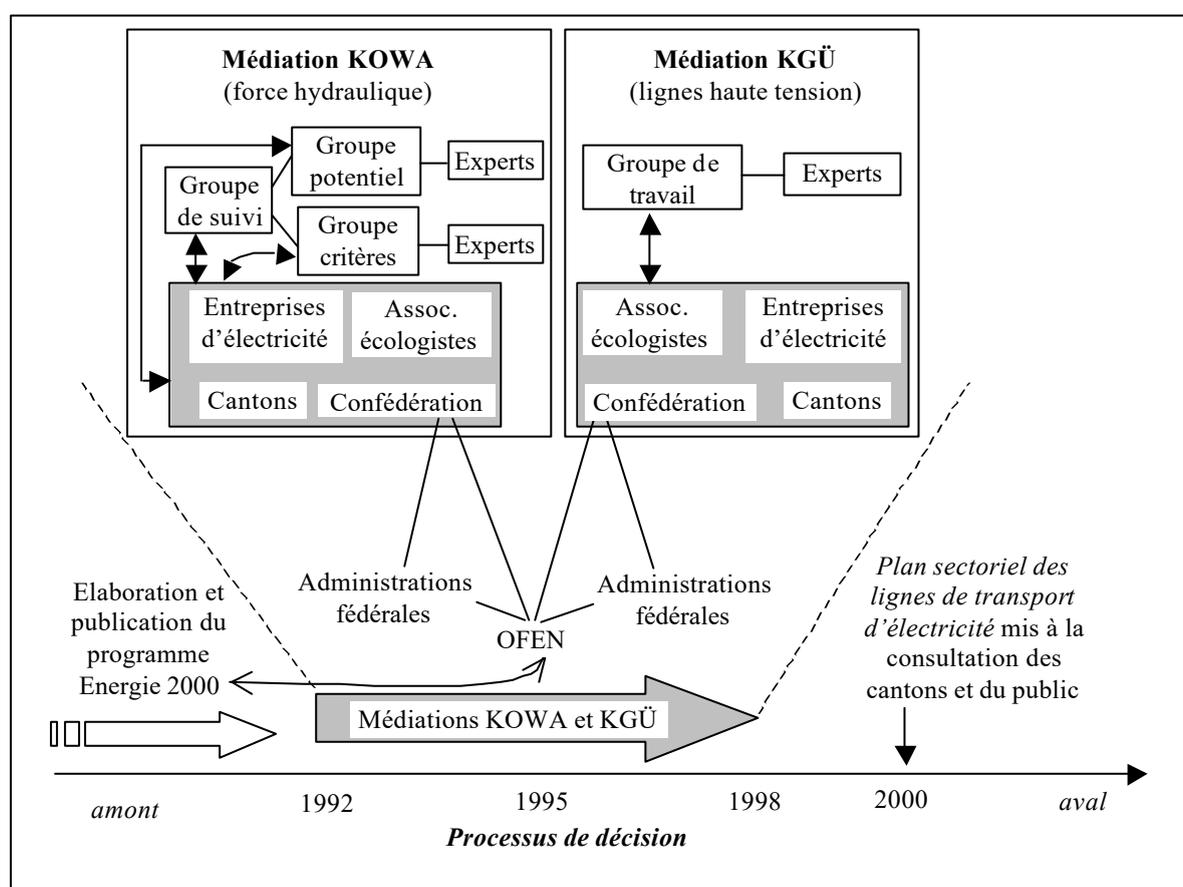


Figure 50 : Deux macro-médiations qui s'inscrivent dans le programme Energie 2000 (Suisse)

Les macro-médiations analysées s'inscrivent dans un processus long (plusieurs années) qui ne constitue néanmoins qu'une étape dans la mise en œuvre de la politique énergétique de la Confédération. En effet, les deux médiations conduites portent sur les orientations du programme Energie 2000 qui ne peuvent être remises en questions. Cette condition fixée

<sup>420</sup> Entretien mené auprès d'un représentant de l'OFE qui a participé aux médiations des groupes KOWA et KGÜ, Berne, 24 mai 2000.

par les autorités fédérales limite forcément la latitude des négociations ainsi bornée par le programme. Par ailleurs, les résultats de ces deux médiations sont ensuite considérés selon le bon vouloir de l'OFEN ; la liste de critères produite par le groupe KGÜ ne revêt, à titre d'exemple, aucune valeur officielle, leur prise en considération échappant totalement aux trois autres parties prenantes. Les participants aux deux médiations ont une maîtrise limitée, voire inexistante, sur la suite du processus de décision. Cependant, on peut également penser que la Confédération perdrait en crédibilité auprès de ses trois « partenaires » en ne valorisant pas les résultats de leur travail ; ainsi, le processus de médiation a créé en quelque sorte un contrat moral entre les administrations fédérales et leurs interlocuteurs qui, s'il n'était pas respecté par la Confédération, porterait probablement préjudice à sa politique énergétique, à travers notamment l'action contestatrice de la part des associations de protection de l'environnement à l'occasion de la réalisation de futurs projets d'aménagement. Il convient également de ne pas négliger le poids des textes législatifs et réglementaires dans la mesure où le déroulement de ces deux médiations a largement été influencé par ces textes qui ont borné le champ des possibles en termes de thèmes abordés par les négociations. Lorsque les négociations ont empiété sur ces textes, et corrélativement sur les compétences de leurs bénéficiaires, leurs résultats ont été rendus quasiment caducs (exemple de la déclaration d'intentions de la médiation du groupe « *force hydraulique* » KOWA).

Néanmoins, la contribution de la macro-médiation aux orientations nationales d'une politique publique lui confère un poids indéniable sur l'ensemble des décisions qui lui succéderont. Par ailleurs, la mise en place du groupe d'accompagnement après la médiation du groupe « *lignes haute tension* » (KGÜ) semblerait indiquer que lorsqu'une macro-médiation a bien fonctionné, elle peut générer finalement un dispositif qui, de fait, prolonge son action. Dans ce cas, la macro-médiation n'est alors plus un acte isolé dans un processus de décision, mais bien une démarche qui suscite une nouvelle dynamique partenariale et qui accompagne le processus de mise en œuvre d'une politique publique. C'est tout du moins le rôle assigné au comité d'accompagnement. En somme, nonobstant les limites de la macro-médiation en termes de latitude de négociations, son impact sur la décision en aménagement et, par conséquent, sur la prévention/résolution des futurs conflits est indéniable. Cet impact sera d'autant plus important dans le cas où la médiation est prolongée par un dispositif de suivi de ses recommandations.

Du point de vue spécifique de la capacité de la macro-médiation à gérer les conflits d'aménagement, celle-ci doit être analysée à deux niveaux : le conflit entre ses participants et les conflits d'aménagement qui émergeront dans le cadre de la réalisation de futurs projets d'aménagement concrets.

Pour ce qui concerne leur capacité à gérer le conflit entre leurs participants, les deux médiations étudiées témoignent une fois de plus de la difficulté de parvenir à un accord puisque qu'elles se sont déroulé dans le conflit, connaissant des périodes d'interruption importantes ou conduisant à des accords partiels. Néanmoins, ces deux médiations ont conduit à des résultats contrastés du point de vue de la gestion du conflit entre leurs

participants. La médiation au sein du groupe « *lignes haute tension* » (KGÜ), en conduisant à une entente sur les critères d'évaluation des projets de lignes électriques et à la poursuite des travaux du groupe après que la médiation a cessé, et malgré un climat conflictuel au cours de la médiation qui a conduit à interrompre celle-ci près de trois années, est l'illustration de la capacité de la médiation à améliorer les relations dans certains cas et à construire le cadre d'une nouvelle forme de participation des parties aux décisions futures. Cet exemple témoigne ainsi de la capacité de la médiation à gérer un conflit. On ne peut en dire autant de la médiation au sein du groupe « *force hydraulique* » (KOWA) où les dissensions persistantes à l'issue de la médiation du groupe « potentiel » confortent bien l'idée qu'une médiation puisse se solder par un échec. Néanmoins, on ne peut considérer que la macro-médiation s'inscrit dans le cadre d'un conflit d'aménagement. L'absence de la dimension spatiale (qui est considérée dans les critères établis, mais ne motive pas le comportement des participants à la médiation dans la mesure où aucun espace n'est encore touché à ce stade du processus de décision) et l'absence de participation de la population au processus de macro-médiation rendent la tâche de celle-ci plus aisée qu'une micro-médiation. L'interrogation corrélative est donc celle de la capacité de la macro-médiation à prévenir les conflits d'aménagement.

Au-delà de l'accord recherché sur les critères d'évaluation des futurs projets d'aménagement, la macro-médiation ne cherche pas à aboutir à un accord sur des projets précis, et notamment à gérer des conflits locaux. Elle se « contente » de préparer le terrain dans un objectif de gestion de ces futurs conflits. En l'occurrence, les critères établis par les quatre parties à l'issue des médiations KGÜ et KOWA (même si le groupe KOWA n'a pas validé cette liste) sur le niveau de conflictualisation d'un projet d'aménagement, montre bien que l'influence de la macro-médiation peut être tangible au niveau de la gestion ultérieure des conflits d'aménagement. Ainsi, sa place dans le processus de décision et sa production de critères de référence lui confèrent un rôle évident dans la gestion/prévention des futurs conflits d'aménagement. Néanmoins, l'échec, certes relatif, de la médiation du groupe « *force hydraulique* » (KOWA) dans sa tentative d'élaborer une charte et un guide sur le dialogue à mener dans le cadre de conflits d'aménagement tend finalement à la prudence sur la réelle capacité de la macro-médiation à gérer les conflits d'aménagement.

Par ailleurs, à ce niveau de la décision, les deux exemples analysés témoignent du lien étroit qui unit la médiation à l'évaluation. La macro-médiation peut être considérée, en effet, comme un instrument d'organisation d'une évaluation collective et, corrélativement, cette évaluation constitue le support aux négociations qui se déroulent dans le cadre de cette médiation puis dans la poursuite éventuelle de méso et micro-négociations qui préciseront le profil des projets d'aménagement. Elle se place ainsi clairement comme un mode d'aide à la décision. On a pu voir en effet toute l'importance du rôle joué par le processus d'élaboration collective de critères qui a été au cœur de ces deux médiations. On peut considérer que cette évaluation collective joue un rôle dans la gestion du conflit dans la mesure où la négociation sur la définition d'une grille de critères et l'entente obtenue sur cette grille constituent un support au dialogue. Le processus d'élaboration

collective de critères permet de créer, en effet, un langage commun et conduit à des références communes aux parties. Ce qui constitue une réponse à l'absence de références communes, aux quiproquos, etc. qui entretiennent habituellement les conflits. Cependant, comme nous en discuterons dans le chapitre suivant sur la base de l'ensemble des médiations analysées, il devient délicat de distinguer dès lors la médiation dans sa fonction d'évaluation collective de la médiation dans sa fonction d'instrument de gestion des conflits ; bien qu'elle serve la seconde, la première fonction se présente également parfois comme une fin.

Pour prolonger cette analyse sur le lien étroit qui unit la médiation à l'évaluation, les deux médiations étudiées tendraient à montrer que les négociations sur des enjeux majeurs semblent indissociables d'une répartition de la réflexion par groupes de travail et l'intervention d'experts. La répartition des tâches selon des groupes de travail semble aller de pair avec le processus de construction d'une évaluation collective. Cette évaluation est apparue également fortement dépendante de l'intervention d'experts tiers apportant ainsi leur concours à des interrogations formulées de manière collective.

#### **4.3. La médiation associée à la consultation de la population**

Nous analysons ensuite trois démarches qui associent l'exercice de la médiation environnementale à un ou plusieurs moments de participation élargie de la population sous la forme d'une consultation. Chacune de ces « médiations élargies » a vu le jour dans l'un des pays étudiés.

Contrairement au volet précédent qui a traité de la médiation simple, notre analyse s'attachera davantage ici au dispositif de « médiation+consultation » mis en place. La présentation de ce dispositif, appuyée sur un exemple d'application, permettra d'établir un constat sur la pertinence du lien médiation-consultation ainsi que sur la manière avec laquelle ce dispositif s'intègre au processus de décision.

Sont abordés successivement trois dispositifs de médiation élargie. Les deux premiers sont appliqués à des projets locaux d'aménagement et expriment une « bonne » et une « mauvaise » pratique. Le troisième dispositif traduit une démarche de médiation élargie à une échelle régionale :

- la médiation du BAPE, forme institutionnalisée de micro-médiation intégrée à la procédure d'évaluation environnementale, et par conséquent associée à la procédure de participation de la population. Nous montrerons cependant que la médiation du BAPE est proche de la médiation simple dans les faits ;
- la médiation de l'association Espace Environnement en Wallonie, forme de micro-médiation ambitieuse qui a trouvé très peu d'application à l'heure actuelle ;
- et un dispositif de médiation développé à quelques reprises en Suisse en tant que méso-médiation élargie à un large public et dont la progression dans la définition

du projet d'aménagement a permis d'associer progressivement les représentants d'intérêts territoriaux concernés.

*al La médiation du BAPE : une forme de micro-médiation contre la participation de la population ?*

La médiation du BAPE s'inscrit dans la procédure d'évaluation environnementale et demeure facultative (cf. supra VI.2). Elle est étroitement liée au dispositif d'audience publique : née de la pratique de celle-ci, elle est rendue possible en grande partie grâce à sa « menace », et du résultat de la médiation dépend l'opportunité d'initier l'audience publique. Dans ce cadre d'intervention, le rôle du médiateur est « *d'assister les participants dans leurs discussions, de les aider à circonscrire leurs points de divergence et de convergence, de susciter l'échange d'informations objectives, de contribuer à définir et à développer des solutions, et de faciliter la communication et le processus de négociation* »<sup>421</sup>.

La procédure de médiation est enclenchée par décision ministérielle<sup>422</sup> uniquement si des oppositions au projet se font connaître lors de la phase de consultation du dossier mis à l'enquête publique.

Le BAPE a néanmoins établi des conditions précises nécessaires au lancement de la médiation (sce) :

- la portée du projet doit être restreinte (1),
- la bonne foi et la volonté des parties à négocier (2),
- maintenir un caractère public à ses activités (3),
- un nombre limité de participants (4),
- l'accord de toutes les parties à négocier (5),
- et fournir un certain soutien aux participants par rapport à la maîtrise des règles du jeu de la négociation (6).

On retrouve en fait dans ces conditions celles qui président aux négociations (conditions 2, 4 et 5; cf. chap. IV) ainsi que l'apport de la médiation environnementale en termes d'aide et de garanties sur le déroulement des négociations (conditions 3 et 6). La première condition fixe quant à elle d'entrée de jeu le cadre de la médiation du BAPE en mettant en exergue le caractère négociable du projet d'aménagement : la médiation se déroule

<sup>421</sup> Règles de procédure relatives au déroulement des médiations en environnement, art. 19, BAPE.

<sup>422</sup> C'est le ministre de l'Environnement qui fait le choix de mandater le BAPE pour une mission d'enquête et de médiation ou d'enquête et d'audience publique en fonction du type de projet, du type de réclamations et du nombre de requérants, mais également, probablement, des pressions dont il, ou ses services, peuvent être l'objet de la part de maîtres d'ouvrage. Les requérants n'ont en effet légalement pas le droit de demander la tenue d'une médiation, même si dans les faits, comme les maîtres d'ouvrage et des collectivités, ils en formulent parfois la demande.

uniquement dans le cadre de projets de portée restreinte.

Par ailleurs, le principe de la réalisation de l'aménagement ne doit pas être remis en question par les participants à la médiation.

La procédure de la médiation du BAPE apparaît très encadrée et formalisée<sup>423</sup>. Elle se déroule en trois phases sur une période limitée à deux mois, et conduit généralement à l'organisation de dix à quinze réunions<sup>424</sup> :

- une *phase informative* permet au médiateur de rencontrer individuellement les différentes parties et leur expliquer le déroulement de la procédure et les principales dispositions du code de déontologie du BAPE (à travers un exposé et des documents distribués) ;
- une *phase d'enquête et de consentement* permet ensuite aux parties de présenter leur position. Le commissaire-médiateur rencontre les requérants<sup>425</sup> (séparément le plus souvent) afin de reprendre et d'analyser avec eux leurs requêtes. En parallèle, le médiateur rencontre séparément le maître d'ouvrage et le MEF avec lesquels il étudie les points à traiter au regard notamment des demandes des requérants. Ces rencontres permettent au commissaire-médiateur d'évaluer leur consentement à la poursuite de la médiation et leur volonté d'arriver à une entente, mais également les enjeux du dossier et les éléments de négociations. Les requérants disposent d'une semaine à l'issue de cette phase pour accepter ou refuser la médiation ;
- la *phase de médiation* proprement dite : le plus souvent, le médiateur joue le rôle d'intermédiaire entre des parties (qui sont uniquement le maître d'ouvrage et les requérants, et exceptionnellement toute personne que le médiateur considère concernée ou susceptible d'être affectée). Les requérants refusent généralement de rencontrer le maître d'ouvrage. Au cours des premières réunions de cette phase, les différentes parties déterminent avec le médiateur la priorité des points de négociation. Ces points correspondent uniquement aux requêtes déposées par les requérants au cours de la phase de consultation de 45 jours, agrémentés éventuellement de quelques autres points mineurs. Avec l'évolution des négociations dont les éléments se précisent, les requérants acceptent alors généralement de rencontrer le maître d'ouvrage et de négocier en face à face (et souvent même uniquement lorsque l'entente est quasiment aboutie). Ces réunions se déroulent parfois en présence de personnes ressources experts (représentants du MEF ou d'autres ministères) qui doivent aider le commissaire-médiateur à “ *s'assurer que les solutions proposées préservent la qualité de l'environnement et ne vont pas à l'encontre des droits des tiers* ”<sup>426</sup>.

<sup>423</sup> Cependant, les pratiques des commissaires-médiateurs apparaissent disparates. Les règles de procédure présentées ici ont été adoptées par le BAPE en décembre 1995 (*Règles de procédure relatives au déroulement des médiations en environnement*).

<sup>424</sup> La description de ces phases résulte des précisions fournies par les commissaires du BAPE que nous avons rencontrés, en complément des règles formalisées (cf. note ci-dessus).

<sup>425</sup> On appelle requérants les personnes ou organisations qui formulent des remarques à l'occasion de la phase de consultation du dossier mis à l'enquête publique et/ou qui sollicitent la tenue d'une audience publique.

<sup>426</sup> *Règles de procédure relatives au déroulement des médiations en environnement*, art. 24, BAPE.

Lorsque la médiation se solde par une entente, elle est transmise au MEF et les requérants retirent leur demande d'audience publique. Le commissaire-médiateur rédige son rapport dans lequel il fait part de ses constatations et de son analyse. Le ministre de l'Environnement propose ensuite au conseil des ministres un décret d'application reprenant le contenu de l'entente. Le décret conditionne ainsi la réalisation du projet d'aménagement au respect des termes de l'entente issue de la médiation.

Lorsque la médiation se solde par un échec (refus de l'ensemble des requérants à participer à la médiation à l'issue de la deuxième phase ou absence d'entente totale à l'issue de la troisième phase) et que les requérants maintiennent leur demande d'audience publique (cf. supra VI.2), le ministre de l'Environnement doit confier au BAPE une mission d'enquête et d'audience publique, à moins qu'il ne considère la ou les demandes d'audience publique « *frivole(s)* » (cf. ci-dessous), ce qui achève là la mission du BAPE.

La troisième forme de résultat de la médiation est l'entente partielle. C'est-à-dire qu'une partie seulement des requérants adhère au résultat de la médiation. Les requérants « *récalcitrants* » peuvent maintenir leur demande d'audience publique, que le ministre est dans l'obligation de satisfaire à moins qu'il ne la considère « *frivole* » (cf. ci-dessous). Dans le premier cas, l'audience publique a lieu. Dans le second cas l'audience publique n'a pas lieu, et cette entente partielle est validée par le ministre et le gouvernement.

Le ministre dispose ainsi d'une alternative qui lui permet d'éviter la procédure d'audience publique et de valider le résultat, même partiel, de la médiation : celle de considérer « *frivole(s)* » la ou les demande(s) d'audience publique. La frivolité est une notion floue qui autorise une latitude de décision au ministre de l'Environnement. Comme le souligne Mario Gauthier, la frivolité relève du jugement du ministre et est justifiée par des motifs variés, parfois très aléatoires<sup>427</sup>.

La médiation du BAPE est exprimée à travers l'exemple suivant.

---

<sup>427</sup> Gauthier (M.) (1998) – *Participation du public à l'évaluation environnementale : une analyse comparative d'études de cas de médiation environnementale*, thèse de doctorat en études urbaines, UQAM, Montréal, 317p.

Cas de médiation 5 : Un exemple de médiation du BAPE

<i>L'objectif de la médiation</i>	
Trouver un accord sur les conditions de réalisation d'une cour d'entreposage de l'entreprise MIL Davie à Lévis (proche de Québec)	
<i>L'initiateur de la médiation</i> Le ministre de l'Environnement	<i>Le médiateur</i> Un commissaire du BAPE
<i>Le financeur de la médiation</i> Le BAPE	
<i>Les participants</i> : représentants de l'entreprise MIL Davie, la ville de Lévis, la municipalité régionale de Comté, le MEF et trois associations de protection de l'environnement (requérants).	
<i>Durée</i> : 7 mois	
<i>Le déroulement de la médiation</i>	
<p><u>Contexte</u> : la compagnie MIL Davie, qui exploite un chantier maritime, dépose un dossier de construction d'une cour d'entreposage dans le cadre de la restructuration de ses activités. Cette construction implique un remblayage important dans le fleuve Saint-Laurent. L'EIE souligne que cet aménagement occasionnera la destruction du milieu naturel et un impact visuel. La phase d'information et de consultation publiques donne lieu à des commentaires de la part de plusieurs résidents et de deux associations de protection de l'environnement. Ces deux associations et l'Union québécoise pour la protection de la nature demandent la tenue d'une audience publique, essentiellement pour motif de destruction des milieux naturels. Le ministre de l'Environnement confie alors un mandat d'enquête et de médiation au BAPE.</p> <p>Cette médiation va se dérouler en trois phases. Les deux premières phases voient l'intervention d'un commissaire-médiateur du BAPE. Celles-ci ne permettant pas d'aboutir à un accord, les parties engagent ensuite une phase de négociations en l'absence du médiateur et aboutissent à la signature d'un protocole d'accord.</p> <p><u>Le déroulement de la médiation</u> :</p> <p>Les premières rencontres de médiation entre le commissaire-médiateur et les requérants permettent d'obtenir leur consentement à la médiation après qu'ils aient obtenu la garantie de pouvoir recourir à l'audience publique en cas d'échec de la médiation. Ensuite, le commissaire-médiateur rencontre séparément chacune des parties. Ces " mises au point " étant faites, une dizaine de séances conjointes de médiation sont organisées. Les négociations portent sur l'opportunité d'implanter la cour d'entreposage en milieu aquatique : plusieurs séances sont consacrées à la recherche d'informations supplémentaires, avec l'intervention d'experts. Les requérants déposent ensuite à la commission du BAPE une proposition d'entente, qui sera rejetée par l'entreprise. Le désaccord persiste sur la quantité de berges à remblayer pour construire la cour d'entreposage. La commission d'enquête et de médiation du BAPE met fin à sa mission en considérant l'impossibilité d'obtenir une entente.</p> <p>L'entreprise formule dans le mois qui suit une contre-proposition qui conduit le ministre à demander au BAPE de reprendre sa mission de médiation. Mais le contenu de cette proposition d'entente ne satisfait pas les requérants. A leur demande, le commissaire-médiateur formule sa propre proposition d'entente, qui n'est finalement pas retenue par les protagonistes. La médiation du BAPE s'achève là.</p> <p>Suite au dépôt du rapport d'enquête et de médiation du commissaire-médiateur, l'entreprise et les requérants reprennent leurs négociations en privé. Un accord est obtenu après quelques semaines et se traduit sous la forme d'un « contrat civil ». Selon cette entente, les requérants retirent leur demande d'audience publique en contrepartie de l'engagement de la part de l'entreprise de ne remblayer qu'une partie des berges (surface fixée) et à compenser cette perte de patrimoine naturel par l'achat d'une zone de conservation de la nature pour le compte de la Fondation de la faune du Québec, qui recevra également des fonds de l'entreprise afin de mettre en valeur cette zone.</p>	
<i>Les résultats obtenus et leurs implications</i>	
Le gouvernement autorise la réalisation de la cour d'entreposage, sous réserve du respect par l'entreprise des mesures contenues dans l'EIE et du respect de l'entente. Les difficultés financières rencontrées depuis par l'entreprise ont, semble-t-il, conduit au report de la réalisation du projet.	

Cet exemple illustre bien le cadre d'application de la médiation du BAPE. Celui-ci est, comme l'ensemble de nos interlocuteurs québécois l'ont confirmé, celui d'une médiation s'appliquant uniquement à un nombre limité d'enjeux et d'acteurs, ainsi qu'à des projets d'aménagement dont le territoire d'implantation est réduit (micro-médiation). En ce sens, et toujours sur la foi des propos tenus par nos interlocuteurs québécois, la médiation du BAPE sied uniquement à un projet d'aménagement déjà pressenti dans un milieu, c'est à dire un projet suffisamment précis pour qu'il puisse donner lieu à la cristallisation des oppositions. On peut penser que ce cadre d'application de la médiation du BAPE est étroitement lié à la procédure de la procédure d'évaluation environnementale dans laquelle elle s'inscrit. En effet, la médiation du BAPE intervient après la réalisation de l'EIE et la phase d'enquête publique. Elle s'inscrit ainsi en aval du processus d'élaboration du projet d'aménagement. Elle ne peut, dans ces circonstances, qu'obligatoirement restreindre le champ de la négociation. Dès lors, les enjeux négociés restent limités non seulement à l'échelle locale mais également généralement aux mesures d'atténuation permettant d'améliorer l'insertion de l'aménagement dans son environnement et aux mesures de compensation. Notre analyse rejoint en ce sens celle effectuée par Mario Gauthier (Gauthier 1998 : 264). Mais ce sont les règles de la médiation imposées par le BAPE qui restreignent le champ des négociations aux aspects évoqués dans les requêtes formulées lors de l'enquête publique. La médiation conduite sur le projet de l'entreprise MIL Davie témoigne bien de négociations qui ne sortent pas du cadre du projet *stricto sensu* et qui vont aboutir à un marchandage sur les compensations. La médiation du BAPE ne permet donc pas de faire émerger de manière collective des problèmes à traiter et les priorités d'action à aborder. Elle se place ainsi résolument dans une configuration de «*problem solving*» traitant de problèmes soulevés par les intérêts particuliers de requérants, et non de «*problem setting*» qui verrait le traitement de problèmes définis de manière collective et qui correspond à l'un des principes de gestion du conflit. Le débat sur l'opportunité de réaliser l'aménagement ou le débat sur une politique ou un programme seraient en ce sens exclus du champ d'intervention de la médiation du BAPE. L'expérience montre cependant que les négociations menées dans le cadre de la médiation du BAPE abordent souvent la question de l'opportunité de la réalisation du projet d'aménagement. Cette question est, comme en témoigne la médiation conduite sur le projet d'extension de la cour d'entreposage de l'entreprise MIL Davie, certes discutée, mais le commissaire-médiateur du BAPE recentre habituellement les négociations sur des aspects concrets.

Ainsi, la médiation du BAPE traduit à nouveau une démarche de *micro-médiation*. Les négociations se déroulent entre un nombre réduit de participants et leur enjeu porte uniquement sur des aspects de détail (mesures d'atténuation des impacts de l'aménagement et de compensation), sans remettre en question le projet d'aménagement.

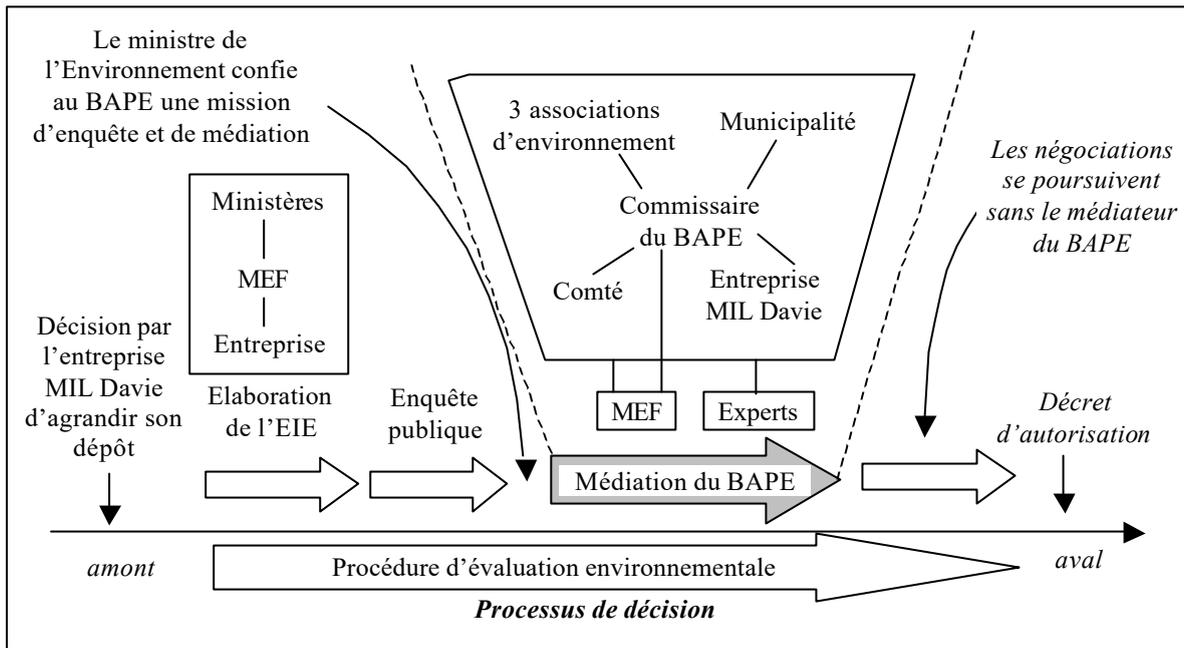


Figure 51 : Un exemple de médiation du BAPE

Pourtant, cette micro-médiation est étroitement associée *a priori* à la consultation de la population via l'enquête publique et l'éventuelle phase d'audience publique. Cette médiation résulte, en effet, de la phase de mise à l'enquête publique de l'EIE. Elle apparaît donc nécessairement associée à la consultation de la population. Cependant, à bien y regarder, le dispositif de médiation mis en place par le BAPE s'apparenterait davantage à un frein à la participation de la population. En premier lieu, au cours de la médiation, aucune réunion publique n'est organisée. Ces négociations entre représentants d'intérêts (*stakeholders*) sont ainsi déconnectées de la participation large de la population. En second lieu, lorsque la médiation est proposée, cela signifie qu'elle est privilégiée en regard de la procédure d'enquête et d'audience publique que le BAPE serait également en mesure de conduire. Si la complémentarité médiation/audience publique est bien une réalité pour les autorités publiques au sens où elles peuvent avoir recours à plusieurs instruments (le troisième étant la mission d'enquête du BAPE), on doute en revanche qu'il en soit de même pour la population concernée par un aménagement : celle-ci pourra prétendre à l'un ou l'autre de ces instruments, et non aux deux comme le laissent entendre les *Règles de procédure relatives au déroulement des médiations en environnement* du BAPE. L'argument de frivolité auquel le ministre de l'Environnement peut recourir l'atteste. Ce qui n'est pas sans jeter un certain discrédit sur cette démarche que les autorités auraient tendance à substituer à la procédure d'audience publique alors qu'elle fut instituée initialement à des fins de complémentarité. Parce qu'elle restreint finalement l'expression élargie de la population, la médiation du BAPE peut-être considérée ainsi comme un processus de réduction de la participation de la population aux décisions d'aménagement.

Enfin, le formalisme de la procédure de médiation du BAPE, et en particulier le caractère officiel de la mission du commissaire du BAPE<sup>428</sup> qui dispose d'un pouvoir d'enquête au même titre que tout officier judiciaire (termes à vérifier), et la priorité donnée à l'accès à un accord via le marchandage des points de désaccord exprimés par les requérants, sont autant d'éléments qui ne favorisent pas un réel dialogue. Celui-ci intervient uniquement le plus souvent à l'issue du processus de médiation, après que le médiateur du BAPE ait privilégié la technique de la navette (*shuttle diplomacy*) et du *caucus* entre les groupes qui ne se rencontrent pas et dont il se fait ainsi l'intermédiaire. On ne peut dès lors que souscrire au constat d'André Beauchamp, ancien président du BAPE, lorsqu'il considère que la médiation du BAPE est en contradiction avec la vocation de la médiation censée aider les parties à se parler et à se comprendre (Beauchamp 1997 : 116). La procédure de médiation du BAPE garantit, certes, les droits de chaque individu à participer à la définition du projet d'aménagement. Cependant, du fait de sa rigidité, elle n'en rate pas moins l'essentiel de la médiation, c'est-à-dire le dialogue et l'innovation. Peut-on alors ne pas abonder dans le sens d'André Beauchamp lorsqu'il qualifie la médiation du BAPE d'« *audience au rabais* » (Beauchamp 1997 : 115) ?

Nous avons souligné les limites de la médiation du BAPE, à la fois au regard de son caractère subsidiaire, et non pas complémentaire, de la procédure d'audience publique, mais également de sa propension à restreindre la latitude des négociations et le dialogue. La médiation du BAPE ne peut dès lors répondre favorablement aux deux conditions de gestion des conflits d'aménagement que nous avons proposées. Si elle conduit à des accords (et le cas exposé témoigne une fois de plus de la difficulté qui préside à l'obtention de cet accord), ce n'est pas pour autant que les conflits sont gérés.

Néanmoins, c'est bien la procédure d'évaluation environnementale dans laquelle s'inscrit la médiation du BAPE qui limite sa portée davantage que la médiation elle-même.

### *b/ Une micro-médiation conduite avec la population locale*

En Wallonie, en dépit du très faible nombre de cas de médiation environnementale recensés, il est intéressant de s'arrêter sur la démarche proposée par l'association Espace Environnement, le seul organisme actif en la matière. Cette démarche associe en l'occurrence des « moments » de consultation de la population à la phase de médiation. Elle revêt un caractère informel, mais peut, comme en témoigne le cas présenté plus loin, être associée à la procédure de participation de la population inscrite dans la procédure d'évaluation environnementale.

Les principes qui fondent cette démarche sont inspirés de nombreuses années de pratiques de participation de la population développées par Inter Environnement Wallonie (en particulier les commissions d'accompagnement) dont Espace Environnement est l'un des membres. L'association Espace Environnement a tenté de

---

<sup>428</sup> Le commissaire-médiateur demande généralement aux parties de ne pas communiquer entre elles en dehors des rencontres de médiation, dans la mesure où la médiation s'inscrit dans le cadre d'une enquête officielle.

développer cette démarche dans le cadre de prestations de service réalisées pour le compte de la Région wallonne qui consistent à réaliser un travail d'information et de pédagogie à l'occasion d'enquêtes publiques. Ses tentatives sont restées généralement vaines.

Les étapes successives de cette démarche sont les suivantes :

- demande d'intervention auprès de l'association par une ou plusieurs communes, ou la Région, pour un projet dont elles sont maître d'ouvrage ou qui touche leur territoire, ou par un maître d'ouvrage privé ;
- analyse du projet et de ses implications par le médiateur, et acceptation de la médiation ;
- diffusion auprès de la population d'une note d'informations sur le projet et d'une proposition de recueil de leurs observations dans la perspective d'un dialogue ;
- travail préparatoire de pré-médiation<sup>429</sup> : organisation d'une ou plusieurs réunions avec la population au cours desquelles le médiateur l'aide à formuler ses remarques, en distinguant en particulier ce qui relève du constat et des attentes. Par ailleurs, le médiateur est souvent amené à éclairer le maître d'ouvrage de manière concomitante sur les contraintes légales et les procédures administratives. Le médiateur rédige souvent un recueil comprenant une description du contexte et les résultats de ces premières réunions, recueil qui est transmis à l'ensemble des acteurs concernés et qui peut être intégré au dossier administratif s'il est achevé avant la fin de l'enquête publique ;
- explicitation du rôle du médiateur, du fonctionnement et de l'objectif de la médiation auprès du demandeur, des administrations concernées et de la population. Le médiateur souligne bien que les négociations n'ont pas pour vocation de déboucher sur une prise de décision, mais de participer à son élaboration. En effet, cette démarche exclut les décideurs politiques de la table des négociations afin que ceux-ci conservent leur libre pouvoir d'appréciation et de décision ;
- engagement de la négociation<sup>430</sup>, en définissant le rôle et la fonction de chaque partie. La négociation est animée et pilotée par le médiateur, chaque séance faisant l'objet d'un PV approuvé par les parties. La négociation repose sur deux phases successives :
  - une phase de diagnostic (définition en commun du problème à traiter et collecte des données) ;
  - puis une phase de recherche de solutions.

<sup>429</sup> Le médiateur qualifie cette phase de « *médiation d'accompagnement précoce* » (Meeus 1996).

<sup>430</sup> Le médiateur emploie le terme de concertation. Il s'interdit l'usage du terme « négociation » en raison de son caractère connoté.

De manière concomitante, le médiateur interpelle et mobilise le ou les décideurs sur l'exercice et les limites de ses (leurs) attributions ;

- rédaction et signature d'un protocole d'accord sur tout ou partie des points abordés entre les parties, en soulignant éventuellement les points de désaccord qui persistent.

La démarche présentée ici constitue l'hypothèse haute de l'intervention de l'association. Elle doit répondre à des principes qui, selon les situations, sont en fait plus ou moins appliqués. En effet, dans la pratique, la démarche développée par Espace Environnement apparaît généralement plus restreinte en raison de son interruption à l'issue de l'enquête publique (après la phase dite préparatoire) en raison de la réticence des parties à s'engager dans des négociations. L'intervention de l'association est ainsi confinée généralement dans un rôle de consultation et de pré-médiation de la population.

Cette démarche a néanmoins été appliquée dans le cadre de la reconduction du permis d'exploiter d'une centrale électrique existante dans un contexte de conflit latent. Cette situation ne correspond, certes, pas à un conflit d'aménagement dans la mesure où le conflit porte sur une installation occupant déjà un espace. L'intérêt néanmoins de cette démarche conjuguée à l'absence de son application à ce jour à un conflit d'aménagement justifient le choix d'analyser ce cas.

*Cas de médiation 6 : Renouvellement du permis d'exploitation d'une centrale électrique (Wallonie)*

<i>L'objectif de la médiation</i>	
Recueillir l'adhésion des riverains d'une centrale électrique au principe de poursuite de son activité.	
<i>L'initiateur de la médiation</i> Direction locale d'Electrabel	<i>Le médiateur</i> Un médiateur de l'association Espace Environnement
<i>Le financeur de la médiation</i> Electrabel et la Région Wallonne	
<i>Les participants</i> : représentants de la centrale & un groupement de riverains	
<i>Durée</i> : 9 mois (9/95 – 5/96)	
<i>Le contexte</i> : dans le cadre du renouvellement obligatoire du permis d'exploitation de son usine d'électricité (au charbon) d'Amercoeur, la société Electrabel décide d'engager le dialogue avec la population riveraine de l'usine. Cette autorisation est, en effet, soumise à la procédure d'évaluation environnementale. Or, la nouvelle direction de l'usine craint une manifestation d'hostilité populaire au cours de l'enquête publique en raison de l'existence de tensions récurrentes depuis plusieurs années avec les riverains de l'usine liées à des incidents de fonctionnement de l'installation. L'entreprise sollicite un médiateur afin d'engager le dialogue.	
<i>Le déroulement de la médiation</i>	
La médiation débute par l'envoi d'un courrier par Espace Environnement à l'ensemble de la population de la commune qui les informe de la réalisation en cours de l'EIE et qui les invite à formuler leurs observations par retour de courrier sur le fonctionnement de la centrale électrique dans la perspective d'un premier dialogue. Ces remarques (reçues de la part d'une dizaine de riverains) sont regroupées et analysées par le médiateur.	
Après avoir informé les autorités du lancement de la médiation, le médiateur anime ensuite plusieurs réunions :	
=> <u>avant l'enquête publique</u> : quatre réunions, en deux mois, se répartissant en :	
- deux « réunions de riverains » (l'entreprise en est absente) : elles permettent au médiateur d'élaborer une liste de points problématiques et de suggestions émis par les riverains sur les incidences de l'activité de la centrale sur son voisinage. A l'issue de la 2 <sup>ème</sup> réunion, les riverains désignent 6 représentants au sein d'un comité. Des contacts sont alors engagés par l'intermédiaire du médiateur (qui joue le rôle de navette entre les deux groupes) et se multiplient entre l'entreprise et le comité de riverains. Différents aspects du fonctionnement de la centrale sont	

abordés (rejets de poussières, bruit, trafic des camions, etc.). Le médiateur rédige un rapport faisant état des constats émis par les riverains. Ce rapport présente et propose également la démarche de concertation à venir ;

- suivies de deux « *réunions de concertation volontaire* ». Elles réunissent autour du médiateur les représentants des deux parties. Les problèmes vécus par les riverains sont discutés avec l'entreprise au cours de la première réunion, et les incidences de la centrale au cours de la deuxième. Le PV des deux réunions est rédigé par le médiateur. La réalisation de l'EIE se clôt en considérant une partie des points évoqués et négociés.

=> au cours de l'enquête publique :

- diffusion par le médiateur d'une notice de clarification sur le projet de l'entreprise dans les boîtes aux lettres ;  
 - organisation d'une « *réunion de riverains* » où le médiateur explicite le contenu de l'EIE (travail de vulgarisation), discute avec les riverains et recueille leur observations ;  
 - animation par le médiateur d'une « *réunion de concertation volontaire* » à laquelle participent les représentants des riverains, l'entreprise et le bureau d'études qui a réalisé l'EIE. Elle permet l'évaluation collective de l'analyse et des solutions avancées dans l'EIE. Elle s'achève par l'énonciation de demandes précises des riverains et des engagements fermes de l'entreprise. Pour la première fois, l'intérêt d'un accord écrit est évoqué.

A l'issue de l'enquête publique, le médiateur remet une note « *d'aide à la décision* » aux participants à la médiation et aux autorités, et par laquelle il fait le bilan de la démarche et des problèmes traités.

=> après l'enquête publique : la réunion de concertation (3x9) prévue dans la procédure d'évaluation environnementale se déroule en présence du bureau d'études qui a réalisé l'EIE et, pour l'unique fois, des autorités communale et régionale. C'est le médiateur qui l'anime. L'entente entre les riverains et l'entreprise étant quasiment aboutie, cette réunion permet essentiellement de discuter de son contenu avec les autorités présentes et la population, qui acquiescent.

Une convention de deux pages est ensuite signée par les deux parties et le médiateur, avant la décision administrative sur le nouveau permis. Elle fixe les engagements de l'entreprise en termes de fonctionnement de l'installation et de suivi à la fois de ce fonctionnement et de la bonne application des engagements de l'entreprise.

*Les résultats obtenus et leurs implications*

Ces réunions ont permis de dégager des priorités d'action et des engagements immédiats de la part de l'entreprise, consignés dans la convention. La majeure partie de ces points a rapidement été appliquée par l'entreprise.

Un comité de suivi est mis en place. Il se réunit au moins trois fois par an, animé par le médiateur.

Les relations entre l'entreprise et les riverains sont sensiblement améliorées et les nuisances fortement réduites.

Cette approche se révèle ainsi plus ambitieuse que la démarche de médiation environnementale *stricto sensu*. Plusieurs éléments permettent de penser que ce type d'approche sied davantage à la gestion des conflits d'aménagement que ne le fait la médiation simple. Cette démarche fait, en effet, davantage œuvre de « globalité », au sens où, d'une part, elle intervient tout au long de la procédure d'évaluation environnementale et se poursuit à travers un dispositif de suivi du fonctionnement de l'installation et, d'autre part, celle-ci s'adresse à l'ensemble de la population, via des phases de consultation élargies de la population et des moments de négociations auxquels participent l'ensemble des personnes qui l'ont souhaité, après avoir été informées.

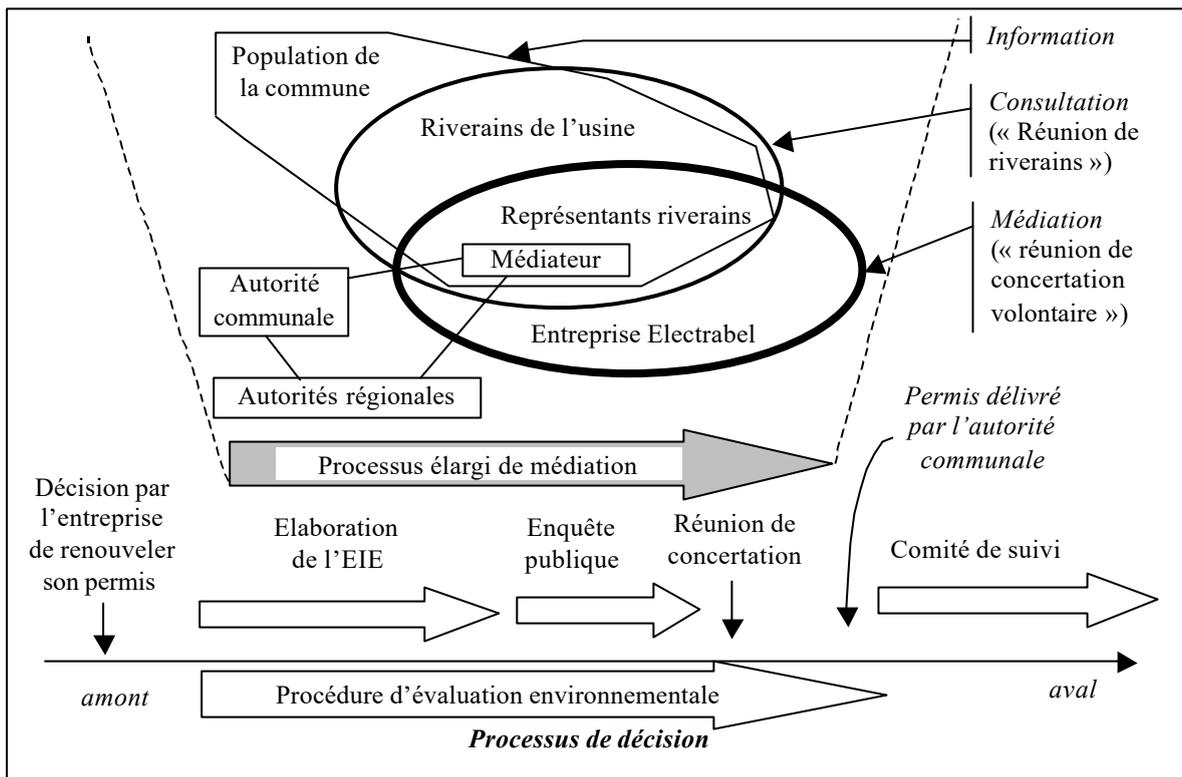


Figure 52 : Un exemple de médiation élargie à la consultation de la population

Cette démarche se place, certes, dans le cadre d'une installation existante, ce qui limite forcément la latitude des négociations. Celles-ci ne portent pas sur l'opportunité de réaliser l'installation ou sur une politique, mais se voient circonscrites à des questions de détail portant sur l'ajustement du fonctionnement de la centrale à son environnement. Néanmoins, la démarche engagée par Espace Environnement apparaît quasiment optimale en termes de parole accordée à la population locale dans ces limites fixées par cette situation.

A partir de la décision par l'entreprise d'engager une procédure d'évaluation environnementale dans le cadre du renouvellement de son permis d'exploitation rendu obligatoire par la réglementation, le dispositif mis en place par l'association accompagne l'ensemble de la procédure d'évaluation environnementale pour se poursuivre jusqu'à aujourd'hui. Le processus de décision concernant la reconduction du permis d'exploitation de la centrale électrique apparaît ainsi relativement bien « couvert » par ce dispositif. Le « geste » effectué par l'entreprise permet ainsi de gérer un conflit latent depuis de nombreuses années et de renouer des relations avec son voisinage.

Ainsi, le dialogue est engagé avec les riverains de la centrale durant l'élaboration de l'EIE, qui peut ainsi être ajustée en fonction de leurs demandes et remarques. Ce dialogue se poursuit au cours de l'enquête publique et se concrétise par un accord à l'issue de celle-ci

entre les riverains et l'entreprise, traduisant en ce sens une écoute permanente de la part de l'entreprise qui se trouve pérennisée par la mise en place d'un comité de suivi qui se réunit chaque trimestre. Par ailleurs, ces négociations sont complétées par un dispositif de réunions publiques (cf. ci-dessous) et de démarches d'information des autorités compétentes afin de satisfaire respectivement aux enjeux de la participation de la population et du nécessaire lien entre la médiation engagée et le système décisionnaire. Le médiateur d'Espace Environnement se trouve au centre de ce dispositif puisqu'il organise l'information de la population et des autorités par l'intermédiaire de courriers, il anime des réunions publiques et de concertation avant, pendant et après la phase d'enquête publique, il diffuse de l'information et son analyse par l'intermédiaire de rapports transmis aux négociateurs et aux autorités, et il anime le comité de suivi. Ce rôle central lui permet de devenir une pièce maîtresse dans la configuration du jeu des acteurs qui se construit au cours de sa médiation, ce qui, par conséquent, place l'ensemble du dispositif ainsi mis en place, et *a fortiori* la médiation, au centre d'un processus de décision avec lequel il est étroitement connecté. Si ce lien avec la procédure d'évaluation environnementale tient une place importante dans le processus de décision, ce dernier est également orienté par d'autres éléments qui se déroulent en coulisses (négociations entre administrations, entre élus politiques, lobbying, etc.) ; on peut néanmoins considérer, et cet exemple semble l'attester, que l'influence de ces « éléments » sur le processus de décision sera d'autant plus faible que le médiateur aura veillé à rendre les choses transparentes, notamment auprès des décideurs en les associant autant que faire se peut au dispositif qu'il aura mis en place, de telle sorte à réduire la marge de manœuvre des arrangements en coulisses.

Du point de vue de la participation de la population, le dispositif étudié apparaît relativement complet : information de l'ensemble de la population, recueil et analyse de leurs observations et réunions publiques constituent la panoplie des instruments qui complètent la médiation afin de lui associer le large public. On aura notamment souligné le mode de désignation des représentants des riverains via un processus de vote sur la base de candidatures volontaires exprimées à l'issue de la première réunion de riverains organisée par le médiateur. Le dispositif ainsi mis en place se caractérise en somme par des outils complémentaires adaptés chacun à un public spécifique : l'information à l'attention de l'ensemble de la population (courriers et réunions publiques), la consultation pour les riverains (réunions de riverains) et la médiation qui concerne plus spécifiquement les représentants de riverains désignés de manière collective.

Ce dispositif a ainsi permis de gérer ce conflit latent. Certes, on peut dire que la satisfaction des intérêts des deux parties en témoigne (réduction des nuisances pour les riverains et poursuite de l'activité pour la direction de la centrale électrique). D'autres signes l'attestent également. L'accord signé (convention) entre les deux parties concrétise une entente sur un certain nombre de points que l'entreprise a intégrés dans son EIE ou qu'elle a déjà appliqués au fonctionnement de son installation avant même que cet accord ne soit ratifié. D'autres aspects soulignés dans la convention sont, en outre, pris en considération par l'entreprise dans les années qui suivent et sont l'objet de l'attention du comité de suivi. Les actions conduites par l'entreprise dans le cadre du respect de la

convention et de nouveaux points inhérents à l'activité de la centrale électrique font ainsi l'objet de discussions collectives. Plusieurs années après la médiation conduite par Espace Environnement, l'existence du comité de suivi symbolise bien une amélioration sensible des relations entre l'entreprise et ses riverains et la poursuite d'un processus où chacun apprend à connaître les autres. Ce qui ne signifie pas pour autant que l'entente entre les deux parties soit parfaite, ainsi que l'indiquent certains propos tenus par un représentant des riverains que nous avons rencontré. L'animation des réunions du comité de suivi par le médiateur cinq années après la fin de sa médiation constitue un indicateur évident d'une situation locale qui n'est pas épurée de toute méfiance et/ou dissension dans la mesure où sa présence traduit le besoin exprimé par l'une ou les deux parties que leur relation soit soumise à un garant moral des règles du jeu.

Si l'on peut considérer ainsi que ce conflit a été géré via un dispositif innovant associant la médiation à la participation élargie de la population dans le cadre d'un processus de décision en grande partie maîtrisé par le médiateur, la situation actuelle traduit bien que le conflit « résolu » demeure une gageure.

### *c/ Une méso-médiation multi-niveaux qui n'exclut pas le large public*

Après l'analyse précédente d'un dispositif encadrant la médiation environnementale appliquée à un projet local, on peut s'intéresser également à un autre type de dispositif ambitieux s'appliquant à une échelle régionale. Cette différence d'échelle territoriale implique une démarche qui se fonde avant tout sur la participation de représentants d'intérêts très divers en raison de l'impossibilité de faire participer activement l'ensemble de la population concernée de ce territoire. Cependant, cette population n'est pas exclue de ce dispositif<sup>431</sup>.

La Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT<sup>432</sup>) a tenté de développer depuis le milieu des années 80 des démarches dites « *stratégiques* » (Rey 1994) en réponse à un environnement turbulent qui voyait de nombreux projets d'aménagement bloqués par les populations locales. Plusieurs tentatives infructueuses de gestion de conflits d'aménagement vont finalement conduire cette organisation à affiner une

<sup>431</sup> Un autre exemple similaire intéressant est la médiation conduite en 1992-1993 sur le projet du nouvel aéroport de Berlin-Brandebourg. Celle-ci fut menée par Mediator, une équipe de médiateurs issus du monde universitaire et de la recherche (le Professeur Zillessen et son équipe) qui compte parmi les principaux experts de la médiation environnementale en Allemagne. Plusieurs dispositifs de participation interconnectés entre eux par des sessions communes ont été mis en place : un groupe de 24-28 négociateurs représentant l'ensemble des groupes d'intérêt concernés au niveau régional (avec 4 représentants maximum pour chacune des zones potentielles d'accueil du futur aéroport et 2 représentants pour chacune des trois administrations concernées) animé par le médiateur était complété d'un comité d'experts (animé par le médiateur, avec 4 experts désignés par chacune des deux parties –pour/contre l'aéroport-), de réunions publiques locales (sous formes de sessions plénières et de débats publics) et de groupes de liaison avec les communautés locales présentes sur un site potentiel d'accueil (un groupe de liaison sur chaque site comprenant 12 à 16 représentants désignés par les groupes locaux –2 par groupe-) (Zillessen, document non daté).

<sup>432</sup> La CEAT est un organisme inter-cantonal lié au monde universitaire, politique et économique de Suisse romande. Elle couvre des missions de recherche, d'enseignement et de conseil dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'environnement, de l'économie régionale et de l'énergie.

approche d'intervention fondée sur la solution négociée des conflits. Cette approche repose davantage sur plusieurs principes à appliquer selon une démarche adaptée à chaque situation que sur un dispositif précis et pré-formaté qui serait appliqué à toute situation. Certains de ces principes correspondent à ceux sur lesquels la médiation environnementale repose ; néanmoins, si la CEAT revendique explicitement dans ce type d'intervention un rôle à la fois d'animateur, de médiateur et d'expert, elle ne qualifie pas son approche de médiation, mais plutôt de consultation, de démarche stratégique ou encore de planification itérative (Mettan 1990 ; Rey 1994). Comme décrit ci-dessous, cette démarche comprend plusieurs phases de médiation.

L'approche de la CEAT est inspirée en particulier des travaux de Léopold Veuve sur la planification (Ecole polytechnique fédérale de Lausanne). Elle repose essentiellement sur l'instauration de négociations entre les représentants des groupes d'intérêts (élus politiques, propriétaires fonciers, associations de protection de l'environnement, autorités administratives, etc.) dans un objectif de construction collective d'une évaluation. Les grandes lignes de cette approche peuvent être résumées de la manière suivante (d'après Mettan 1990 et Rey 1994) :

- la démarche doit être rigoureuse en ce qui concerne la définition des règles du jeu, et souple pour la définition collective des problèmes, la méthode de travail collectif employée et le choix des solutions ;
- la démarche repose sur la création d'un groupe de travail réunissant les autorités administratives cantonales et fédérales concernées. Ce groupe de travail réalise sa mission sous l'égide d'élus politiques. La CEAT est alors investie d'un mandat d'étude et d'animation de la concertation. Elle réalisera sa mission en étroite collaboration avec ce groupe de travail et ne prendra aucune initiative sans son aval ;
- avec le groupe de travail, la CEAT réalise ensuite un travail d'analyse de la situation lui permettant de bien l'appréhender des points de vue technique, économique et socio-politique et d'identifier l'ensemble des acteurs concernés par le projet d'aménagement ;
- des réunions sont ensuite organisées avec ces acteurs afin de permettre leur « *confrontation* » autour d'une même table destinée à la connaissance de l'Autre. Il s'agit d'une phase dite de « *concertation* » qui vise l'échange et le partage d'informations. Cette concertation repose sur un principe majeur qui est celui de la clarté des règles du jeu posées par la CEAT : l'objectif du processus est clairement énoncé, les décideurs finaux sont clairement identifiés, la marge de négociation des participants est, elle aussi, clairement explicitée. Les travaux du ou des groupes alors constitué(s) repose(nt) sur la réalisation d'expertises (études techniques et/ou évaluations) et se tiennent en présence d'un ou plusieurs experts ;
- c'est sur cette base d'échange d'informations et d'opinions que des « *négociations* » s'engagent ensuite.

- les accords issus de ces négociations doivent nécessairement être validés par les représentants politiques afin d'être légitimés dans le processus de décision.

L'application de ces principes est restée limitée à quelques cas<sup>433</sup> pour deux raisons principales selon les représentants de la CEAT rencontrés : cette démarche se justifie d'une part uniquement dans le cadre de situations particulièrement complexes et conflictuelles, dont le nombre est limité ; d'autre part, bien qu'il y ait eu une augmentation sensible sur le territoire helvétique de ces situations au cours des années 80 qui ont suscité cette démarche de la CEAT, leur nombre a fortement décru aujourd'hui, rendant ainsi exceptionnel le recours à celle-ci.

L'exemple présenté ci-dessous constitue le premier succès de l'application de cette approche rencontré par la CEAT<sup>434</sup>. Elle intervient alors que deux projets d'implantation de décharges de déchets spéciaux ont été récemment abandonnés en raison de fortes oppositions locales. La démarche engagée doit permettre de sélectionner de manière concertée avec l'ensemble des acteurs concernés trois sites en Suisse romande (cantons de Vaud et de Fribourg) qui accueilleront chacun une installation de stockage pour déchets stabilisés (ISDS). Le processus engagé va s'étendre sur une période de cinq années, sous l'égide des cantons, autorités compétentes en la matière.

*Cas de médiation 7 : La recherche de sites de stockage de déchets en Suisse romande (ISDS)*

<i>L'objectif de la médiation</i>	
Sélectionner trois sites potentiels pour l'accueil d'installations de stockage de déchets spéciaux (ISDS).	
<i>L'initiateur et le financeur de la médiation</i> Les autorités des cantons de Fribourg et de Vaud.	<i>Le médiateur</i> La CEAT (6 personnes)
<i>Les participants</i> : des représentants d'intérêts divers selon les phases du processus. <i>Durée</i> : 5 ans (1988-1992)	
<i>Le déroulement de la médiation</i>	
La démarche se décompose en quatre phases dont le principe consiste à procéder à une sélection de plus en plus fine des trois sites potentiels d'accueil d'ISDS. Cette sélection résulte de négociations entre les parties concernées sur les critères de sélection des sites. Chaque phase est préparée et suivie par un comité de pilotage (5 représentants des administrations cantonales romandes et fédérales chargés du problème des déchets spéciaux, un expert des déchets spéciaux et un représentant de la CEAT) qui se réunit chaque mois et est validée par une décision des conseillers d'Etat des cantons, avec lesquels le groupe de travail se trouve en étroite relation.	
<u>Contexte</u> : l'Office fédéral pour la protection de l'environnement identifie 72 sites potentiels d'accueil d'ISDS en Suisse romande selon des critères géologiques et hydro-géologiques.	
<u>Etude préliminaire (1986-1987)</u> : la CEAT et un bureau d'études technique regroupent les informations disponibles et proposent aux autorités cantonales de se prononcer sur deux scénarii possibles : une procédure administrative ou une « démarche ouverte ». Les conseillers d'Etat optent pour le deuxième scénario.	

<sup>433</sup> Révision d'un plan d'aménagement local (Jongny), dynamisation de la rénovation à la Chaux-de-Fonds, conception d'un parc national Mont-Blanc, projet d'usine d'incinération de déchets ménagers dans le canton de Fribourg, etc.

<sup>434</sup> Cette description s'inspire du rapport d'analyse de ce processus de décision (Rey 1994) et d'un entretien mené avec le médiateur de la CEAT (Lausanne, mai 2000).

1<sup>ère</sup> phase : le bureau d'études, en liaison avec les administrations cantonales concernées, élabore une méthode d'évaluation multicritères qui conduit à retenir 32 secteurs potentiels d'accueil sur la base des 72 sites initiaux.

2<sup>ème</sup> phase (début de la médiation proprement dite) : à partir des 32 sites restants concernant 51 communes, l'objectif de la démarche est l'élaboration et la pondération collectives de critères de sélection des sites afin d'en réduire le nombre. Il s'agit également d'informer sur l'ISDS et de recueillir des informations du terrain. Pour ce faire, 4 «groupes d'études régionaux» de 40 à 50 personnes chacun sont mis en place. Chaque groupe est composé de 2 élus par commune concernée par un site, 6 à 8 représentants des milieux associatifs et de la protection du milieu naturel et 6 à 8 représentants des groupes d'intérêts. Ces représentants ont été désignés par leurs pairs sur invitation des conseillers d'Etat des deux cantons. Ces groupes sont animés et coordonnés par l'équipe de la CEAT au cours de 5 réunions de travail pour chacun d'eux. Deux groupes d'experts en matière de déchets accompagnent cette phase et plusieurs études techniques sont réalisées. Ces groupes décident à une quasi-unanimité des critères de sélection des sites, dont le nombre évolue ainsi de 32 à 14.

3<sup>ème</sup> phase : Des études techniques sont réalisées sur chacun des 14 secteurs en termes de qualité du sous-sol et d'impact potentiel de l'activité de l'ISDS sur la nature et le cadre de vie afin de répondre à des critères élaborés par les responsables des études. Afin d'opérer une pondération qualitative de ces critères, 6 «groupes d'accompagnement» géographiques, regroupant 10 à 20 personnes chacun, sont créés. Les membres de ces groupes représentent les élus des communes concernées par les sites restants (accompagnés parfois d'autres personnes à leur convenance), le monde agricole et de la forêt et les associations d'environnement. Chaque groupe se réunit à 4 ou 5 reprises afin de discuter et d'organiser les travaux de reconnaissance de terrain, de prendre connaissance des résultats des études techniques, de définir les modalités d'information dans les communes, de hiérarchiser les critères et de donner son avis sur la sélection des sites. Sur la base de ce classement, le groupe de travail propose de retenir cinq sites qui seront validés par les conseillers d'Etat au regard des critères retenus.

4<sup>ème</sup> phase : 5 «groupes d'accompagnement» sont créés afin d'accompagner le processus de sélection des sites. Des études techniques très détaillées sont réalisées en étroite collaboration avec ces cinq groupes. Ce n'est qu'à ce stade que le critère des coûts est pris en considération. L'évaluation comparative de ces cinq sites conduit finalement à en retenir trois.

#### *Les résultats obtenus et leurs implications*

Sur le site prioritaire retenu, *“ les aspects environnementaux ont été traités dans un rapport d'impact. Situé en zone agricole et forestière, le site a fait l'objet d'un plan d'affectation cantonal qui a été mis à l'enquête en février 1994. Il n'y a eu aucune opposition au projet, qui peut donc entrer dans la phase de planification pour sa réalisation effective ”* (Rey 1994). L'activité de la première installation a débuté en 1998.

Les cinq années qu'a duré cette démarche lui confèrent nécessairement un poids important dans le processus de décision d'implantation de l'ISDS. Plusieurs points méritent attention en cela qu'ils en soulignent toute la portée, néanmoins relative ...

Les négociations ont porté sur les critères de sélection d'un site d'accueil de la future ISDS, mais à aucun moment le processus mis en place n'a permis d'aborder la question du principe même de la réalisation de l'ISDS et des politiques helvétique et cantonales de gestion des déchets. Les règles du jeu étaient en effet explicites : il ne s'agissait en aucun cas de revenir sur la décision de la Confédération d'enfouir les déchets spéciaux ni celle des cantons de mettre en œuvre ce choix. Par ailleurs, le champ des possibles en matière de site d'accueil était prédéterminé par l'Office fédéral pour la protection de l'environnement (72 sites) puis par des experts (passage de 72 à 32 sites) lorsque les groupes d'étude régionaux ont été mis en place, ce qui, là aussi, limite la latitude des négociations. Ces négociations se sont ainsi déroulé dans un cadre délimité a priori par les

gouvernements fédéral et cantonaux et les experts<sup>435</sup>. Dès lors, une partie des choix effectués échappait aux participants du dispositif mis en place par la CEAT<sup>436</sup>. Enfin, comme le souligne le médiateur de la CEAT, les élus du canton devaient arbitrer des alternatives suscitées par certaines interrogations qui émergeaient au fur et à mesure que les négociations avançaient, ce qui, par conséquent, témoignait de la place relative qu'occupait ce dispositif de participation dans le processus de décision politique.

Il convient de souligner qu'en dépit du rôle central que les participants et ce dispositif ont joué dans ce processus de décision (cf. ci-dessous), la prise de décision est restée la prérogative des décideurs politiques cantonaux. Ceci renvoie à deux aspects importants sur la place de la démarche étudiée dans un processus de décision. D'une part, à aucun moment, la légitimité du décideur politique n'est remise en question. Le dispositif mis en place par la CEAT apparaît donc clairement comme un instrument d'aide à la décision politique, il constitue un « *appui à un processus politique de décision* », ce qui fait de lui un « *acte politique* » (Rey 1994 : 42). D'autre part, ce rôle central des élus politiques, en sanctionnant de manière officielle le résultat de chacune des étapes, a permis d'autant plus de légitimer cette démarche, et par conséquent de l'inscrire fortement dans le processus de décision. Au point qu'elle constitua, parfois, LE processus de décision.

Dès sa création, ce dispositif a été placé de fait au centre du processus de décision en raison du principe de transparence instauré par la CEAT pour rendre les négociations possibles. L'ensemble de la démarche repose en effet sur la clarté des règles du jeu et la transparence, qui vont de pair ; toute manœuvre qui se serait déroulée en coulisses et qui aurait influé sur le cours du processus de décision aurait forcément décrédibilisé l'ensemble de la démarche si elle avait été mise à jour. Au cours de ces cinq années, toute évolution du projet a, par conséquent, résulté du travail des participants au dispositif. Tout événement, décision, etc. extérieurs de nature à avoir un impact sur leurs négociations leur était communiqué de telle manière à ce qu'ils négocient en conséquence.

Par ailleurs, ont été associés à cette démarche l'ensemble des acteurs qui avaient la capacité (politique, financière ou légale) de favoriser ou ralentir ce processus : communes concernées, autorités administratives cantonales et fédérales, associations de consommateurs et de protection de l'environnement, et propriétaires de terrains. Ce qui, bien entendu, a participé au rôle majeur du dispositif dans le processus de décision. Ce dispositif revêt également un intérêt indéniable en termes de participation au sens où il prend en considération l'évolution territoriale du projet : au fur et à mesure que les sites se précisent, les groupes créés évoluent dans leur composition afin de permettre la participation des acteurs concernés par le projet. Cette participation des représentants

<sup>435</sup> « *Je dois dire aussi très clairement ce qui est négociable et ce qui ne l'est pas ; par exemple dans ce cas, je devais dire très clairement que le périmètre de la région d'étude n'était pas négociable. Les gens ne l'ont pas accepté tout de suite, mais la médiation est un processus lent.* » (entretien avec le médiateur de la CEAT, mai 2000).

<sup>436</sup> Néanmoins, sur les trois sites retenus finalement, seul un appartenait à la liste initiale des 72 sites. Les deux autres ont émergé au cours des négociations dans la cadre de groupes constitués. Cet ajustement de la démarche témoigne ainsi de l'existence d'une latitude permise dans les négociations.

d'intérêts est donc évolutive et confère une certaine souplesse au dispositif mis en place qui permet ainsi de ne pas laisser de côté certains acteurs.

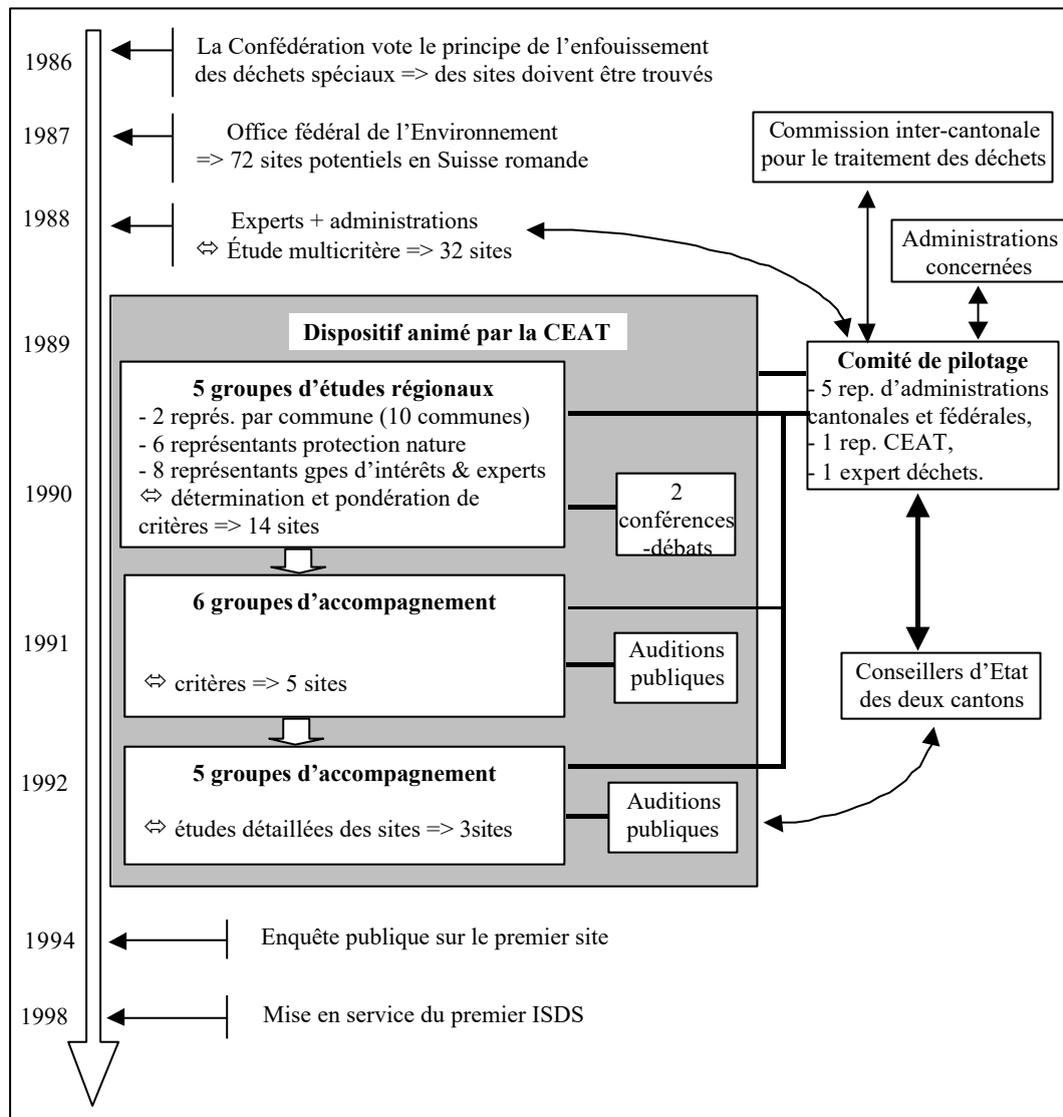


Figure 53 : Un dispositif de médiation élargie

Le dispositif de la CEAT n'a pas considéré de manière prioritaire la participation large de la population. Le médiateur de la CEAT justifie ce choix par l'impossibilité de mettre tout le monde autour de la table des négociations et par le coût prohibitif qu'aurait représenté l'organisation de consultations des populations locales dès le début du lancement de la démarche, où plus d'une centaine de communes étaient alors concernées. Cependant, lorsque le nombre des sites potentiels d'accueil de l'ISDS a été réduit de telle sorte que leurs chances d'être choisis augmentaient (et, corrélativement, les risques de nuisances se précisaient pour les populations concernées), des réunions publiques (« *auditions publiques* ») ont été organisées afin d'informer et de répondre aux questions de la

population, de la presse et des autorités communales. Ces réunions publiques sont intervenues en appui de l'organisation de deux conférences-débats à l'attention des élus politiques et représentants d'intérêts concernés de niveau régional, mais également d'une campagne de presse et d'une opération de communication adressée au grand public (plaquettes, etc.). Elles ont permis de présenter et justifier plusieurs points : la politique de gestion des déchets spéciaux, le dispositif mis en place par la CEAT, le processus d'élaboration des critères de choix des sites, les raisons du choix de tel site, les caractéristiques de l'ISDS et les compensations pour les communes dont le site serait retenu. Ces auditions publiques ont été organisées à deux moments importants : dans de nombreuses communes lors des travaux conduits (deuxième phase) par les groupes d'étude régionaux qui vont permettre de réduire le nombre de trente deux sites possibles sur cinquante et une communes à quatorze sites concernant onze commune, puis, un peu plus d'une année plus tard, au début de la troisième phase, dans les onze communes concernées. Si les premières réunions publiques ont rassemblé un auditoire peu important, la deuxième vague de réunions publiques a, en revanche, permis de réunir entre 60 et 150 personnes lors de chaque réunion.

Ainsi, le dispositif de la CEAT a tout de même pris en considération la participation large de la population. Cette participation n'a pas été considérée néanmoins de manière active par le comité de pilotage dans la mesure où l'objectif essentiel de ces réunions publiques était de légitimer la démarche et les choix effectués, c'est-à-dire, pour reprendre une expression du médiateur de la CEAT, de « *créer des supporters* » (Rey 1994).

Que donne à voir finalement la démarche de la CEAT du point de vue de la gestion des conflits d'aménagement ?

L'absence d'oppositions locales à l'annonce du choix des trois sites finalement retenus et lors de la réalisation de la première ISDS en 1998 semble témoigner de l'intérêt de cette démarche de ce point de vue. Pourtant, les manifestations de réticences et d'oppositions ont été nombreuses au cours de ces cinq années : rétentions d'informations initiales de la part d'administrations, conflits entre administrations et entre les cantons et la Confédération (celle-ci refusant que la forêt soit touchée par un site), refus de la part de certaines communes de participer à cette démarche dès le départ, et velléités de coalitions de communes contre le processus au moment où certains choix risquaient de privilégier leurs sites. La médiation n'évite donc pas le conflit. Le médiateur de la CEAT considère néanmoins que le climat de transparence et de confiance qui a été instauré progressivement a joué un rôle déterminant dans l'issue de sa démarche (Rey 1994 : 29 et s.). Bien entendu, cela nécessite du temps. Si ce climat a facilité les échanges entre les participants et, corrélativement, les négociations, en réduisant les représentations négatives et les *a priori*, on peut penser qu'il a également été « contraignant » pour ces participants au cours de la médiation ; en effet, ceux-ci pouvaient difficilement se désengager d'une démarche de dialogue qu'ils avaient maintes fois appelée de leurs vœux par le passé et qu'ils avaient cautionnée par leur simple participation qui, s'ils l'interrompaient, serait interprétée alors comme une manœuvre égoïste de leur part devant

la menace de voir le site situé sur leur territoire être retenu.

Le dispositif mis en place par la CEAT s'inscrit ainsi dans une logique de prévention des conflits d'aménagement. Parce qu'il est transparent et relève du décideur politique qui joue le jeu de cette transparence, il offre une faible « prise » à la contestation. Ce qui, rappelons-le, est étroitement lié à la maîtrise du processus de décision à travers le dispositif étudié, qui permet ainsi de contrôler la dynamique conflictuelle. Cette maîtrise du processus de décision associée au dispositif de négociations étudié apparaît centrale, sans pouvoir s'affranchir cependant d'une consultation large des populations concernées.

Pour conclure sur cette démarche, on aura souligné une fois de plus l'importance de l'élaboration de critères destinés à définir le profil d'un aménagement effectuée avec l'aide d'experts<sup>437</sup>. L'enjeu que semble représenter la mise en place de critères confère à la médiation menée davantage une fonction d'organisation de l'évaluation collective qu'une fonction de gestion d'un conflit. Cette évaluation collective apparaît en fait consubstantielle à la prévention des conflits d'aménagement lorsqu'elle s'inscrit à un niveau dépassant le cadre local ; sous réserve qu'elle s'inscrive dans un dispositif adapté, à l'exemple de celui qui vient d'être traité, l'évaluation collective et l'élaboration de critères suscitent nécessairement des échanges et des négociations et conduisent à des références et un langage communs sur la base duquel le dialogue est ensuite plus aisé pour prévenir les conflits. Il convient néanmoins de ne pas faire preuve de naïveté en la matière puisque ce langage commun n'exclut en rien les manœuvres stratégiques destinées à la défense d'intérêts particuliers : *« nous avons organisé les règles du jeu pour que l'évaluation soit participative. Et les gens ne sont pas tombés dans le panneau, ils savaient très bien qu'en définissant les critères, ils définissaient le problème d'arrivée chez eux [de l'installation]. On voyait très bien, après pondération des critères, que c'est une pondération pour faire jouer les critères afin que ça aille ailleurs »*<sup>438</sup>.

#### 4.4. La médiation associée à la délibération du public

Nous abordons ici une dernière approche qui inscrit la médiation environnementale dans un dispositif large. Il s'agit de la démarche du « discours coopératif » ou « procédure à trois étapes »<sup>439</sup>. Cette démarche correspond, selon nous, à l'approche la plus ambitieuse rencontrée dans les cinq pays abordés.

Cette démarche a été développée depuis le début des années 90 par une équipe de psychosociologues placée sous la direction du Professeur Renn au Centre d'évaluation technologique du Bade-Wurtemberg (Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart) dont les travaux portent sur les risques industriels. Elle a trouvé

<sup>437</sup> L'équipe de la CEAT utilise différentes méthodes d'animation, selon les situations, afin de permettre l'expression de l'ensemble des participants.

<sup>438</sup> Entretien avec le médiateur de la CEAT, mai 2000.

<sup>439</sup> Traduction personnelle respectivement de "cooperative discourse" et "three steps procedure".

plusieurs applications en Allemagne dans les domaines de l'énergie et du traitement des déchets, et une application en Suisse dans le cadre de la recherche d'un site d'accueil d'une décharge (Schneider & Oppermann & Renn 1998).

- *Les principes généraux de la démarche*

Cette démarche repose sur le principe de l'instauration d'un discours raisonné<sup>440</sup> autour d'un sujet de controverse. Le discours raisonné doit être entendu ici comme « *a discussion among all affected parties to resolve conflicts or engage in joint problem solving using a specific set of rules* » (Schneider & Oppermann & Renn 1998 : 381). L'accès à un discours raisonné passe par la mise en place d'une démarche (i.e. de discours coopératif) offrant les conditions de satisfaction des principes d'équité, de respect et d'honnêteté entre différents représentants d'intérêts (Renn 1995 & 1997). Le respect de ces principes relève de plusieurs facteurs, dont les plus importants sont : disposer de temps, l'ouverture du processus de décision, une égale position de toutes les parties fondée sur un consensus sur les règles du jeu, une volonté d'apprendre (notamment de l'Autre) de la part de l'ensemble des participants, et des comportements dénués d'*a priori*<sup>441</sup> (Schneider & Oppermann & Renn 1998 : 381-382).

Cependant, au même titre que le dispositif précédent de la CEAT, cette démarche s'inscrit davantage dans le registre de l'aide à la décision dans un objectif de prévention des conflits que dans celui de la gestion d'un conflit d'aménagement *stricto sensu*. La présentation de cette démarche ci-dessous ainsi qu'un cas d'application témoignent en effet une fois de plus du rôle central que joue l'élaboration collective par les participants de critères d'évaluation de projets d'aménagement. Ce type de démarche ne peut être considéré en l'occurrence comme un instrument de gestion des conflits d'aménagement, mais plutôt comme un mode de prévention des conflits d'aménagement via la mise en place d'une expertise collective. Elle repose sur le postulat selon lequel plus et plus tôt le processus d'élaboration d'un projet d'aménagement est participatif, meilleures seront les orientations prises et, par conséquent, moins le risque sera grand de voir un conflit d'aménagement émerger lorsque le projet se précisera du point de vue spatial (Renn et al. 1993). Bien entendu, ces deux aspects restent à démontrer, ainsi que leur lien de cause à effet.

La démarche du discours coopératif donne en l'occurrence la parole à trois « publics » différents (les représentants d'intérêts, les experts et le grand public concerné par un aménagement) et repose sur le postulat selon lequel cette triple participation active améliorera le processus de décision (Renn et al. 1993 : 205). A chacun de ces trois publics correspond une démarche particulière de participation, ces trois démarches étant liées au sein d'un unique dispositif : la procédure à trois étapes. On peut la considérer en ce sens comme une démarche hybride de participation associant trois étapes à trois publics

<sup>440</sup> Ou raisonnable (on trouve de manière récurrente l'expression de « *rational discourse* » dans les articles publiés sur cette démarche).

<sup>441</sup> On remarquera ici les nombreuses similitudes avec les principes de gestion des conflits d'aménagement que nous avons développés plus haut (cf. chapitre IV).

différents et selon trois modes participatifs. Chacune de ces étapes vise à faire émerger les thèmes considérés comme majeurs par un type d'acteurs, thèmes qui sont soumis aux deux autres types d'acteurs au cours des deux autres étapes. Chacune des étapes prépare ainsi la suivante :

- la *première étape* consiste à faire exprimer par les différents représentants d'intérêts concernés par le futur projet les valeurs et les critères d'évaluation qu'ils affectent au problème à traiter. Il est à ce titre essentiel que l'ensemble des valeurs puissent être exprimées, qu'elles relèvent des registres économique, politique, social, culturel ou religieux. La démarche (inspirée de la méthode Ralph Keeney) est fondée sur la nécessaire justification de leurs arguments par les différents participants. Les valeurs exprimées représentent les intérêts de l'ensemble des parties concernées. L'expression et la hiérarchisation des valeurs et critères que les différentes parties associent au projet d'aménagement procèdent de négociations assistées d'un médiateur. Cette médiation conduit ainsi à l'élaboration d'un arbre des valeurs (*value-tree*) qui permet de hiérarchiser les critères d'évaluation auxquels les différentes parties représentées accordent du crédit ;
- la *deuxième étape* consiste à transformer les critères d'évaluation précédents en indicateurs. Ce travail est réalisé en interne par l'équipe qui anime ce processus autour du médiateur. Ces indicateurs sont ensuite soumis aux représentants d'intérêts qui, après négociations, les amendent et les valident. Ces indicateurs constituent dès lors les références permettant d'évaluer la performance de chaque option qui émergera ensuite pour le projet d'aménagement à réaliser. Des experts externes entrent alors en jeu afin d'évaluer la pertinence de chaque option envisagée pour le projet d'aménagement sur la base de ces indicateurs ;
- la *troisième étape* donne la parole à des citoyens profanes constitués en jury afin de recueillir leur opinion sur les différentes options du projet d'aménagement et leur classement de ces options. Ceux-ci sont concernés (mais non affectés) par le projet en question qui est susceptible d'être réalisé dans leur région de résidence. Leur rôle est de se poser en jury populaire des options précédemment définies sur la base de leurs propres valeurs et préférences. Après avoir reçu des informations, un ou plusieurs jurys sont ainsi amenés à rendre leur verdict sur les différentes options du projet et sur les indicateurs. Les représentants d'intérêts et les experts externes interviennent également en tant que témoins à la demande des jurés. Cette dernière étape se déroule sur le modèle des « cellules de planification » (*planungszelle*), démarche précurseur des jurys de citoyens (cf. infra).

Ce dispositif est résumé dans le Tableau 13 ci-dessous.

Tableau 13 : le modèle de discours coopératif ou procédure à trois étapes

	<b>1<sup>ère</sup> étape</b>	<b>2<sup>ème</sup> étape</b>	<b>3<sup>ème</sup> étape</b>
	Détermination des intérêts et des critères	Mise en place des options	Evaluation des options
Démarche utilisée =>	Médiation	Médiation + expertise	Cellules de planification
Groupes d'intérêts	Détermination des valeurs de chaque groupe	Suggestions pour les experts	Témoins des panels de citoyens
Experts	Amendement de la liste d'intérêts	Recueil des avis des experts	Discutants / questions soulevées par le jury
Citoyens	Amendement et modification de la liste d'intérêts	Transformation des avis des experts	Evaluation et recommandations
Promoteur	Introduit les premières idées de la liste d'intérêts	Apporte des connaissances institutionnelles	Témoin des panels de citoyens
Equipe responsable de la procédure	Animation Transformation des intérêts en valeurs puis en indicateurs	Animation Vérification des avis des experts	Animation Compilation des rques et conclusions des panels de citoyens
Résultats =>	« Arbre de valeurs » communes	Intérêt de chaque option	Priorité des options

D'après Renn & Webler & Kastenzholz (1995) ; Schneider & Oppermann & Renn (1998).

Les **zones grisées** correspondent au groupe cible concerné par l'étape de la démarche.

Les **zones double-encadrées** correspondent aux étapes auxquelles l'acteur participe (par exemple, les experts participent aux 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> étapes, et ils amendent à cette occasion la liste d'intérêts établie au cours de la première étape).

Il convient de nous arrêter sur la troisième étape afin d'apprécier l'intérêt d'associer une phase de délibération du public à la médiation, phase originale parmi l'ensemble des dispositifs étudiés dans les cinq pays.

- *La délibération du public à travers une démarche de « cellules de planification »*

L'objectif de la démarche de «cellules de planification» (*planungszelle*) est de fournir aux décideurs politiques des éléments de décision relevant d'une expertise citoyenne<sup>442</sup>. Celle-ci se place en effet résolument dans un contexte d'« *incapacité du système politico-administratif à gérer les problèmes aigus actuels* » (Dienel & Renn 1995 : 118). Chez ces deux auteurs, également les deux promoteurs majeurs de cette démarche en Allemagne, l'amélioration de la participation des populations aux décisions politiques qui les affectent constitue un

<sup>442</sup> On se référera utilement à Dienel & Renn 1995 : 117-140 et à Renn et al. 1993 : 196-205 pour une présentation de la démarche de *planungszelle*.

moyen d'édifier des politiques de long terme et participe d'un renforcement de la démocratie représentative par le biais d'une véritable reconnaissance du rôle d'appui que la démocratie participative est en mesure de jouer (Dienel & Renn 1995 : 119 & 126).

Cet objectif est exprimé par des recommandations et des propositions adressées à l'attention des décideurs politiques à partir d'un processus délibératif conduit au sein d'une population informée et représentative (du point de vue statistique) de l'ensemble de la population concernée par un projet d'aménagement. En combinant, en effet, une certaine représentativité du jury<sup>443</sup>, la qualité de l'information qui lui est dispensée, et son travail de réflexion que permet le processus délibératif, la démarche vise ainsi à donner du poids aux conclusions du jury dans un objectif d'aide à la décision auprès des décideurs politiques<sup>444</sup>. Ce type de démarche constitue, en fait, à la fois un mode d'aide à la décision et une forme de légitimation de la décision politique dans la mesure où le décideur peut justifier sa décision sur la base d'un verdict rendu par un panel de citoyens.

Les démarches de *planungszelle* se posent en l'occurrence explicitement comme un essai d'implication de la population dans les décisions qui l'affectent au niveau local selon le principe de la participation du « *citoyen à la planification non pas en tant que représentant d'un intérêt déterminé, mais comme individu appartenant à la société* » (Linder et al. 1992 : 75). Ce qui est recherché dans ce cas est l'expression d'opinions de personnes qui n'ont pas d'intérêt direct dans le projet ou la politique mis en discussion, étant entendu que ces opinions sont censées tenir davantage compte de l'intérêt général et du long terme que ne le feraient des représentants d'intérêts ou des personnes affectées par ce projet ou cette politique (ce qui, dans le domaine de l'aménagement, est explicitement présenté comme un moyen de dépasser le NIMBY). Par ailleurs, le processus délibératif et l'intervention d'un animateur permettent à chaque participant de s'exprimer<sup>445</sup> et la délibération au sein du groupe favorise la réflexion<sup>446</sup>.

La démarche de cellules de planification a été expérimentée en Allemagne dès les années 70 par Pieter Dienel et est devenue désormais une approche régulièrement utilisée dans ce pays en raison de la qualité des résultats qu'elle produit (Renn et al. 1993). Elle a été appliquée dans le cadre de l'élaboration de plans et projets d'urbanisme, d'un plan d'assainissement d'un centre-ville, d'un projet d'aire de repos et de loisir, d'un projet pour l'approvisionnement en énergie d'un quartier urbain, d'un projet pour une politique énergétique socialement souhaitable et acceptable, etc. (Dienel & Renn 1995; Linder

<sup>443</sup> Il s'agit notamment de veiller à l'absence de liens entre les participants sélectionnés et les intérêts en jeu.

<sup>444</sup> Ce poids sera d'autant plus important que le nombre de jurys organisés autour d'un même thème sera élevé. Par exemple, entre juin 1982 et avril 1983, à la demande du gouvernement fédéral, l'équipe de Renn & Dienel organisa vingt jurys en Allemagne dans sept länder sur le thème de l'énergie, ce qui permit de réunir 427 citoyens (d'après Linder et al. 1992 : 72 et s. et Price & Neijens 1998).

<sup>445</sup> Ce que certains ne feraient probablement pas dans une réunion publique (mode habituel de participation du public) où certaines catégories de personnes s'expriment davantage que d'autres, au risque de monopoliser la parole (cf. supra I.3.3.).

<sup>446</sup> Les limites de la démarche de cellules de planification sont néanmoins connues (absence de responsabilité future dans les recommandations et propositions formulées, inégale capacité d'assimilation des informations, etc.) (Renn et al 1993).

1992 : 77 ; Renn et al. 1993). Elle a été précurseur des jurys de citoyens qui ont été développés tout particulièrement aux Etats-Unis et, plus récemment, en Angleterre (25 jurys de citoyens conduits de 1996 à 1999), en Australie, au Danemark, etc. autour d'enjeux localisés : santé, urbanisme, protection de zones naturelles, installations industrielles, etc.. Ces deux instruments reposent sur des principes similaires<sup>447</sup>.

*Planungszelle* et jurys de citoyens reposent sur la constitution de panels de 12 à 25 personnes choisies au hasard dans la population (à partir des fichiers de recensement des communes). Une fois sélectionnées afin qu'elles satisfassent à des critères de représentativité, ces personnes, rémunérées pour l'occasion, vont constituer un jury qui se réunira durant plusieurs journées à deux ou trois reprises à quelques semaines d'intervalle (quatre à huit journées en tout le plus souvent). Leur travail s'inscrira dans le dispositif suivant :

- des informations sont apportées aux jurés par divers supports (documents écrits, vidéo, visites de terrain, etc.) ainsi que par des experts scientifiques et les représentants d'intérêts concernés ;
- une fois ces informations reçues, un animateur est chargé de lancer le débat et de susciter le questionnement et les échanges au sein du groupe ;
- après des premiers échanges au sein du jury d'une part et entre les jurés et les experts d'autre part, le jury est généralement amené à travailler par petits groupes. Au sein de ces groupes thématiques, les informations peuvent être plus finement étudiées et peuvent donner lieu à des questions soumises à nouveau aux experts. Par ailleurs, afin de réduire au maximum les risques de manipulation de la part des experts, des réunions avec des représentants d'intérêts directement concernés par le projet ou la politique en jeu peuvent être organisées ;
- le jury discute ensuite autour des résultats issus des travaux des groupes qui lui sont présentés. Il peut être amené à solliciter à nouveau les experts ;
- il rend ensuite un verdict et formule des propositions selon la règle de la majorité ;
- les conclusions du jury sont consignées ensuite dans un rapport qui, après approbation du contenu par ses membres, est remis à l'organisateur du jury. Ce rapport fait généralement l'objet d'une diffusion auprès des décideurs politiques et des administrations concernées. Une campagne de presse permet par ailleurs de faire connaître les résultats auprès du grand public.

L'expérience montre que la démarche de cellules de planification convient particulièrement aux stades initiaux de la planification, lorsque les populations affectées par un projet ne sont pas encore identifiables. Dans ce contexte, cette forme d'expertise sociale peut être ainsi reconnue comme légitime auprès de l'ensemble des acteurs, ce qui

---

<sup>447</sup> Pour une approche des démarches de jury de citoyens, on se reportera à Armour (1995), Crosby (1995), Delap (1998). La principale distinction entre jury de citoyens et cellules de planification réside dans une ambition moindre affectée à la première démarche (son cadre d'application est plus restreint en termes de d'importance des thèmes débattus) et dans une moindre sollicitation du regard critique des participants (Renn et al 1995 : 344).

est moins vrai lorsqu'un projet se précise et que des représentants d'intérêts et des personnes affectées ne reconnaissent plus à d'autres de s'exprimer à leur place. En conséquence, « *cette procédure n'est guère en mesure de remplacer les négociations directes entre les représentants d'intérêts concernés [... mais ...] peut être considérée comme étant une partie d'une procédure de participation plus vaste* » (Linder 1992 : 80).

En associant ainsi la démarche de cellules de planification à la médiation des intérêts, l'objectif recherché est d'associer deux procédures différentes qui répondent à deux objectifs distincts. La population peut ainsi faire valoir son expertise sur les options définies par les représentants d'intérêts. Cependant, ce sont ces derniers qui s'opposent généralement à ce type de démarche (Renn et al. 1993 : 200).

- *Un exemple d'application de la démarche de discours coopératif*

Le cas présenté ci-dessous est une application de la démarche de discours coopératif à la politique des déchets (avec néanmoins quelques adaptations). La réalisation d'équipements de traitement ou de stockage des déchets constitue un domaine qui sied *a priori* à cette démarche dans la mesure où les oppositions rencontrées sont essentiellement liées (cf. chapitre 1) à la perception de risques (pour la santé des personnes situées à proximité de l'installation, pour l'environnement naturel, et pour l'image de la région) et de problèmes d'équité (inconvenients concentrés sur un territoire réduit pour des avantages ressentis pour la région), aspects dont la difficulté de traitement a suscité initialement le concept de la démarche de discours coopératif.

L'objectif de la démarche ainsi engagée est de définir un mode de traitement des déchets et les critères permettant de hiérarchiser les sites potentiels d'accueil de la ou des installations de traitement des déchets. Cette initiative s'inscrit dans le cadre de la mise en application d'une loi fédérale qui oblige les collectivités locales à améliorer leur système de traitement des déchets selon certaines dispositions à l'horizon de 2005.

Cet objectif présente de nombreuses similitudes avec celui qui a guidé la démarche de la CEAT en Suisse romande pour la recherche d'un ISDS (cf. supra VI.4.3.c/). Cette similitude rendra plus aisée la comparaison entre ces deux dispositifs. Nous verrons notamment quel est l'intérêt en termes de gestion des conflits d'organiser dans la démarche de discours coopératif la participation active de la population via les jurys de citoyens, dispositif absent de la démarche de la CEAT qui s'était davantage concentrée sur la participation des représentants d'intérêts.

Trois Districts et la ville de Pforzheim (en Forêt Noire) décident de coopérer en 1993 afin d'élaborer un programme régional de gestion des déchets dans la région Nord de la Forêt-Noire. Ils créent une structure régionale commune (PAN) regroupant les différentes administrations concernées et des représentants élus des quatre collectivités. Le PAN sollicite un consultant pour traiter le volet technique et le professeur Renn et son équipe pour mener un processus participatif. Celui-ci sera conduit selon la démarche de discours coopératif.

Cas de médiation 8 : L'approche de discours coopératif appliquée à la gestion des déchets

<i>L'objectif de la médiation</i>	
Elaborer un programme de gestion des déchets dans la région Nord de la Forêt Noire en proposant notamment une classification de sites potentiels d'accueil et un type de traitement des déchets.	
<i>L'initiateur de la médiation</i> Le PAN (trois Districts et la ville de Pforzheim).	<i>Le médiateur</i> Le professeur O. Renn et son équipe de chercheurs.
<i>Le financeur de la médiation</i> Un programme de recherche et le PAN.	
<i>Les participants</i> : ils diffèrent en fonction des phases : représentants des Districts et de la ville, des acteurs économiques, du monde agricole, de la population ; experts.	
<i>Durée</i> : 2 ans	
<i>Le déroulement de la médiation</i>	
Des experts assistent les participants à l'ensemble de ces phases à travers leurs informations et des études spécifiques qu'ils sont amenés à réaliser à la demande des participants. Le PAN accompagne, pour sa part, cette démarche et joue un rôle actif en fournissant des informations techniques et légales aux participants.	
<u>1<sup>ère</sup> phase (5 réunions)</u> : médiation par le Professeur Renn entre les représentants des groupes d'intérêts (deux à trois représentants par groupe d'intérêts). Il s'agit de trouver un accord sur la nécessité de résoudre le problème des déchets et d'effectuer un inventaire de leur production à l'horizon 2005. Les informations sont apportées aux participants qui expriment ensuite les valeurs qu'ils attribuent à ce problème et à son traitement. La médiation permet finalement d'inventorier les problèmes à aborder et d'évaluer la quantité de déchets à traiter en 2005 => ce qui permet d'évaluer la capacité de traitement supplémentaire à réaliser en regard de la capacité existante.	
<u>2<sup>ème</sup> phase (une séance de travail de deux jours + visite d'un incinérateur + 6 réunions)</u> : poursuite de la médiation par le Professeur Renn entre les représentants des groupes d'intérêts. Ces réunions, complétées de groupes de travail permettent de recommander des options techniques sur les modes de traitement des déchets (les représentants d'intérêts votent à la majorité –et non à l'unanimité-) et les critères de sélection des futurs sites. Cependant, aucune décision n'est prise par le groupe, malgré trois votes pour l'incinération et 9 contre.	
A l'issue de la seconde phase, les élus des trois Districts et de la ville de Pforzheim décident du type d'installation à implanter sur la base des critères et recommandations issues de la deuxième phase : une usine d'incinération et deux usines de traitement biomécanique ; ce qui nécessite de déterminer trois sites d'implantation.	
Un <u>travail d'expertise</u> est réalisé durant plus d'une année afin de déterminer les sites potentiels d'accueil pour la ou les future(s) installation(s) de traitement des déchets => 16 sites sont sélectionnés.	
<u>3<sup>ème</sup> phase</u> : la démarche adoptée est alors celle des « cellules de planification ». 10 groupes de citoyens réunissant chacun 20 personnes travaillent en parallèle au classement des meilleurs sites précédemment désignés. Ces personnes résident dans les territoires concernés par les 16 sites potentiels. Elles sont réparties de manière équilibrée entre les 10 groupes. Quatre groupes doivent déterminer les critères de sélection du site d'accueil du futur incinérateur et six groupes doivent faire de même pour les deux usines de traitement biomécanique, sous l'égide d'animateurs de l'équipe du Professeur Renn. Les résultats des deux étapes précédentes sont revus, les valeurs sont à nouveau exprimées par les participants afin d'élaborer de nouveaux critères d'évaluation, et des recommandations sont formulées sur la base de négociations internes à chacun des 10 groupes. Les critères qui sont alors considérés sont d'ordre social, politique, environnemental, économique et d'équité. Finalement, 3 représentants de chaque groupe sont désignés afin d'harmoniser leurs recommandations respectives au cours d'une séance plénière. Cette séance est l'objet de négociations qui conduisent à la formulation de recommandations ainsi que la proposition de trois sites d'implantation. Toutefois, une partie des groupes d'intérêts se démarque de ces recommandations au cours de la dernière réunion afin de préserver leurs intérêts. Le consensus n'est donc pas obtenu. Ces résultats sont à nouveau discutés au sein de chacun des 10 groupes, dont certains vont se démarquer des résultats de la séance plénière. Les résultats et observations émises au sein des groupes sont ensuite inclus dans un rapport final transmis aux élus.	
<i>Les résultats obtenus et leurs implications</i>	
Les résultats obtenus apparaissent insatisfaisants d'une part parce que le rapport final apparaît comme l'expression d'un compromis et non d'un consensus. D'autre part, le relais n'a pas été véritablement pris par les décideurs politiques, à l'exception de la validation du mode de traitement des déchets suggérés à l'issue de la médiation de la deuxième phase (non sans difficultés). La décision finale n'était toujours pas prise début 1998.	

Ce cas est riche d'enseignements dans la mesure où il permet de constater qu'une démarche ambitieuse du point de vue de la participation (i.e. en tentant de concilier participation des représentants d'intérêts et participation de la population) n'est pas concluante du point de vue de la décision. Une partie seulement des résultats issus de la démarche de discours coopératif a, en effet, été validée par les décideurs politiques. Ce bilan mitigé résulterait avant toute chose de l'absence d'un lien fort qui unit cette démarche au processus de décision politique ; ce qui ne doit en rien obérer néanmoins des limites inhérentes à la démarche elle-même.

Les membres de l'équipe du professeur Renn que nous avons rencontrés soulignent les demandes répétées de la part des participants quant au statut de leurs recommandations, sur la manière dont les décideurs politiques les considéreront, etc. Ces demandes traduisent une absence de clarté des règles du jeu, clarté pourtant consubstantielle à toute démarche de médiation digne de ce nom<sup>448</sup>. Des entretiens conduits *a posteriori* auprès de nombreux participants par l'équipe du professeur Renn ont montré que ceux-ci ont jugé de manière positive le dispositif mis en place, l'unique source de frustration résidant dans l'absence d'intégration par les décideurs politiques des résultats issus de leur travail. Cette dimension du conflit d'aménagement (cf. « conflit de procédure » supra I.3.3.) traduit bien un enjeu majeur qui se pose à toute démarche de gestion des conflits d'aménagement et qui pénalise finalement celle-ci. En effet, l'un des obstacles majeurs rencontrés par l'équipe du professeur Renn provient de la difficulté à transférer les recommandations des participants vers l'arène politique. Trois éléments permettent d'expliquer cette difficulté.

En premier lieu, il convient de souligner que le dispositif participatif s'est déroulé de manière concomitante à la procédure administrative officielle animée par le PAN (Schneider & Oppermann & Renn 1998: 387), lieu de négociations auquel ce dispositif n'avait pas accès. Ce dispositif se trouvait ainsi déconnecté des principales arènes de négociations : le PAN, la procédure animée par le PAN et les assemblées élues des trois Districts et de la ville de Pforzheim (cf. ci-dessous). Il est apparu, en outre, largement tributaire de décisions antérieures, confortant en cela l'impression d'un dispositif isolé au sein d'un processus de décision.

En second lieu, malgré l'existence du PAN qui était censé développer une approche globale (i.e. régionale) du problème de la gestion des déchets, les décisions finales ont finalement continué de relever des différentes autorités locales (élus de la ville de Pforzheim et des trois Districts). Celles-ci se sont senties dépossédées de leurs compétences par le PAN et ses initiatives, et donc également par le dispositif participatif mis en place par l'équipe du professeur Renn. Le rôle du PAN est donc resté limité, les décideurs politiques locaux entendant conserver leur libre arbitre. Bien entendu, le dispositif participatif fut perçu de leur part comme une atteinte à leur mandat, ce qui

---

<sup>448</sup> Le professeur Renn et son équipe assimilent explicitement les deux premières étapes à une médiation (Schneider & Oppermann & Renn 1998: 392).

explique que les « *parliamentarians kept distance to the participation process and accepted information on the results only from the PAN* » (Schneider & Oppermann & Renn 1997 : 4).

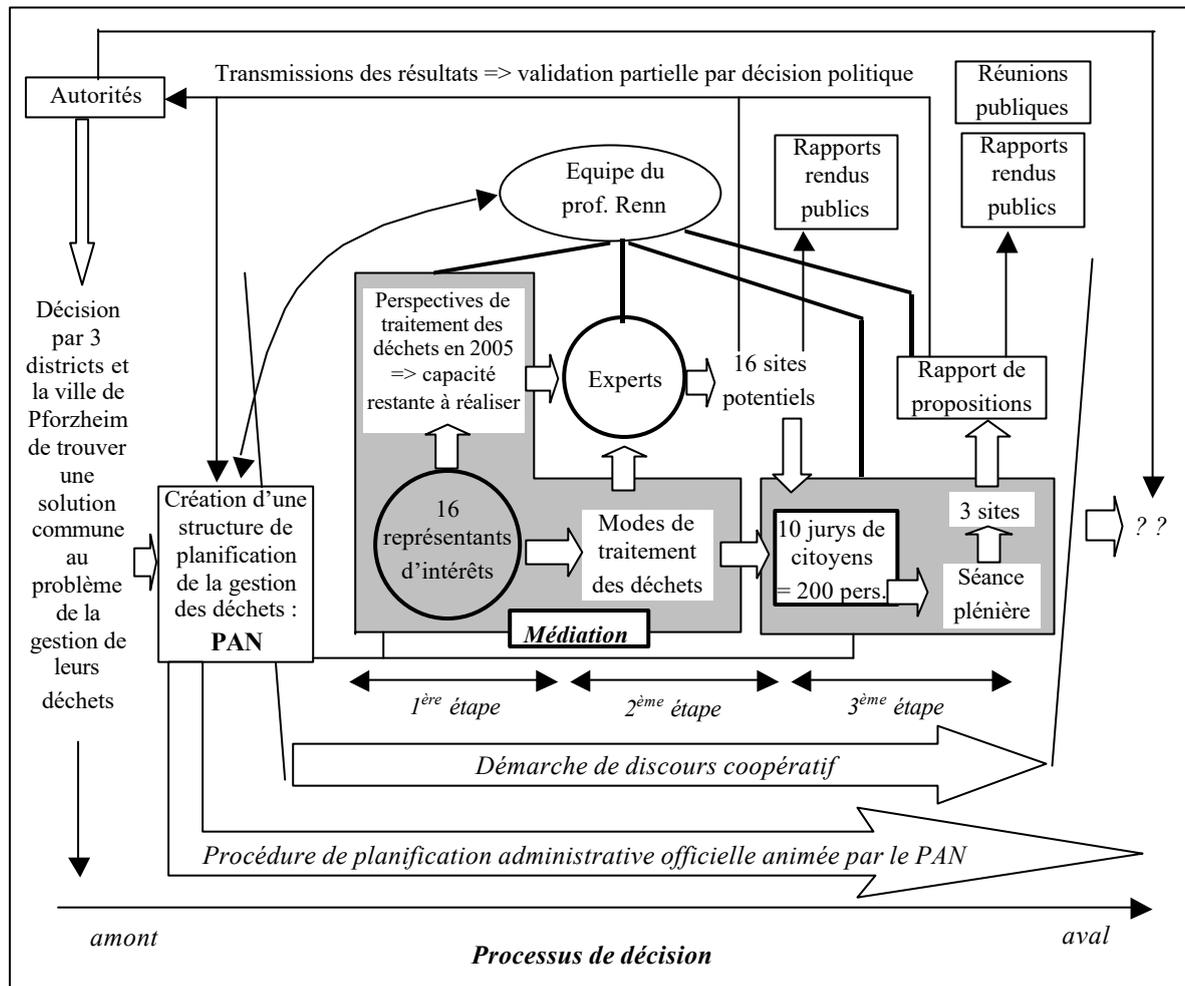


Figure 54 : Un exemple peu concluant d'application de la démarche de discours coopératif

En troisième lieu, un élément majeur permet d'expliquer en partie les deux précédents points : celui de la faible place qu'occupent les décideurs politiques dans la démarche de discours coopératif (on aura remarqué l'absence de ligne spécifique « décideurs politiques » dans le Tableau 13 précédent). Lors de notre entretien, le professeur Renn reconnaissait avoir probablement commis une erreur majeure en évitant sciemment d'accorder une place importante aux élus politiques dans son dispositif. Cette volonté résultait du principe selon lequel les élus politiques allaient perturber le dispositif, notamment par une monopolisation de la parole de leur part, mais également en suscitant un discours plus revendicatif de la part des autres participants. Un autre membre de l'équipe du professeur Renn considère, pour sa part, que les élus politiques n'ont jamais véritablement adhéré au dispositif participatif en dépit de l'intérêt réel que le PAN lui a accordé ; les décideurs politiques auraient, en l'occurrence, « laissé faire » en raison

d'importants financements du secteur de la Recherche mobilisés par le professeur Renn qui ne les engageaient ainsi pas financièrement. Dans ces conditions, il était probablement illusoire d'attendre de leur part une adhésion pleine et entière à la démarche participative mise en place.

Les décideurs politiques n'étaient néanmoins pas totalement déconnectés du dispositif participatif puisque les collectivités locales étaient représentées au sein du PAN par plusieurs élus politiques. Les trois Districts et la ville de Pforzheim se sont néanmoins désolidarisés de leurs représentants au sein du PAN. Ceux-ci n'ont pu établir un relais fort entre le dispositif participatif et leurs assemblées. On retrouve ici le problème (classique) dans toute négociation du lien entre les représentants et ceux qu'ils représentent.

Enfin, les travaux du PAN ont souffert d'une adhésion limitée à leur démarche régionale de la part des différentes administrations concernées. En dépit des efforts déployés par le PAN pour développer une coopération horizontale, les clivages traditionnels entre les administrations sectorielles ont pris le dessus. Ce qui a d'autant plus marqué la frontière entre le dispositif participatif mis en place et le processus de décision.

En somme, l'absence de soutien politique et administratif accordé à la démarche participative (ce qui, en d'autres termes, traduit le faible degré d'intégration de ce dispositif au sein du processus de décision) peut être considérée comme le facteur limitant majeur à sa réussite. L'équipe du professeur Renn semble bien n'avoir pas prêté suffisamment attention à cet aspect, contrairement à l'équipe de la CEAT dans le cas de l'ISDS. La différence majeure entre ces deux situations étudiées provient de l'importante disparité dans la demande politique formulée à l'endroit de la mise en place d'un dispositif participatif : celle-ci était fortement exprimée dans le cas de la recherche d'un site d'accueil de l'ISDS, ce qui fut loin d'être le cas dans le présent cas. Si l'on considère que le dispositif mis en place par la CEAT était mis au service de la décision politique alors que le dispositif mis en place par l'équipe du professeur Renn était mis au service avant tout de la Recherche afin d'étudier la participation, les résultats obtenus ne constituent en rien une surprise.

Le dispositif participatif a également révélé un certain nombre de limites qui participent au bilan mitigé du dispositif étudié.

En effet, certains groupes d'intérêts n'ont pas participé régulièrement aux réunions de médiation des deux premières phases (Schneider & Oppermann & Renn 1998: 393). Les industriels se sont, en particulier, désintéressés de travaux des groupes en raison de l'émergence de critères d'évaluation et d'options qui satisfaisaient partiellement leurs attentes. L'absence récurrente des représentants des industriels a conduit à un déséquilibre des forces représentées au sein du groupe de médiation. On peut penser que cette absence a renforcé le processus de délégitimation du dispositif participatif et de ses résultats opéré de la part des décideurs politiques.

Par ailleurs, le nombre de panels de citoyens (troisième étape) est apparu *a posteriori* trop important. La gestion des dix groupes est rapidement devenue excessivement compliquée

et coûteuse en temps pour l'équipe animatrice. De l'avis même de ses initiateurs, ce genre d'expérience n'est pas à reproduire à si grande échelle (Schneider & Oppermann & Renn 1997). Un dispositif de quatre à six groupes (ce qui a été conduit dans d'autres cas d'application de la démarche de discours coopératif) semblerait plus aisé à gérer tout en permettant une représentation suffisante des habitants des différents territoires concernés par le projet ou la politique d'aménagement<sup>449</sup>.

Il est apparu, par ailleurs, difficile de lier les deux premières phases (de négociations) à la troisième phase (de délibération de la population concernée). L'ensemble des choix effectués au cours de ces deux phases a nécessité d'être expliqué et justifié au cours de la troisième phase. Les participants aux dix jurys ont accepté ces choix non sans difficulté. Les voyages d'études afin de connaître le fonctionnement et les impacts d'autres sites et installations ainsi que les discussions avec les experts ont été les deux éléments moteurs dans leur acceptation des choix effectués précédemment.

Enfin, la démarche du discours coopératif semble privilégier davantage la mise en exergue des intérêts (via la réalisation du *value tree*), c'est-à-dire le conflit apparent, que la gestion des représentations et des émotions entre les parties présentes<sup>450</sup>, qui expriment le conflit sous-jacent. Par ailleurs, l'absence de discussion et de recherche de consensus sur la démarche mise en place (qui leur a été «imposée») et sur les règles du jeu n'a assurément pas favorisé un climat de transparence propice à créer un climat d'entente entre les participants. On comprend mieux dès lors que le dispositif participatif n'ait pas été des plus concluants en termes d'amélioration des relations entre les différentes parties.

L'ensemble de ces constats formulés à l'endroit d'une démarche pourtant ambitieuse témoigne de la difficulté qu'il y a à concilier participation et décision. Dans ce cas précis, l'accent semble avoir été davantage mis sur le premier point que sur le second, expliquant probablement le semi-échec obtenu. Un dispositif participatif, aussi complet soit-il, apparaît inadapté à la gestion/prévention d'un conflit d'aménagement s'il n'est pas suffisamment intégré au processus de décision. Le déroulement de la démarche témoigne, par ailleurs, de l'incertitude qui l'accompagne et de la difficulté à la gérer puisque certaines parties ont quitté la table des négociations (les industries) tandis que d'autres ont remis en cause l'ensemble de la démarche au cours de l'ultime réunion en refusant de valider certaines recommandations des jurys de citoyens. Doit-on mettre ces comportements sur le compte du dispositif participatif ou sur le processus de décision? Probablement les deux puisque l'un et l'autre s'influencent mutuellement (même si l'influence se résume parfois à l'ignorance volontaire). En tout état de cause, il serait probablement présomptueux de considérer d'une part que les relations ont été améliorées entre les parties qui ont participé à la médiation et, d'autre part, que la réalisation des trois équipements sera indemne de tout conflit d'aménagement local. Ainsi, paradoxalement, le

<sup>449</sup> Entretien conduit avec un membre de l'équipe du professeur Renn, de l'Akademie für Technikfolgenabschätzung, Stuttgart, novembre 1997.

<sup>450</sup> Le *value tree* permet de cerner les représentations d'un problème et non les représentations entre les acteurs, pourtant sources de conflit.

résultat obtenu n'est pas à la mesure de l'ambition affichée par le dispositif participatif mis en place. Une meilleure intégration de celui-ci au processus décisionnel semble se poser comme la condition *sine qua non* à sa réussite.

A l'instar des conclusions émises par l'équipe de la CEAT à l'issue de sa médiation évoquée plus haut, l'équipe de chercheurs réunis autour du professeur Renn conclue sur la nécessité de satisfaire deux principes majeurs dans ce type de démarche : la nécessaire flexibilité du dispositif participatif afin qu'il puisse être adapté ainsi à la demande des participants et l'existence de règles du jeu claires quant au problème traité, au mandat octroyé aux participants, aux délais disponibles et à la manière avec laquelle les résultats des travaux du groupe seront considérés (Schneider & Oppermann & Renn 1998: 394).

## VI.5. CONCLUSION DU SIXIEME CHAPITRE

A la lumière des différents constats qui viennent d'être évoqués, le bilan issu de l'analyse des démarches de médiation environnementale dans cinq pays apparaît finalement contrasté. Celui-ci traduit une approche européenne de la médiation environnementale qui se révèle sensiblement différente de l'approche nord-américaine à travers l'émergence de dispositifs innovants encadrant la médiation et qui ne s'appliquent pas uniquement à des projets d'aménagement localisés. Cette analyse permet par ailleurs de désacraliser une démarche présentée souvent comme idéale, en révélant les difficultés qui accompagnent son application ainsi que sa capacité toute relative à satisfaire la gestion des conflits d'aménagement.

Le développement de la médiation environnementale apparaît, en fait, fortement tributaire du niveau de participation des personnes concernées par un aménagement que leur confèrent les procédures administratives, et à plus forte raison la procédure d'évaluation environnementale. Nous avons qualifié ainsi de « participation continue » (Wallonie et Pays-Bas) une procédure reposant sur plusieurs moments de consultation de la population sans néanmoins lui permettre l'accès aux scènes de négociations ; cette forme de participation semble inadaptée à la gestion des conflits d'aménagement, ce qui conduit à penser qu'elle constitue un terrain propice au développement de la médiation environnementale. La « participation progressive » (Québec et Suisse) traduit en revanche une implication plus importante de la population dans le processus d'élaboration d'un projet d'aménagement rendue possible en particulier par l'existence de ressources, ce qui y rendrait plus relative la nécessité de recourir à la médiation environnementale. Enfin, la « participation entonnoir » (Allemagne) correspond à une forme de participation dédiée de manière quasi-exclusive aux personnes affectées par un projet d'aménagement et se souciant peu de l'implication d'un public plus large ; on peut penser *a priori* que la médiation environnementale pourrait y trouver sa place en raison d'une inadéquation des

procédures participatives avec les principes de gestion des conflits d'aménagement.

La médiation environnementale va émerger de manière inégale dans ces pays à la fin des années 80 dans un contexte de conflictualisation des projets d'aménagement. Elle va, en effet, susciter un intérêt de la part des autorités publiques néerlandaises, helvétiques, allemandes et québécoises aux prises avec des situations complexes à gérer auxquelles elles ne sont pas préparées. Les conflits liés à la réalisation d'équipements de traitement et de stockage des déchets constituent tout particulièrement le noyau dur de ce mouvement de conflictualisation. Après la réalisation de ces équipements, et dans un contexte, semble-t-il, de moindre conflictualité des projets d'aménagement, ce besoin s'est atténué dans les pays européens, à l'exception de l'Allemagne ou, après plusieurs années d'expérimentations, la médiation environnementale commence à se développer afin de suppléer les insuffisances des procédures de participation de la population. En Suisse, après cette vague de conflits, les modes traditionnels de négociation pris en considération par la procédure d'évaluation environnementale ont à nouveau droit de citer et suffisent le plus souvent à gérer des situations conflictuelles, bien que le recours à la médiation environnementale dans le cadre de certaines situations extrêmement conflictuelles ne soit pas exclu. Aux Pays-Bas, d'autres démarches maîtrisées par les administrations ont été préférées à la médiation environnementale qui ne s'y est ainsi quasiment pas développée. Au Québec en revanche, la médiation environnementale a émergé et se développe depuis le début des années 90 en répondant à un besoin qui n'est pas lié directement à l'existence de conflits, mais plutôt indirectement, puisque la médiation environnementale peut y être interprétée avant tout comme une volonté de rationalisation de la procédure d'évaluation environnementale du BAPE. Quant à la Wallonie, la priorité a été donnée à la consultation de la population; la médiation environnementale y est restée à l'état embryonnaire. En somme, si la médiation environnementale est aujourd'hui institutionnalisée au Québec et y connaît un développement relativement important, elle se présente encore dans les pays européens concernés comme une démarche encore relativement confidentielle, à l'exception de l'Allemagne.

La démarche de médiation environnementale a en outre été adaptée aux contextes politico-administratifs et culturels des quatre pays européens, ainsi qu'aux réalités sociales des années 90 qui apparaissent sensiblement différentes du contexte étasunien des années 70 où les premières démarches de médiation environnementale furent entreprises.

Ainsi, la médiation environnementale n'est pas utilisée dans ces quatre pays uniquement comme un instrument de «résolution» de conflits localisés, mais également comme un mode de prévention des conflits par son application au niveau de l'élaboration de programmes, voire de politiques, d'aménagement. C'est en ce sens que trois niveaux de médiation correspondant à trois échelles territoriales différentes d'application ont été distingués: la micro-médiation, la méso-médiation et la macro-médiation. Ainsi, davantage que le conflit déclaré, c'est leur menace qui a conduit à recourir à la médiation environnementale bien avant qu'un projet d'aménagement soit localisé sur un territoire.

Par ailleurs, cette adaptation se caractérise par l'émergence de dispositifs innovants qui encadrent la médiation environnementale. Si de nombreuses démarches «simples» de médiation-résolution sont expérimentées, des démarches plus larges visant à accompagner la démarche de médiation de dispositifs de participation de la population concernée vont également voir le jour. Deux types de dispositifs innovants traduisent particulièrement cette innovation participative : la médiation associée à la consultation de la population, qui se voit ainsi tenue informée de l'évolution des négociations et qui y apporte son concours, et la médiation associée à la délibération du public afin de compléter les négociations et d'évaluer leurs résultats par une expertise citoyenne.

La présentation de ces dispositifs appuyés de plusieurs exemples d'application a permis de formuler de nombreux constats quant à leur capacité à satisfaire la gestion des conflits d'aménagement. Le degré d'implication de la population dans le cadre de ces dispositifs, mais surtout l'interaction de ces dispositifs participatifs avec l'ensemble du processus de décision, permettent d'appréhender cette capacité.

Ces constats font l'objet d'une analyse croisée dans le chapitre suivant, ce qui nous permettra de conclure sur la gestion des conflits d'aménagement.

## CHAPITRE VII

-

# QUELS ENSEIGNEMENTS ISSUS DES DISPOSITIFS DE MEDIATION ENVIRONNEMENTALE POUR LA GESTION DES CONFLITS D'AMENAGEMENT

---

Les dispositifs présentés au cours du précédent chapitre composent un spectre, non exhaustif, mais néanmoins représentatif du champ des possibles en matière de médiation environnementale et d'approches hybrides qui en sont inspirées. L'existence de ces dispositifs dans plusieurs pays confirme l'idée selon laquelle la médiation environnementale n'est pas un instrument réservé aux seuls Etats-Unis et qu'il peut faire l'objet d'adaptations dans les pays soumis à de nombreux conflits d'aménagement. Les constats formulés à l'endroit de ces dispositifs tendraient même à valider l'hypothèse selon laquelle la médiation environnementale peut constituer un véritable instrument de gestion des conflits d'aménagement, pour peu qu'elle s'inscrive le plus souvent dans un « ensemble » plus large.

L'analyse de ces dispositifs constitue une source riche d'enseignements exprimant les réponses concrètes à apporter aux principes de gestion des conflits développés précédemment. Un certain nombre de constats ont d'ores et déjà pu être formulés au cours du chapitre précédent pour chacun des dispositifs étudiés. Dans le présent chapitre, ces constats font l'objet d'une analyse croisée selon le découpage conflit inter-personnel / conflit public / conflit de territoire que nous avons adopté plus haut.

Par la diversité des réponses qu'ils apportent à ces principes de gestion, les dispositifs analysés contribuent d'une part à les valider ou à les infirmer et, d'autre part, à préciser les modalités concrètes de leur mise en oeuvre. En ce sens, il est possible d'aller au-delà des principes de gestion des conflits d'aménagement via la formulation de prescriptions en la matière.

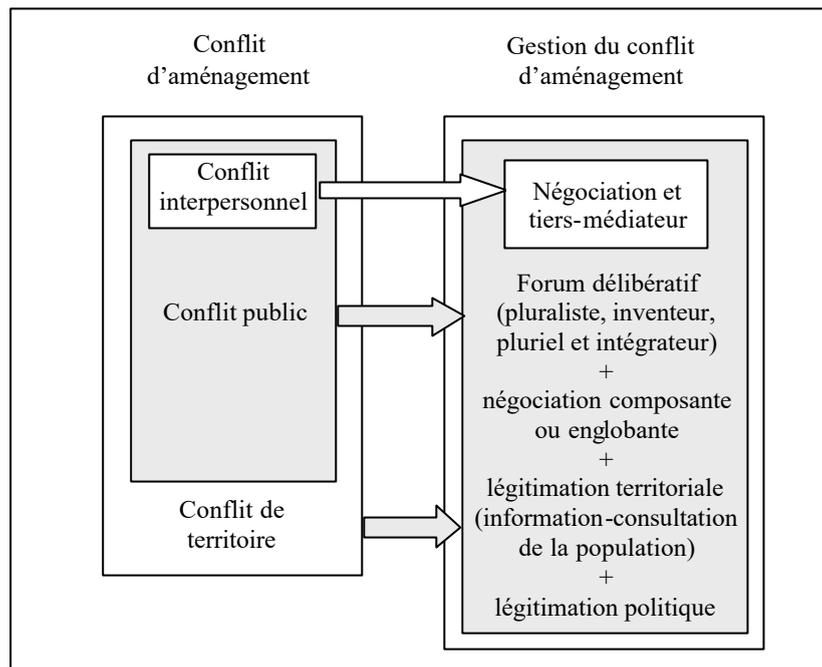


Figure 55 : Rappel des principes de gestion du conflit d'aménagement

Il convient cependant de préciser l'objectif de notre propos. En suggérant des pistes d'actions issues de notre analyse de pratiques étrangères de médiation environnementale et de dispositifs participatifs hybrides, nous entendons alimenter la réflexion sur un thème qui suscite débats aujourd'hui dans le domaine de l'aménagement et qui appelle à de nouvelles pratiques. Nous ne prétendons ainsi en aucune façon constituer un « petit guide du savoir affronter le conflit d'aménagement ». Le conflit traduit une rupture dans les pratiques d'aménagement qu'il convient en effet de considérer comme une opportunité qui interroge ces pratiques. L'enjeu que sous-tend notre propos n'est donc pas de faire émerger des techniques de résolution des conflits d'aménagement, mais bien de permettre à chacun de porter un regard distancié sur les pratiques qui ont cours actuellement dans le domaine de l'aménagement.

Nous présentons dans un premier temps les conditions adaptées à la pratique de la médiation. Si le contexte conflictuel apparaît consubstantiel à cette pratique, celle-ci est également soumise à la volonté des parties en conflit de négocier avec l'assistance d'un médiateur (VII.1). Nous présentons ensuite les résultats issus de notre travail des points de vue de la gestion du conflit interpersonnel puis du conflit public (VII.2) auquel nous avons associé le conflit de territoire (VII.3).

## VII.1. DES CONDITIONS PARTICULIERES D'EXERCICE DE LA MEDIATION ENVIRONNEMENTALE

Il convient de définir en premier lieu les conditions nécessaires à l'exercice de la médiation environnementale. Celle-ci ne s'applique pas à toute situation. A la lumière des dispositifs et cas de médiation environnementale analysés, nous pouvons en effet établir des conditions liées principalement à des situations particulières (1.1), aux ressources dont disposent les parties concernées (1.2) et à la compétence du médiateur (1.3).

### 1.1. L'existence d'un contexte nécessairement conflictuel

Nous proposons de définir ici les types de situation *a priori* favorables à l'exercice de la médiation environnementale.

Comme nous l'avons souligné auparavant, l'émergence de la médiation environnementale de manière plus ou moins soutenue dans chacun des cinq pays étudiés s'inscrit en réaction à une dynamique de conflictualisation des processus de décision en aménagement dans ces pays. Cette conflictualité de l'aménagement résulte non seulement de l'existence de conflits d'aménagement, mais surtout de leur propension à durer et à conduire à des issues moins favorables que par le passé pour les maîtres d'ouvrage, ce qui se traduit par des blocages de projets qui contrarient la mise en œuvre de politiques publiques.

L'ensemble des micro-médiations étudiées s'inscrit dans un contexte de conflit localisé latent ou émergent. Quant aux médiations conduites à un niveau régional ou national, elles interviennent toutes dans un contexte conflictuel marqué par des blocages de projets identiques à celui qu'elles entendent traiter ou par des voix opposées qui se sont fait entendre à l'adresse du projet ou de la politique votée par le gouvernement régional ou national. La médiation environnementale apparaît en l'occurrence étroitement associée à un contexte conflictuel.

L'intérêt accordé à la médiation environnementale s'est manifesté à partir du moment où l'ensemble des dispositifs « classiques » ont montré leurs limites à remédier aux conflits d'aménagement locaux ou à répondre aux nouvelles interrogations soulevées par certaines voix opposées aux orientations décidées par des élus politiques ou des administrations aux niveaux régional ou national. On peut considérer ainsi que l'émergence de la médiation environnementale s'inscrit dans une configuration d'incapacité des procédures administratives à faire face à ces nouvelles situations.

Il convient ainsi de considérer la médiation environnementale comme un instrument adapté uniquement à des situations (potentiellement) conflictuelles. Comment caractériser néanmoins ces situations ?

La Figure 56 ci-dessous propose quatre types principaux de situations qui peuvent se

présenter dans le cadre de la réalisation d'un projet d'aménagement. En dépit de son caractère simplificateur de la réalité à plusieurs égards<sup>451</sup>, elle permet de rendre compte aisément des situations qui sont susceptibles de satisfaire l'exercice de la médiation environnementale.

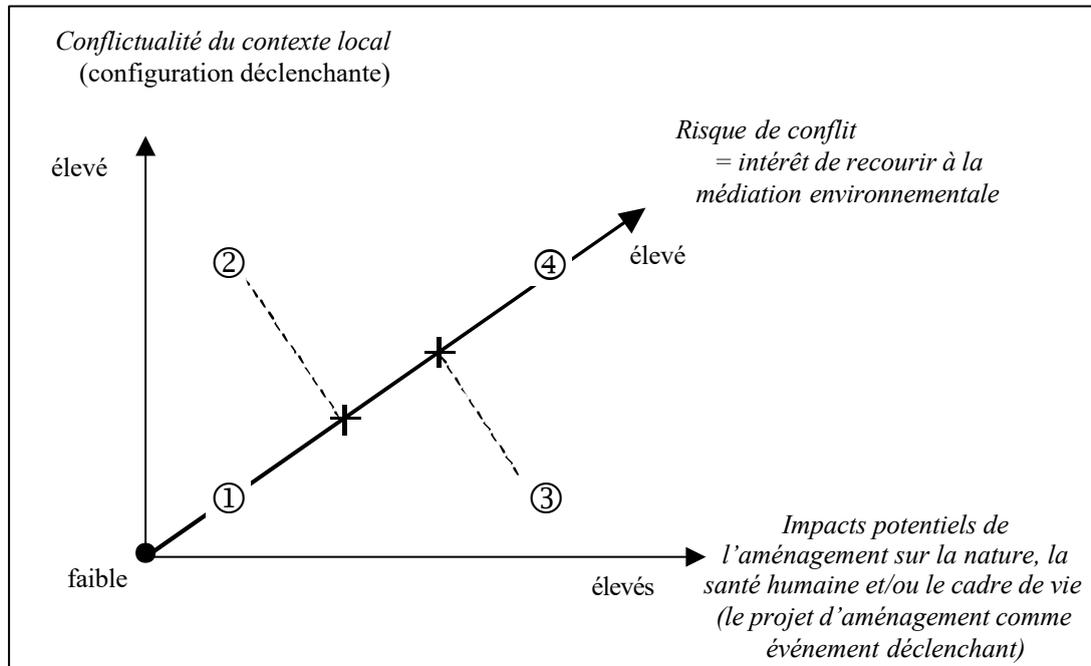


Figure 56 : le risque de déclenchement du conflit en aménagement

Cette figure suggère l'existence de quatre situations principales définies à partir de deux critères majeurs conduisant au conflit d'aménagement : le projet d'aménagement se présente comme un événement déclenchant uniquement dans un contexte conflictuel (configuration déclenchante)<sup>452</sup>. Ces situations, représentées par les points numérotés de ① à ④, traduisent un risque croissant de déclenchement d'un conflit proportionnel à l'intérêt de recourir à la démarche de médiation environnementale.

La situation ① correspond à un faible risque de déclenchement d'un conflit. Le type d'aménagement ou d'activité envisagé s'insère dans un contexte peu conflictuel et risque peu de déclencher un conflit du seul fait de ses propres caractéristiques qui représentent un impact réduit voire inexistant sur l'espace et son environnement. Il peut s'agir d'un projet d'urbanisme dans une zone non urbanisée destinée à l'urbanisation, d'une

<sup>451</sup> Seules deux variables explicatives du déclenchement du conflit en aménagement, certes majeures, sont considérées ici : ce que représente l'aménagement en termes de risque pour la population et d'impacts sur l'environnement, et le contexte plus ou moins conflictuel du territoire d'implantation de l'aménagement. Ces deux variables correspondent respectivement à l'événement déclenchant et à la configuration déclenchante du conflit (sur ces points, cf. chapitre III). En outre, nous avons considéré quatre situations extrêmes alors que la réalité se situe souvent entre ces quatre configurations potentielles.

<sup>452</sup> Sur ces deux notions, se référer au volet III.2.1.

entreprise qui ne représente aucun danger pour l'environnement s'implantant dans une zone industrielle, etc.

La situation ② relève d'un risque de conflit assez élevé en raison d'un contexte local conflictuel. Deux configurations peuvent être considérées ici. La première correspond à celle où les caractéristiques intrinsèques de l'aménagement ne se prêtent pas *a priori* au déclenchement d'un conflit avec la population locale, mais c'est néanmoins le refus de toute nouvelle implantation qui domine localement en raison de son seul impact sur l'espace et le paysage que les populations locales entendent voir préservées. Tout projet d'aménagement constitue dès lors un événement déclenchant potentiel en raison d'une configuration déclenchante très marquée. Dans ce cas, c'est l'histoire du territoire marquée par un ou plusieurs conflits antérieurs qui est au centre de cette configuration et qui nécessite d'être prise en considération. La seconde configuration traduit une concurrence d'intérêts économiques exacerbée par le projet d'aménagement. Ce n'est plus l'impact spatial de l'aménagement qui importe, mais uniquement ses implications économiques. Il peut s'agir par exemple dans ce cas de l'aménagement d'une importante surface commerciale ou d'un centre piétonnier urbain (réaction des artisans-commerçants locaux).

La situation ③ correspond à une configuration élevée de naissance d'un conflit d'aménagement en raison des propriétés intrinsèques de l'équipement envisagé. Quel que soit le contexte local, le projet a de fortes chances de rencontrer de vives oppositions de la part des populations locales qui refuseront d'en supporter les coûts sans en retirer de bénéfice. Ce type de situation donne lieu au NIABY (cf. chapitre I). Il peut s'agir dans ce cas d'un projet dont l'activité représente un risque pour la santé des populations (toute activité nucléaire, centre d'incinération de déchets, complexe industrio-chimique, exploitation de carrières, infrastructure de transport, etc.) où qui éveille des craintes liées à la venue de « populations indésirables » (centres d'accueil des gens du voyage, des drogués, des malades du SIDA, etc.).

La situation ④ correspond à une situation hautement conflictuelle en raison de la combinaison des situations ② et ③ : la réalisation d'un aménagement à « risques » est envisagée dans un contexte territorial défavorable.

Une politique ou un programme d'aménagement territorial, de niveau régional ou national, est par nature a-spatial(e) en raison d'une absence de localisation précise des aménagements à ce niveau. Elle se place nécessairement dans la situation ① ou ③. On peut considérer néanmoins que la situation ① ne sied pas à la mise en place d'une médiation en raison du risque réduit de déclenchement d'un conflit. On peut en déduire alors qu'une médiation pourra être initiée uniquement dans le cadre d'une politique ou d'un programme d'aménagement mettant en jeu un ou plusieurs équipements à risque (situation ③).

Lorsque le projet d'aménagement se précise sur un espace, alors les quatre situations sont possibles. Si l'on convient que la situation ① ne correspond pas à l'exercice de la

médiation environnementale, les trois autres situations peuvent, en revanche, faire l'objet d'une médiation. Le recours à la médiation environnementale s'avèrerait opportun dans le cadre de la réalisation d'un aménagement, quel qu'il soit, sur un territoire marqué par un contexte conflictuel (situations ② ou ④). Enfin, la réalisation d'un aménagement à risque dans le cadre d'une configuration territoriale non conflictuelle constitue également une situation propice à l'exercice de la médiation environnementale (situation ③).

Ces situations sont désormais légion dans un pays comme la France où de très nombreux projets d'aménagement sont confrontés à des manifestations d'opposition.

Si ces situations apparaissent potentiellement adaptées au recours à la médiation environnementale, elles n'en restent pas moins insuffisantes pour justifier son exercice.

## **1.2. L'entrée en médiation : une question de ressources, mais également de volonté**

A la situation, il convient en effet d'ajouter le critère des ressources disponibles permettant de négocier dans le cadre d'une médiation. La question centrale semble bien porter, en effet, sur la réelle capacité de négociation dont disposent les opposants aux projets d'aménagement. Corrélativement, si cette capacité existe, encore faut-il que les différentes parties entendent en faire usage dans le cadre d'un dispositif de médiation environnementale.

Nous discutons ci-après des conditions d'engagement des différentes parties dans la médiation.

On distinguera trois formes de ressources essentielles pour les opposants : le recours juridique<sup>453</sup>, la mobilisation de la population (par le biais du débat public, de manifestations, de campagnes de presse, de signatures de pétitions ou d'un référendum) et, lorsque cela est possible, l'action de terrain (occupation d'un site par exemple). C'est néanmoins avant tout le droit de recours auprès des tribunaux que les promoteurs d'aménagement et leurs partisans redoutent, en particulier lorsqu'il revêt un caractère suspensif. Le pouvoir de blocage que représente ce droit de recours apparaît en effet essentiel à considérer en cela qu'il détermine le risque réel qui pèse sur le projet d'aménagement et, corrélativement, la marge de manœuvre dont bénéficie le promoteur pour réaliser son projet.

En théorie, les négociations, pour être intégratives et tendre vers un jeu gagnant-gagnant (et donc vers la gestion du conflit), doivent se tenir dans une situation de relatif équilibre des ressources. Ce qui implique que les opposants à un projet d'aménagement puissent disposer de ressources conséquentes, c'est-à-dire d'une capacité de blocage du projet d'aménagement. Sans quoi, il s'agirait d'une négociation alibi. On pourrait penser ainsi

---

<sup>453</sup> Sur la place du recours juridique dans les différents pays étudiés et le pouvoir qu'il octroie aux opposants aux projets d'aménagement, cf. supra VI.2.3.

que lorsqu'il y a un certain équilibre des ressources, les opposants peuvent jouer de cette menace afin de négocier avec le ou les partisans du projet d'aménagement dans le cadre d'une démarche de médiation environnementale.

Les pratiques de médiation analysées sembleraient cependant nuancer cette condition.

En effet, trois configurations se présentent le plus souvent dans cette situation de relatif équilibre des ressources.

- *Des négociations sans médiateur*

En premier lieu, les négociations se tiennent directement entre les protagonistes car l'équilibre effectif des pouvoirs les a conduit à développer une pratique de la négociation. Dans ce cas, ces acteurs considèrent le plus souvent l'intervention du médiateur comme inutile (ce qui expliquerait en grande partie le faible développement de la médiation environnementale en Suisse). Ce qui ne déroge en l'occurrence nullement à la théorie de la négociation.

- *Des négociations assistées parfois d'un médiateur*

En second lieu, le relatif équilibre des ressources entre les parties conduit parfois à la mise en place d'une démarche de médiation environnementale. C'est en effet dans un contexte de blocage de projets que les macro-médiations KOWA et KGÜ ont été mises en place dans le cadre de la mise en œuvre du programme helvétique Energie 2000. Ce contexte de blocage existait également pour la méso-médiation animée par la CEAT dans le cadre de la recherche d'un site ISDS ou la micro-médiation instaurée dans le cadre du doublement d'une LTHT à Atel (Suisse). Une fois encore, la condition de l'équilibre (relatif) des ressources entre les différentes parties semble vérifiée. Deux raisons sembleraient expliquer le recours cette fois-ci à la médiation :

- la première raison réside dans la « nouveauté » que constitue cet équilibre des ressources pour l'ensemble des parties en l'absence d'une tradition de négociations multi-acteurs. Dotés de nouvelles ressources qui renforcent leur position, les opposants voient là une occasion d'affirmer leur pouvoir. Le plus souvent, la démonstration de son pouvoir passe par une stratégie de confrontation. A force de blocages, l'intervention d'un tiers-médiateur pour permettre les négociations s'affirme comme l'unique manière de sortir de ces situations, aucune des parties concernées n'étant généralement disposée à faire un geste vers l'autre (cf. chapitre III) ;
- la seconde situation est relative à l'insuffisance des pratiques existantes de négociations. On comprend bien, en effet, que pour un pays comme la Suisse où existe une tradition de négociations dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire, l'intervention d'un tiers-médiateur témoigne d'une situation exacerbée, probablement proche de la situation ④ définie précédemment. Cette exacerbation de la situation est à mettre sur le compte d'une augmentation de la conflictualité locale d'un territoire ou d'une augmentation de la perception de

risques liés à l'aménagement de la part de la population. Face à cette nouvelle situation où les modes de négociation habituels ne suffisent plus, la démarche de médiation environnementale se présente comme une alternative possible.

Comment expliquer néanmoins dans ces deux situations que les groupes d'opposants acceptent parfois de participer à une démarche de médiation environnementale, alors qu'ils ont la capacité de bloquer un projet ?

A la lumière des cas analysés et des entretiens menés avec les différentes personnes rencontrées dans ces pays, deux configurations peuvent être distinguées. La première voit l'engagement des opposants dans la médiation environnementale après une période de conflit qui a conduit à une impasse durable. Bien entendu, ceci implique que les opposants expriment la volonté de sortir de cette impasse. S'ils y voient un intérêt inférieur à d'autres stratégies, en particulier la poursuite de la bataille contre le maître d'ouvrage (cf. infra), ils refuseront de s'engager dans un processus de médiation. Pour cela, il aura fallu du temps, mais également des raisons suffisantes pour que les aménageurs maintiennent leur projet (pour son importance économique, stratégique, etc.) et que les opposants acceptent de baisser la garde (par usure, pression sociale, compensations intéressantes, etc.). Dans ce cas, les négociations s'engagent afin de trouver une issue à un conflit qui n'a que trop duré et qui ne satisfait plus les opposants. La seconde configuration se place dans le cadre de la prévention du conflit d'aménagement dans un contexte conflictuel ; c'est, en effet, la perception par le promoteur d'un aménagement, ou d'une politique d'aménagement, de la menace d'un équilibre des forces qui risquerait de compromettre son projet ou sa politique en raison de l'existence d'un contexte conflictuel (cf. supra 1.1), qui conduirait à sa préférence accordée au lancement d'une démarche de médiation environnementale<sup>454</sup>. Dans ce cas, les opposants potentiels n'ont pas, semble-t-il, la mesure de leur capacité de blocage. Le principe de cette médiation sera accepté par les opposants potentiels le plus souvent lorsqu'ils la considèrent comme une faveur qui leur est accordée (et qui les valorise) en tant que fenêtre d'opportunité et en regard d'autres stratégies d'actions qui leurs paraissent moins favorables et/ou dans une configuration où ils perçoivent leur pouvoir d'opposition comme insuffisant.

- *La confrontation préférée à la négociation*

En troisième lieu, dans un contexte où il n'existe pas de tradition de négociations, nous avons observé dans l'ensemble des pays étudiés une propension de la part des acteurs, et tout particulièrement de la part des opposants organisés, à faire davantage usage de leurs ressources qu'à les utiliser comme force de négociation, dans le cadre ou non d'une médiation. Si les personnes individuelles acceptent parfois de participer à la médiation environnementale (il s'agit généralement des personnes affectées par un projet d'aménagement -les riverains-), les associations de protection de l'environnement lui

---

<sup>454</sup> La médiation environnementale est généralement proposée par le maître d'ouvrage ou un tiers (les pouvoirs publics par exemple), mais très exceptionnellement, semble-t-il, par les opposants au projet d'aménagement.

préfèrent en revanche généralement exclusivement le recours en justice et le débat public<sup>455</sup>. Très souvent, les associations de défense de l'environnement témoignent, en effet, de leur réticence à s'engager dans une démarche de médiation environnementale<sup>456</sup>. Plusieurs raisons ont été évoquées par les représentants d'associations rencontrés :

- la médiation environnementale s'oppose à l'une de leurs stratégies majeures consistant à mobiliser les tribunaux afin de créer des précédents juridiques qui seront contraignants pour les aménageurs ;
- la médiation ne permettrait pas de débattre des bonnes questions (l'opportunité, la légitimité, le bien fondé etc. du projet d'aménagement) ;
- accepter de se mettre autour d'une table dans le cadre d'une médiation reviendrait à accepter le principe même du projet d'aménagement ;
- l'acte de négocier est dévalorisé car il revient d'une part à se compromettre et à signer un « pacte avec le diable » ;
- les négociations tenues dans le cadre de la médiation sont perçues très souvent comme un vulgaire marchandage susceptible de conduire à un bradage de l'environnement au profit d'autres intérêts (compensations financières, emploi) ;
- un thème évoqué de manière récurrente par les organisations de défense de l'environnement est leur crainte d'une manipulation à leur encontre à travers les négociations. Elles considèrent que leur engagement dans un processus de médiation rendrait leur capacité d'opposition plus délicate à exercer dans la mesure où s'asseoir autour de la table des négociations entamerait leur légitimité à formuler des critiques ultérieures ;
- la méfiance suscitée par la médiation environnementale trouve également son origine dans l'incertitude qui entoure son issue ; les groupes de défense de l'environnement accordent alors davantage leur confiance à des instruments qui apparaissent plus « sûrs » parce qu'encadrés par la loi (référendum et recours juridique notamment), bien que l'incertitude pèse également sur leurs résultats.

Un dernier argument évoqué par une partie des représentants associatifs rencontrés pour justifier leurs réticences à participer à une médiation environnementale a trait au risque de voir les procédures de consultation de la population reléguées au second plan. Notre analyse montre, certes, que la consultation de la population occupe une place moindre que

---

<sup>455</sup> Comme nous l'avons souligné plus haut, la participation à la médiation n'est pas synonyme d'abandon d'autres modes d'action tels que le recours en justice, les campagnes de presse, le lobbying, etc. qui constituent autant de ressources permettant la négociation. Dans la configuration évoquée ici, les opposants font exclusivement usage de ces ressources.

<sup>456</sup> Néanmoins, l'attitude des associations de protection de l'environnement à l'égard de la médiation environnementale est également motivée par les orientations stratégiques sur lesquelles se fondent leurs actions. Ces orientations, selon qu'elles privilégient par exemple l'action militante, voire violente, ou le lobbying, vont trouver dans la médiation environnementale une fenêtre d'opportunité qui leur sied plus ou moins. En conséquence, la médiation environnementale sera appréciée de manière inégale d'une association à l'autre ; elle constituera une opportunité pour l'une tandis que son principe même sera dénoncé par une autre.

la médiation environnementale engagée, mais elle montre également que si la médiation environnementale simple n'améliore pas la consultation de la population, elle n'entame néanmoins nullement les procédures de consultation existantes (à l'exception de la médiation du BAPE, cf. infra) ; en outre, certains dispositifs participatifs étudiés témoignent de la possibilité d'améliorer la consultation de la population afin d'accompagner la médiation environnementale. A bien y regarder, cette attention accordée à la participation de la population ne semble pas si « honorable » que les organisations environnementales sembleraient vouloir le laisser entendre. En effet, au même titre que d'autres acteurs attentifs à la préservation de leurs intérêts, celles-ci ne voient pas nécessairement d'un bon œil l'ouverture des cercles de négociation à la population. Le risque de voir une moindre attention accordée à la protection de l'environnement du fait de la présence dans le jeu de nouveaux acteurs défendant des intérêts particuliers ne suffit pas à justifier cette position de leur part. C'est bien la question du pouvoir de négociation des associations d'environnement qui est également en jeu. Au même titre que leur position à l'égard du référendum dans certains pays, celles-ci redoutent en l'occurrence que l'ouverture des négociations via la médiation confère aux partisans de l'aménagement un moyen de contourner leur action. Ce constat est d'autant plus prégnant dans le cas où les associations d'environnement sont membres d'instances officielles qui se présentent en fait comme autant de lieux de négociations sur des projets d'aménagement ; elles accorderont leur préférence à ces lieux qu'elles ont conquis plutôt qu'à une nouvelle scène de négociation créée par un dispositif de médiation et considérée comme concurrentielle<sup>457</sup>.

- *Une médiation qui privilégie le volet relationnel*

Cependant, une médiation peut se tenir également dans une situation de forte disparité des ressources entre maîtres d'ouvrage et opposants. Le cas de la médiation environnementale engagée dans le cadre du renouvellement du permis d'exploitation de la centrale thermique d'Amercoeur montre, en effet, qu'une médiation peut être initiée en l'absence de véritable pouvoir d'opposition. Si la menace d'un recours juridique de la part d'un riverain n'était pas écartée, les motivations de la direction de la centrale relevaient essentiellement d'un besoin d'améliorer les relations de l'entreprise avec son voisinage. Aujourd'hui encore, les réunions du comité de suivi se déroulent dans cet esprit. Cet exemple montre que la situation d'impasse liée à l'équilibre des ressources, n'apparaît pas toujours nécessaire à l'engagement d'une démarche de médiation environnementale. La médiation environnementale joue alors clairement le rôle d'instrument de paix sociale. Dans ce cas, le recours à la médiation environnementale résulte non pas d'une impasse en termes de projet, mais d'une impasse du point de vue des relations sociales entre l'entreprise et son voisinage.

---

<sup>457</sup> La population est perçue en ce sens par certaines associations de protection de l'environnement de taille importante à la fois comme un relais sur le terrain et un moyen de pression qui renforce leur position dans les négociations, mais peu souvent comme un partenaire dans la négociation. On peut ainsi interpréter les efforts déployés par les associations d'environnement dans le sens d'un renforcement des procédures de consultation du public comme une stratégie de renforcement de leur propre position de négociateur.

Cet exemple illustre bien, par ailleurs, un constat récurrent qui émerge de notre analyse des dispositifs étudiés : quelle que soit la forme de médiation (à l'exception de la médiation du BAPE), c'est le maître d'ouvrage qui se tourne vers la médiation environnementale lorsqu'il se trouve dans une situation délicate ou qu'il la pressent. Une partie des personnes rencontrées a clairement exprimé l'idée selon laquelle la médiation environnementale était apparue comme une solution de dernier recours face aux impasses rencontrées par les maîtres d'ouvrage et/ou les autorités publiques. Sans omettre de souligner également que si les maîtres d'ouvrage et les autorités publiques avaient eu le choix de se dispenser de recourir à cette démarche, elles l'auraient volontiers fait. Ce qui ne fait que confirmer notre propos précédent et incline à considérer que la médiation environnementale se positionne indubitablement comme une «fenêtre d'opportunité» offerte par les maîtres d'ouvrage et/ou les autorités publiques aux (éventuels) opposants. Elle traduit un «*geste*» de bonne volonté de la part de l'acteur dominant (Mermet & Barouch 1987) dont on ne saurait néanmoins occulter la dimension stratégique et qui pose la question de l'instrumentalisation de la médiation environnementale comme instrument de reproduction du pouvoir (cf. infra).

Si la position du maître d'ouvrage par rapport à la médiation environnementale semble plutôt claire, nous avons vu que celle des opposants était plus délicate à appréhender, en particulier parce que la médiation environnementale apparaît comme une démarche qui est loin de correspondre à une demande de leur part.

- *L'engagement dans la médiation est-il toujours un acte volontaire ?*

Il convient de clore notre propos sur les conditions de participation à la médiation environnementale par la question du caractère volontaire de cette participation. L'assertion généralement admise, du point de vue théorique, selon laquelle la médiation environnementale procède d'un engagement volontaire des parties doit être davantage mesurée en raison de la pression exercée sur tout ou partie des acteurs, en particulier sur les opposants à un projet d'aménagement. Une médiation donne parfois lieu à une forme de pression exercée sur les participants (opposants et maître d'ouvrage) afin qu'ils entrent et/ou qu'ils demeurent dans la phase de médiation. Qu'elle émane de ceux qu'ils représentent (la hiérarchie ou la base) ou du médiateur lui-même, cette pression fait partie intégrante de l'exercice de la médiation, comme nous l'a confirmé un médiateur suisse. L'illustration la plus convaincante de cette situation nous est offerte par la médiation du BAPE : bien que l'une des conditions de réalisation de la médiation environnementale fixées par le BAPE soit celle de la bonne foi et la volonté des parties à négocier (que le commissaire-médiateur du BAPE évalue sous le terme générique de «consentement à la médiation»), les opposants décident néanmoins de participer parfois malgré eux à la phase de médiation en raison du risque de voir leur demande d'audience publique rejetée par le ministre de l'Environnement pour cause de «frivolité»<sup>458</sup> ou de voir le principe

---

<sup>458</sup> Le cas étudié a montré néanmoins que les requérants disposent de la possibilité d'obtenir des garanties sur leur droit de solliciter la tenue d'une audience publique.

d'une entente partielle préféré à celui d'une entente totale<sup>459</sup>. Dans ce cas précis, ce n'est cependant pas tant la démarche de médiation que le cadre institutionnalisé dans lequel elle s'inscrit qui nuit au principe de participation volontaire des parties à la médiation (en l'occurrence les règles de la procédure d'évaluation environnementale). C'est là, semble-t-il, le danger inhérent à toute institutionnalisation de la démarche de médiation environnementale.

En somme, la disparité des constats obtenus traduit des tendances qui ne peuvent néanmoins être tenues pour des certitudes en termes de conditions favorables à l'exercice de la médiation environnementale. Le lancement d'une démarche de médiation environnementale peut, certes, résulter d'un équilibre relatif des ressources entre les parties, mais cet équilibre peut tout aussi bien conduire au refus de la médiation environnementale de la part des opposants au projet d'aménagement. Cependant, à force de blocages, la médiation environnementale est plus aisément acceptée en guise de solution de dernier recours, confirmant en ce sens le principe selon lequel la gestion d'un conflit d'aménagement intervient à la suite d'une phase d'apaisement de la dynamique conflictuelle. C'est la situation d'impasse qui s'exprimera en termes de conciliation des intérêts ou de qualité des relations entre les parties qui semble en l'occurrence nécessaire à l'acceptation d'une médiation. Nous avons néanmoins souligné la réticence des groupes environnementaux à s'engager dans une démarche de médiation environnementale, réticence motivée par leur souci d'entretenir leur pouvoir d'action. En tout état de cause, les opposants répondent toujours favorablement avec une certaine réserve au geste d'ouverture proposé par une autorité publique ou un maître d'ouvrage privé.

Dans un pays comme la France qui connaît de nombreux conflits d'aménagement en raison notamment d'une juridicisation de ces conflits (cf. chapitre I), le blocage de nombreux projets d'aménagement pourrait constituer à terme un facteur d'émergence du recours à la démarche de médiation environnementale. Si les réflexions engagées actuellement par certaines administrations et maîtres d'ouvrage en France sur l'intérêt de recourir à la médiation environnementale aboutissent à promouvoir cette démarche (cf. chapitre V), rien ne dit cependant que les groupes d'opposants les suivront dans cette voie.

Le statut du médiateur constituera assurément alors un facteur déterminant dans le choix de leur engagement dans une démarche de médiation.

---

<sup>459</sup> Le principe de l'entente partielle, qui procède d'une médiation réalisée en l'absence des requérants qui la refusent, a pour effet d'isoler les requérants dissidents (Gauthier 1998 : 255).

### 1.3. Le médiateur : nécessairement professionnel

Si une situation se prête à l'exercice de la médiation environnementale et que l'ensemble des parties concernées accepte de participer à la démarche, un troisième élément clef à considérer pour l'exercice de la médiation est la capacité du médiateur à conduire cette démarche. Cette capacité apparaît en grande partie liée à son statut, sa compétence et son intérêt à conduire la démarche de médiation environnementale vers une issue constructive. Le propos qui suit témoigne, en fait, de la difficulté à définir quel pourrait être un « bon » médiateur.

#### *a/ Profils de médiateurs*

Les dispositifs étudiés ont révélé une diversité de profils de médiateurs. Certains bureaux d'études, voire des associations, ont développé une expertise en médiation environnementale afin de répondre à un marché qu'ils comptaient voir se développer. Une, voire plusieurs personnes de ces organisations ont développé cette compétence et interviennent comme médiateurs (bureau d'études dans le cas du projet de doublement de la LTHT de la société Atel à Olten, et l'association Espace Environnement). Parfois, le médiateur est une personnalité reconnue (professeur, journaliste, etc.) qui n'est pas un professionnel de la médiation environnementale, mais qui bénéficie d'un capital confiance auprès des participants à la médiation (médiations entreprises pour l'implantation d'une décharge dans le District de Neuss et dans le cadre du programme Energie 2000). Une troisième forme de médiateur résulte d'une organisation hybride à une échelle régionale, à la fois centre de recherche et prestataire de service pour les collectivités locales qui la financent ; une équipe de cette organisation peut ainsi être amenée à conduire une médiation, parmi d'autres activités de recherche, de formation et de prestations de service (c'est le cas de la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire –CEAT- et du Centre d'évaluation technologique du Bade-Wurtemberg). Enfin, la quatrième forme recensée de médiateur est celle d'un fonctionnaire, dont la fonction et le statut sont formellement assimilés en tout ou partie à un médiateur (commissaires du BAPE). Cette nouvelle compétence de « médiateur environnemental » apparaît par ailleurs déconnectée des autres fonctions de médiateurs dans la mesure où nous n'avons pas eu connaissance dans les cinq pays de médiateurs qui se seraient « reconvertis » dans la médiation environnementale.

#### *b/ Quelles compétences pour le médiateur ?*

Les compétences de ces médiateurs à conduire une médiation se sont avérées inégales à la lumière des exemples étudiés.

Plusieurs de nos interlocuteurs ont souligné en particulier les difficultés rencontrées liées à l'absence de compétences des personnalités invitées à exercer la fonction de médiateur (journalistes, professeurs, etc.). Cette absence est désignée comme l'une des causes probables des échecs ou semi-échecs rencontrés à l'issue de certaines médiations. L'intervention de médiateurs formés à la médiation a été évoquée à de nombreuses reprises comme une condition *sine qua non* de la réussite de la démarche de médiation environnementale engagée. Plusieurs formations à la médiation et à la médiation environnementale ont été notamment initiées en Allemagne à destination de fonctionnaires (à l'exemple des Pays-Bas) et de bureau d'études. La formation à la médiation semble néanmoins insuffisante à l'exercice de la médiation environnementale.

Un autre critère majeur également évoqué à plusieurs reprises par nos interlocuteurs réside dans la connaissance que le médiateur a des procédures administratives et du fonctionnement des rouages politico-administratifs. Seule cette connaissance lui permet à la fois d'appréhender les mécanismes conflictuels liés au processus de décision et d'intégrer sa médiation dans un processus de décision. La connaissance du domaine technique auquel s'applique l'exercice de médiation environnementale a été évoquée également, mais avec davantage de réserves (notamment en raison du risque de voir le médiateur orienter les thèmes de négociation) ; plusieurs médiateurs rencontrés ont souligné qu'en cas de besoin, leurs lacunes dans un domaine pouvaient être compensées par leur association tout au long de la médiation avec un spécialiste de la question (créant ainsi un binôme de médiateurs) ou en invitant des témoins-experts (scientifiques ou représentants d'administrations) à la table des négociations.

En somme, la démarche de médiation environnementale semble bien nécessiter l'intervention d'un médiateur professionnel et versé dans le fonctionnement politico-administratif. En effet, on ne s'improvise pas médiateur dans le domaine de l'aménagement.

Or, cette compétence implique un biais : celui d'une professionnalisation d'un corps de médiateurs dans le domaine des conflits d'aménagement. Ce n'est pas le corps en lui-même qui pose problème, mais plutôt les risques de dérives liés aux conditions de son existence. Celles-ci reposent en effet sur un marché de la médiation environnementale, c'est-à-dire une demande qui puisse répondre à l'offre de prestations de médiateurs. L'adaptation de l'offre à la demande fait en l'occurrence peser le risque de dérives des pratiques vers une certaine allégeance accordée de la part des médiateurs à l'égard des financeurs et vers une adaptation de la démarche de médiation environnementale à des fins qui la feraient sortir du cadre de la gestion des conflits d'aménagement et qui, de fait, soulèvent de nombreuses interrogations (sur ce deuxième point, cf. infra 3.3). Un certain nombre de cabinets de conseil au Québec, en Allemagne et en Suisse ont, en particulier, développé une compétence dans le domaine de la médiation environnementale et offrent leur prestation à ce titre contre rémunération (ces prestataires de service en médiation environnementale ont également fleuri aux Etats-Unis). Le corollaire de l'absence d'un véritable marché de la médiation environnementale a conduit ces cabinets à diversifier

leurs compétences, dont certaines sont susceptibles de discréditer leur compétence de médiation. On se trouve notamment face à des situations où un consultant habituel d'une entreprise ou d'une collectivité ajoute une compétence à son arc en s'érigeant occasionnellement comme médiateur (cas des médiations conduites autour du projet de doublement de la LTHT de la société Atel à Olten et de la recherche de trois sites d'accueil d'ISDS). Il semble évident de considérer dans ce cas la propension du médiateur à privilégier les intérêts de son commanditaire, en l'occurrence les intérêts des aménageurs. Un médiateur de la CEAT est sans ambiguïté à ce sujet : « *Moi je ne roule que pour le politique, le reste ne m'intéresse pas [...] Ce qui m'intéresse, c'est que les choses se fassent [...] et je ne comprends pas pourquoi faire cet exercice si ce projet ne doit pas se faire [...] Notre mandat est la réalisation du projet, je ne suis pas payé pour faire n'importe quoi. Quelle est ma légitimité ? De faire passer le projet. Non. Mais c'est de trouver une solution et d'être clair avec les gens qui sont autour de la table. Dire que c'est le politique qui déciderait. Que si la décision était unanime entre eux, elle serait ratifiée par le politique, par contre s'il y avait des divergences entre eux, le politique trancherait. C'est la responsabilité du politique d'assumer ce boulot. Mon travail à moi, c'est d'aider à la décision politique.* » Si l'on convient que la neutralité du médiateur est probablement une gageure, il ne s'agirait cependant pas de verser dans l'effet inverse. La proximité entre le médiateur et le décideur pose évidemment la question de la médiation environnementale comme instrument de reproduction du pouvoir (cf. infra 3.3).

Affronter ce biais implique trois principales orientations d'action. Le statut adéquat du médiateur afin de tendre autant que faire se peut vers l'impossible neutralité, son mode de désignation et l'existence d'un code de déontologie auquel sa pratique se référerait.

### *cl Quel statut pour le médiateur ?*

A défaut de leur propre neutralité, l'ensemble des médiateurs rencontrés a revendiqué en revanche le caractère neutre de leur intervention. Parce qu'ils s'efforcent de rester impartiaux, les médiateurs considèrent que leur intervention tend au maximum vers cette neutralité, dont ils conviennent cependant qu'elle ne peut jamais être totale en raison de l'origine de leur rémunération provenant en tout ou partie des maîtres d'ouvrage. L'instauration d'un climat de confiance entre le médiateur et l'ensemble des participants à la médiation constitue, pour une partie d'entre eux, la clef essentielle au «dépassement» de cette question. On ne peut, néanmoins, se satisfaire d'une telle réponse. C'est bien la question financière qui est au centre de ce problème.

Trois solutions peuvent alors être envisagées : le médiateur dépend d'une autorité publique censée incarner, autant que faire se peut, l'intérêt général ; le médiateur est un prestataire de service rémunéré sur des fonds publics ; ou l'ensemble des parties participe au financement de la médiation.

- *Le médiateur dépend d'une autorité publique*

La première solution est illustrée à travers la médiation du BAPE. Le commissaire du BAPE bénéficie en effet d'un statut qui lui accorde une certaine neutralité en raison de

son appartenance à une institution qui revendique son indépendance<sup>460</sup>. Son intervention suscite néanmoins chez nous plusieurs réserves. L'indépendance financière n'obère en rien la « dépendance administrative » des commissaires du BAPE qui sont soumis aux turbulences de l'institution et à l'influence du ministre de l'Environnement. Nonobstant l'absence (surprenante) de formation des commissaires du BAPE à la médiation, ceux-ci disposent d'un pouvoir susceptible d'influencer les acteurs et la décision de manière importante. Le commissaire-médiateur dispose en effet d'un pouvoir important, non pas de décision, mais d'enquête, puisqu'il est en droit de mobiliser des ressources et des personnes administratives, de demander à prendre connaissance de documents confidentiels, de dénoncer des procédés douteux, et bénéficie également d'un pouvoir d'assignation<sup>461</sup>. Un autre point important à considérer par ailleurs est que, contrairement à l'audience publique, le ministre de l'Environnement est tenu de considérer l'avis du commissaire-médiateur à l'issue de la médiation, ce qui attribue un lien (et un pouvoir) du commissaire-médiateur sur la décision, même s'il n'a *de facto* aucun pouvoir de décision. Parfois même, depuis trois années environ, le commissaire-médiateur prend l'initiative de suggérer dans son rapport au ministre de décider la frivolité, en particulier parce que « *on a eu des années difficiles sur le plan économique, avec des audiences publiques coûteuses où il y avait parfois très peu de participants, ce qui nous conduit à prendre notre responsabilité en proposant la frivolité* »<sup>462</sup>. Du point de vue de l'exercice de la médiation environnementale, l'intérêt du statut officiel dont bénéficie le médiateur qui lui accorde une certaine impartialité semble ainsi compensé de manière négative par le pouvoir dont il peut user et qui, forcément, va influencer les participants à la médiation. Ce pouvoir se traduit également à travers le caractère relativement procédurier qui caractérise la médiation du BAPE, dont la rigidité et le peu d'attention accordée au dialogue et à l'amélioration des relations entre les parties jettent le doute sur sa capacité à satisfaire la gestion des conflits d'aménagement ; nous abordons plus loin les limites inhérentes à la médiation environnementale conçue comme nouvelle procédure administrative (cf. infra 2.2 et 3.2). En tout état de cause, ce statut de médiateur et de la médiation semble incompatible avec un objectif de gestion du conflit d'aménagement.

- *Le médiateur est un prestataire de service rémunéré sur des fonds publics*

La seconde configuration voit l'intervention de médiateurs financés par des fonds publics. C'est dans ce cadre d'intervention que de nombreuses médiations se sont tenues en Suisse (c'est le cas des médiations conduites dans le cadre de la recherche de trois sites d'accueil d'ISDS et du programme Energie 2000) et également que se déroulent la très grande majorité des démarches de médiation environnementale menées en Allemagne (celles que nous avons étudiées relèvent d'un mode de financement particulier, en l'occurrence celui de la Recherche). Une différence de taille distingue néanmoins ces deux pays. En Suisse,

<sup>460</sup> Le commissaire du BAPE est désigné par le ministre de l'Environnement québécois, ce qui, à l'instar du BAPE, relativise néanmoins son indépendance.

<sup>461</sup> « *Les commissaires peuvent, par tous les moyens légaux qu'ils jugent les meilleurs, s'enquérir des choses dont l'investigation leur a été déférée* », article 6 de la loi québécoise sur les commissions d'enquête.

<sup>462</sup> Entretien auprès d'un commissaire au BAPE, Montréal, novembre 1998.

les autorités régionales ou nationales financent ici des opérations de médiation environnementale portant sur des projets s'inscrivant dans le cadre de politiques publiques dont elles ont la responsabilité de la mise en oeuvre. En Allemagne, si cette configuration existe également, des administrations financent par ailleurs des médiations portant sur des projets privés dans le cadre de l'instruction de la procédure d'évaluation environnementale. Les démarches de médiation sont conduites ainsi sous l'égide de ces autorités. Bien entendu, ces financements ne sont pas neutres et on peut supposer que l'administration est tentée d'influer sur le cours et le résultat de la médiation environnementale, mais on peut cependant considérer qu'ils contribuent à « neutraliser » davantage la démarche de médiation environnementale que ne le permettraient des financements de nature privée, sans pour autant enfermer le médiateur et la démarche de médiation dans un carcan administratif. La démarche de l'association Espace Environnement présente également un intérêt de ce point de vue. L'association bénéficie de financements annuels de la part de la Région wallonne dans le cadre d'une mission d'accompagnement des enquêtes publiques<sup>463</sup> ; dans le cas de la médiation conduite autour de la reconduction du permis d'exploiter de la centrale thermique d'Amercoeur, l'entreprise a eu à s'acquitter uniquement d'une partie du coût de la médiation menée. Ce type de financement dont bénéficie le médiateur revêt un double intérêt : il ne rend pas le médiateur totalement dépendant des subsides de l'aménageur, ce qui facilite sa marge de manœuvre, et ce dernier est susceptible d'être davantage intéressé par une démarche dont le coût ne lui incombe pas totalement (ce qui s'est effectivement passé dans ce cas).

- *L'ensemble des parties participe au financement de la médiation*

La troisième solution apparaît idéale du point de vue de l'indépendance financière du médiateur au sens où il ne dépend pas uniquement d'une partie. Il convient néanmoins de reconnaître que cette configuration est quasi-impossible à concrétiser en raison du refus de principe, ou lié à une absence de moyens financiers, de la part des opposants à participer au financement de la médiation (cette configuration n'a pas été rencontrée dans les cinq pays étudiés).

Les pratiques étrangères sembleraient ainsi indiquer qu'un financement mixte maître d'ouvrage/public ou exclusivement public (la part publique étant éventuellement prélevée sur un fond spécial régional ou national, quelle que soit la nature du projet concerné) satisferait le mieux à la relative neutralité du médiateur. A cela s'ajouteraient deux conditions : le mode de désignation du médiateur et le respect de sa part d'un certain nombre de règles par l'intermédiaire d'un code de déontologie.

---

<sup>463</sup> Cette mission consiste à informer et à sensibiliser la population concernée par un projet d'aménagement soumis à enquête publique.

### *dl Le mode de désignation du médiateur*

Le mode de désignation des médiateurs constitue, en effet, un élément majeur à considérer dans l'exercice de la médiation environnementale. Le principe théorique selon lequel l'ensemble des protagonistes choisissent le médiateur s'est peu vérifié à travers notre analyse. Ceux-ci sont le plus souvent désignés par les autorités (médiateur du BAPE) ou sont généralement proposés par les aménageurs ou les autorités publiques (seules les deux médiations conduites dans le cadre du programme helvétique Energie 2000 –groupes KGÜ et KOWA- ont donné lieu à une désignation collective des deux médiateurs). Les médiateurs rencontrés considèrent que ce point ne constitue pas un élément important. Ce serait la confiance (à nouveau) qu'ils réussissent à installer au sein du cercle des négociations qui, selon eux, permettrait de dépasser cet éventuel écueil. Des études menées aux Etats-Unis semblent bien souligner cependant que cette imposition du médiateur constitue un réel problème en termes de confiance que les opposants lui accordent et, corrélativement, en termes de sa capacité à conduire les parties vers une issue constructive. Au même titre que des bureaux d'études doivent bénéficier d'un agrément dans certains pays afin de pouvoir réaliser des études d'impact, il serait possible d'imaginer une liste officielle de médiateurs, établie par les autorités administratives ou une corporation de médiateurs, à partir de laquelle l'ensemble des parties pourrait effectuer son choix. Ce qui nécessite, bien entendu, un état de développement minimal de la médiation environnementale qui rende identifiables des compétences de médiation. Ce système n'est, certes, pas sans inconvénient (risque de constitution d'une corporation, etc.), mais le « libertinage » de la médiation environnementale observé dans les différents pays et les risques qui en sont le corollaire appellent à une organisation de la profession (cf. infra VII.3.3).

### *el Le nécessaire respect de règles communes aux médiateurs*

Ces médiateurs répondraient en particulier à un code de déontologie. A l'instar du code de déontologie publié par le Centre national de la médiation en France, ou de celui des commissaires du BAPE, ou d'organismes américains de médiation, ce code de déontologie semble, en effet, consubstantiel à la fonction de médiateur dans le domaine de l'aménagement afin de poser en particulier les règles garantissant autant que faire se peut la neutralité et l'impartialité du médiateur. Au moment de notre enquête, les médiateurs privés québécois rencontrés mettaient comme condition nécessaire à la structuration de leur profession la création d'un tel code. L'existence de ce code de déontologie impliquerait de fait l'existence d'une organisation fédérant les médiateurs environnementaux. Cette organisation serait l'interlocuteur des pouvoirs publics, des aménageurs et des opposants. Ce type de dispositif nous apparaît nécessaire, au regard de notre analyse comparative, afin de réduire les risques d'un détournement et d'une

instrumentalisation de la démarche de médiation environnementale. En France, la Commission nationale de débat public semblerait répondre à ces conditions, en particulier si celles-ci se trouve dotée de nouvelles compétences comme le prévoit l'article IV du projet de loi sur la démocratie locale.

En revanche, exception faite de cet « encadrement » institutionnel de la compétence et de la déontologie du médiateur, le cadre informel de la démarche serait privilégié. Cet aspect a été mentionné à plusieurs reprises de la part d'une partie de nos interlocuteurs devant le risque de voir la médiation s'inscrire dans le cadre d'une procédure synonyme de rigidité et d'instrumentalisation de la démarche au profit de la régulation publique. Chaque médiateur, tout en respectant le code de déontologie, doit pouvoir en effet mettre en place une démarche « à la carte », en fonction de chacune des situations où il est appelé à intervenir.

## **VII.2. LA GESTION DU CONFLIT INTERPERSONNEL**

Après le cadre de la médiation environnementale, nous abordons le premier niveau de conflit que la médiation doit considérer : le conflit interpersonnel.

Sur la base des principes de gestion du conflit d'aménagement définis au cours du quatrième chapitre, plusieurs thèmes seront traités ici en tant que critères d'évaluation de la capacité de la médiation environnementale à satisfaire la gestion du conflit interpersonnel. Il est permis d'apprécier le degré de mise en place de nouvelles règles du jeu en matière de conduite des négociations et d'identification des différents intérêts concernés (2.1). Les dispositifs analysés témoignent par ailleurs de leur capacité à susciter l'amélioration des relations, concrétisée en particulier par une entente formelle entre les protagonistes (2.2).

### **2.1. Une démarche fondée sur la transparence de la négociation**

Nous avons vu que le conflit traduit une remise en cause de règles existantes. Celle-ci traduit une détérioration des relations inter-personnelles marquée par des représentations sociales qui s'affrontent, des rationalités qui entretiennent une incertitude source de stratégies compétitives, des divergences d'intérêts et des jeux de pouvoir entretenus par la mobilisation de ressources de la part des différentes parties en conflit.

Face à cela, nous avons également montré que la condition incontournable de gestion de ces mécanismes conflictuels reposait, à travers l'intervention du médiateur, sur la clarification du jeu pour les différentes parties via la mise en place de règles du jeu qui garantissent sa transparence, participant en ce sens à l'instauration d'un climat de

confiance qui puisse jeter les bases du dialogue. Cette clarification permet d'établir de nouvelles relations entre les parties et conduit à la prise de connaissance mutuelle des différents intérêts en jeu. Le dénominateur commun à cette clarification est la production et la diffusion d'informations.

Les dispositifs étudiés répondent plutôt favorablement à ces principes. Certaines nuances apparaissent néanmoins riches d'enseignements.

### *al Clarté des règles du jeu et nouvelles règles collectives*

Deux aspects méritent une attention particulière.

Si la clarté de ces règles ne fait souvent pas de doute (cf. ci-dessous), ce sont leurs modalités de définition qui posent question. Dans certains cas, comme l'ont montré une partie des dispositifs étudiés, les règles du jeu sont établies par le médiateur seul (en liaison avec son commanditaire), et non par les participants. Celui-ci explicite ainsi sa fonction et son mandat, l'objectif de la médiation et propose des règles du jeu sur le déroulement de la médiation que les participants amendent parfois. Celles-ci sont claires, mais elles ne sont pas définies de manière collective par l'ensemble des participants. Cette configuration a probablement pour effet de réduire le degré d'appropriation de la démarche par les participants qui la suivent plus qu'ils ne la composent. Elle se vérifie particulièrement dans le cas de la médiation du BAPE au Québec, dont le formalisme se traduit notamment par des règles définies par des textes imposés aux participants via les commissaires du BAPE<sup>464</sup>. D'autres médiateurs (de l'association Espace Environnement et de la CEAT) ont également peu laissé le loisir aux participants d'établir leurs propres règles du jeu ; ceci n'a pas porté préjudice à ces deux médiations. Dans d'autres cas étudiés cependant, les participants ont joué un rôle plus actif en élaborant les règles du jeu de la médiation. C'est le cas en particulier des deux groupes de médiation KOWA et KGÜ mis en place dans le cadre du programme Energie 2000, où les règles de fonctionnement du groupe ont été établies de manière collective. A la lumière des cas étudiés, il semblerait ainsi que la clarté des règles du jeu compte davantage que leur définition collective.

Le second aspect est relatif à la réalité de cette clarté. Ces règles permettent à chacun des participants d'appréhender le cadre de leur participation, mais également la manière dont leur groupe fonctionnera. Si elle semble vérifiée dans les autres cas, le cas du projet d'implantation d'une décharge dans le District de Neuss et du programme régional de gestion des déchets en Forêt Noire ont révélé une absence de clarté des règles du jeu en raison des incertitudes qui pesaient sur la manière dont ce dispositif et ses résultats allaient être inscrits sur l'agenda politique. Cette absence de clarté sur les liens entre le dispositif participatif mis en place et les instances de décision, on l'a vu, a été source de problèmes et expliquerait en partie les échecs relatifs de ces deux médiations. Les participants à la démarche de discours coopératif conduite dans la Forêt Noire ont en particulier formulé à

<sup>464</sup> L'argument de frivolité, par son manque de clarté, jette néanmoins un trouble sur la situation.

plusieurs reprises leur inquiétude relative à l'absence d'engagement de la part des décideurs politiques dans cette démarche ; cette absence d'engagement a probablement contribué à la désaffection d'un certain nombre de participants. Bien que ces deux cas ne puissent être tenus pour représentatifs de l'ensemble des dispositifs de médiation environnementale, ils sembleraient néanmoins témoigner du rôle majeur que joue la mise en place de règles du jeu claires sur le fonctionnement du dispositif de médiation, ses objectifs et les modalités de prise en considération des résultats qui en seront issus de la part des décideurs. Cet aspect se retrouve évidemment avec d'autant plus d'acuité lorsque l'on s'attarde sur ce lien (cf. infra 3.2).

*b/ La clarification et la négociation des intérêts concernés par le projet d'aménagement : la gestion du conflit apparent*

Dans le prolongement du point précédent, un principe de gestion du conflit de premier plan à considérer est celui de la clarification des différents intérêts destinée à dessiner les contours de la négociation. Ce principe répond au mécanisme conflictuel lié à la défense des intérêts individuels et surtout à la méconnaissance des intérêts des autres parties. Bien entendu, ce principe de clarification n'a véritablement de valeur que s'il est suivi des faits, en l'occurrence si les intérêts exprimés sont pris en considération dans les négociations.

Pour chacun des cas de médiations étudiés, les différents participants ont pu exprimer et faire valoir leurs intérêts et leur vision de la situation au cours des négociations. Ces intérêts ont été exprimés directement par les participants ou par l'intermédiaire de l'élaboration de critères au cours des premières réunions, et parfois lors d'entretiens préalables conduits par le médiateur ou l'organisateur de la médiation. Une technique d'expression des intérêts néanmoins souvent employée dans les dispositifs étudiés repose sur la définition de critères d'évaluation du projet d'aménagement. Les discussions menées autour de ces intérêts ont permis ensuite de définir de manière collégiale les thèmes de négociation. La négociation sur ces thèmes a conduit parfois à une véritable intégration des intérêts des adversaires du projet d'aménagement dans la décision (ce qui s'est trouvé vérifié dans l'ensemble des médiations étudiées, à l'exception de celle portant sur le projet d'implantation d'une décharge dans le District de Neuss et partiellement dans le cas du programme régional de gestion des déchets en Forêt Noire). Cette clarification des intérêts, leur traduction en tant qu'objets de négociation et leur prise en considération dans la décision répondent ainsi au principe de gestion d'un mécanisme conflictuel majeur, celui de la considération de l'ensemble des intérêts concernés par un aménagement. De ce point de vue, la médiation environnementale constitue indubitablement une réelle avancée en regard des modes habituels de participation de la population.

Il convient cependant de ne pas perdre de vue que le cadre des négociations se trouve tout de même borné à double titre.

D'une part, la marge des négociations est toujours apparue limitée dans l'ensemble des

dispositifs étudiés aux enjeux que les décideurs politiques, une administration, le maître d'ouvrage privé, les textes et/ou les procédures administratives accordent aux participants à la médiation, qu'il s'agisse d'une médiation réalisée au niveau d'une politique nationale, d'un programme régional ou d'un projet localisé. La latitude des négociations est non seulement fixée *a priori*, mais elle se trouve également ajustée, selon les thèmes abordés, en cours de négociation afin de tenir compte en particulier du cadre réglementaire qui garantit que les résultats de la médiation ne sont pas hors la loi. Les mesures sont donc prises pour que la médiation environnementale ne se substitue pas aux cadres réglementaires et législatifs existants, mais également aux autorités, comme cela est développé plus loin (cf. infra 3.2).

D'autre part, on aura observé à travers ces dispositifs, que l'échelle territoriale d'application de la médiation environnementale détermine la latitude des négociations. Dès lors, selon que l'on se situe dans une micro, une méso ou une macro-médiation, certains intérêts seront implicitement ou explicitement tenus à l'écart des négociations par le médiateur.

Ainsi, une méso ou une macro-médiation semble bien permettre aux participants de conduire une réflexion large sur un thème, même encadré par des limites fixées par les autorités (voir à ce titre les exemples de médiation conduits en Suisse et en Allemagne dans le cadre de la politique de traitement des déchets et les deux médiations conduites dans le cadre du programme Energie 2000). Ce qui, comme en témoignent ces exemples, peut parfois susciter l'émergence de nouvelles orientations ou solutions à l'issue des négociations qui participeront véritablement de la définition d'une politique publique et qui, par conséquent réduiront les risques (sans les éliminer –fort heureusement-) d'apparition de conflits ultérieurs.

Quant à la micro-médiation, que l'on retrouve dans l'ensemble des pays étudiés, et de manière exclusive au Québec et en Wallonie, elle conduit parfois à des modifications substantielles du projet d'aménagement. A ce niveau néanmoins, les négociations permettent peu souvent la réflexion globale sur le projet (sa légitimité, son utilité, etc.). En effet, les cas de micro-médiation étudiés ont révélé que celle-ci était engagée alors que les principaux choix ayant trait au projet d'aménagement étaient déjà effectués (doublement d'une LTHT, autorisation d'exploiter d'une centrale thermique, construction d'une cour d'entreposage). L'analyse de ces médiations a établi que la latitude des négociations se trouve alors réduite à un enjeu limité à l'amélioration d'un projet par son adaptation (son ajustement) aux contraintes locales : négociations des mesures d'atténuation contribuant à l'amélioration de l'insertion de l'aménagement dans son environnement (amélioration technique de l'installation, déplacement de la localisation de l'aménagement, etc.), mais également à des mesures de compensation (indemnités financières, création d'aménagements à destination de la population locale, protection de milieux naturels, etc.).

La médiation du BAPE illustre particulièrement ce constat. La portée de cette médiation sur le contenu du projet se trouve en effet réduite pour deux raisons majeures imposées

par la « *tyrannie* » des procédures administratives (Susskind 1987). D'une part, au même titre que l'audience publique, l'exercice de la médiation du BAPE se déroule de manière tardive dans le processus de décision (postérieur à la réalisation de l'EIE)<sup>465</sup>, alors que les principales caractéristiques du projet d'aménagement ont été définies. D'autre part, les conditions de réalisation d'une médiation fixées par le BAPE limitent les thèmes de négociation (les requérants doivent éviter de remettre en cause le bien fondé du projet et seules les questions soulevées par les requérants au cours de l'enquête publique peuvent faire l'objet de négociations au cours de la médiation).

Les enjeux négociés dans le cadre de la micro-médiation restent ainsi limités à l'échelle locale et à la gestion d'un problème local. Parce qu'elle ne permet pas de réflexion sur la politique publique dans laquelle le projet d'aménagement s'inscrit, la micro-médiation n'apparaît donc pas comme le lieu d'une remise en cause de choix effectués avant qu'elle ne soit engagée. Ce qui restreint forcément la marge potentielle des négociations et, par conséquent, la portée de cette démarche sur la gestion du conflit dans la mesure où certaines attentes des opposants demeureront insatisfaites (un des principes de gestion étant, rappelons-le, l'importante latitude des négociations afin que les opposants au projet d'aménagement ne dénoncent pas une négociation alibi qui réduirait toute chance de gestion du conflit).

Ce constat accrédite bien entendu les craintes que certains opposants aux projets d'aménagement nourrissent à l'égard de la médiation environnementale dont la capacité d'action apparaît limitée parce qu'elle réduit souvent elle-même le champ des négociations à des enjeux locaux et risque d'impliquer *de facto* une acceptation tacite du projet d'aménagement.

Ainsi, la méso et la macro-médiation se placent dans une logique de détermination collective du problème à traiter (*problem setting*) tandis que la micro-médiation s'inscrit en revanche dans une logique de résolution de problème (*problem-solving*). L'échelle territoriale apparaît dès lors discriminante sur la fonction de la médiation environnementale et donc sur ses objectifs et sa capacité à satisfaire la gestion des conflits d'aménagement. C'est, en effet, l'échelle territoriale, c'est-à-dire le moment d'intervention de la médiation environnementale dans le processus de décision, qui détermine la fonction de *problem setting* ou de *problem solving* de la médiation, et non pas la démarche elle-même.

En ce sens, au regard de ces résultats, nous pouvons conclure que ce n'est pas tant la démarche de médiation que son échelle territoriale d'application (i.e. le moment auquel elle se situe dans le processus de décision) et la latitude accordée par les autorités et/ou le maître d'ouvrage qui constituent autant de facteurs limitants en termes de latitude des thèmes abordés au cours des négociations, et par conséquent en termes d'impact de la médiation sur le conflit d'aménagement. Ainsi, lorsque Catherine Zwetkoff affirme que la

---

<sup>465</sup> Ainsi, « *la médiation intervient trop tardivement dans le processus décisionnel pour permettre aux parties d'examiner des solutions de rechange ou des variantes aux projets des promoteurs. De sorte qu'il ne reste qu'à discuter des modalités d'insertion des projets dans le milieu, dont les mesures d'atténuation et de compensation* » (Gauthier 1998 : 264).

médiation environnementale n'est pas adaptée pour débattre des questions de société, de la définition d'une politique d'ensemble, ou de l'opportunité d'un aménagement parce qu'elle « *ne permet pas de poser les bonnes questions et de jouer sur une ambition plus large de montée en généralité* »<sup>466</sup>, c'est considérer en fait le problème à l'envers. Comme les exemples de méso et de macro-médiation l'attestent, ce n'est pas la médiation environnementale en soi qui est limitée, mais plutôt le moment auquel elle intervient et la fonction (voire l'ambition) qu'on lui attribue.

Par conséquent, en ne permettant pas la remise en question du principe de la réalisation d'un projet d'aménagement, la micro-médiation se présente ainsi comme un instrument qui favorise le parti de la réalisation de l'aménagement. Toute réelle volonté politique de remédier à ce constat suppose nécessairement l'organisation de méso, voire de macro-médiations.

### *c/ La production et la diffusion d'informations comme support à l'instauration du dialogue : la gestion du conflit sous-jacent*

Nous abordons ici les réponses apportées par les dispositifs étudiés en matière de production et de diffusion d'informations. La question spécifique de la production d'une expertise collective autour d'informations portant sur l'espace géographique et le territoire est traitée plus loin.

L'ensemble des mécanismes conflictuels fondant le conflit interpersonnel est étroitement lié à la qualité des informations disponibles. C'est en effet le niveau de disponibilité d'informations et leur interprétation qui sont sources de malentendus, de représentations négatives d'une situation et des autres acteurs, de mauvaises options décidées, etc. La qualité de ces informations constitue bien évidemment un élément central dans la gestion d'un conflit. Elle alimente, autant qu'elle est alimentée par eux, les deux précédents thèmes qui ont été développés. L'information participe en effet de l'épuration des éléments qui rendent une situation peu lisible (et par conséquent favorable au conflit) afin de jeter les bases d'un dialogue raisonné (pour reprendre ici l'expression d'Ortwin Renn – *rational discourse*).

La production et le partage de l'information constituent un dénominateur commun aux pratiques de médiation environnementale simple et élargies étudiées dans les différents pays. Cette production et ce partage ont fortement contribué dans chacun des cas étudiés à forger un langage et des références communs qui ont ensuite rendu les négociations constructives possibles. De ce point de vue, les dispositifs analysés confirment à la fois toute l'importance de l'information et leur capacité à répondre à ce principe de gestion du conflit d'aménagement.

Ce qui interpelle en effet à travers notre analyse réside dans l'importance de l'accent mis par les médiateurs sur l'échange d'informations. Une fois que les règles du jeu et les points

<sup>466</sup> Entretien mené en octobre 1998.

de négociation ont été établis, leur intervention porte de manière quasi-exclusive sur ce volet. La production et la diffusion d'informations accompagneront également les négociations qui suivront. Seule l'entente du groupe de participants sur la validité des informations dont ils disposent permettra d'engager ensuite les négociations. Cette validation semble traduire en l'occurrence à la fois un accord de principe sur la solidité des bases de la négociation, et une forme de *satisfecit* de la part des adversaires du projet à constater qu'ils sont reconnus comme acteurs à part entière à travers leur accès à l'information.

On ne manquera pas de souligner que l'élaboration de critères d'évaluation par le groupe destinée à établir un inventaire des différents intérêts en jeu (cf. supra) traduit également une entente collective implicite sur des informations disponibles. Ces critères, élaborés notamment dans le cadre de méso et de macro-médiations, constituent *in fine* autant de repères composant une forme de langage commun aux parties qui sont réunies au sein de la médiation. Cette mise au clair des informations procède également, et plus simplement, des échanges directs entre les protagonistes ou par l'intermédiaire du médiateur qui joue alors le rôle d'intermédiaire.

Dans la très grande majorité des cas étudiés, les médiations ont donné lieu à la production de nouvelles informations afin de combler un vide de connaissance et/ou, pour les adversaires au projet, de bénéficier d'une information plus fiable (parce que suscitée par eux). La réalisation d'études et l'intervention d'un ou de plusieurs experts se trouvent au centre du dispositif de production d'informations. Parfois, le médiateur fait part de son expertise, mais lorsqu'il considère qu'une telle intervention de sa part le ferait sortir de son rôle ou lorsque seul un expert tiers est susceptible de répondre aux interrogations posées par le groupe de participants, un expert extérieur est appelé à éclairer les zones d'ombre. L'intervention de l'expert semble en l'occurrence quasiment consubstantielle à la pratique de la médiation environnementale.

Tant qu'un désaccord persiste sur la validité des informations disponibles, la gestion du conflit d'aménagement apparaît comme une gageure. L'analyse de la médiation conduite dans le cadre de l'implantation d'une décharge dans le district de Neuss a clairement montré en particulier l'impossibilité pour les différentes parties de négocier tant que persistait leur désaccord sur la validité des informations disponibles. Ce qui s'est soldé par le semi-échec de cette médiation.

## **2.2. La gestion des conflits sous-jacent et apparent : l'amélioration des relations et la question de l'accord**

Les réponses précédentes apportées par les dispositifs de médiation environnementale permettent-elles de conduire vers la gestion du conflit d'aménagement ?

Un conflit géré, c'est-à-dire un conflit constructif, implique non seulement un ajustement entre des intérêts afin de traiter le conflit apparent, mais également une entente relationnelle entre les adversaires afin de répondre au conflit sous-jacent.

De manière générale, la médiation environnementale privilégie fortement la recherche d'un accord au détriment de la qualité des relations. Nous développons ci-dessous le constat selon lequel la faible attention accordée à la qualité des relations est préjudiciable à la capacité de la micro-médiation à gérer les conflits d'aménagement (ce qui explique que ce volet est en fait fortement considéré dans cette configuration) alors qu'elle représente un enjeu beaucoup moins important au niveau d'une méso ou d'une macro-médiation (ce qui explique que ce volet se révèle peu considéré dans ce cadre).

En fait, dans la grande majorité des cas analysés, on assiste à une amélioration des relations entre les participants au cours de la médiation. Cette amélioration procède de la médiation qui a permis l'ouverture des participants aux arguments et aux opinions des uns et des autres. De ce point de vue, la médiation opère une transformation évidente des relations interpersonnelles. C'est une autre chose néanmoins de considérer qu'elle conduit à une entente relationnelle. Ces bonnes relations ont été maintenues en effet ensuite uniquement dans un nombre réduit de cas (cf. la médiation conduite par l'association Espace Environnement à Amercoeur et la médiation du groupe KGÜ dans le cadre du programme Energie 2000). Dans ces cas, la confiance a été établie et elle a permis aux différentes parties prenantes d'aborder de manière sereine les causes de leurs dissensions et d'évoluer vers un accord. Dans les autres cas, l'âpreté des négociations a conduit à une tension dans les relations entre les parties. Dès lors, la recherche d'un accord l'a emporté sur l'objectif relationnel.

Ainsi, au même titre que ce qui fut observé aux USA et de ce que postulent les théories du conflit, la médiation environnementale ne permet pas de gommer les différences entre les protagonistes. Si les relations entre les acteurs ont pu en effet être parfois améliorées, ce n'est pas pour autant que la confiance a été instaurée, ni que la transparence fut totale et encore moins que les divergences de fond ont été aplanies. Si la médiation consolide parfois les relations entre les représentants des différents groupes intéressés, l'animosité demeure souvent. En effet, malgré la compréhension mutuelle des problématiques et objectifs de chacune des parties, chacune d'entre elles persévérerait à cultiver son rôle à

l'égard des autres parties<sup>467</sup>.

Cependant, il serait illusoire de compter trouver ce qui n'est pas recherché. En d'autres termes, le volet relationnel pèse parfois peu de choses au regard de l'accord recherché. A titre d'exemple, la médiation du BAPE met l'accent de manière marginale sur le volet relationnel ; son objectif est clairement la conciliation des intérêts et non l'amélioration de la qualité des relations. Ce qui est, bien entendu, également lié au profil du médiateur du BAPE (cf. supra). En ce sens, la médiation du BAPE se présente davantage comme un mode de règlement des litiges qu'une véritable démarche de gestion des conflits d'aménagement. Par ailleurs, l'entente relationnelle ne constitue également pas un objectif saillant des méso et macro-médiations. En l'absence de conflit localisé, la priorité de ces médiations va à la construction collective de critères ; le volet relationnel (qui est, rappelons-le, au centre du conflit, cf. chapitre III) est en effet peu pris en considération dans la mesure où ces médiations se placent davantage dans une perspective d'aide à la décision en prévention de conflits d'aménagement que dans celle d'une gestion d'un conflit existant.

Quant à l'intérêt de la recherche d'un accord, il est déterminé également par l'échelle territoriale.

L'objectif des micro-médiations est de conduire à un accord, comme en témoignent les cas analysés. Deux des trois cas de micro-médiation analysés témoignent de la difficulté d'aboutir à cet accord, même partiel. Ils confirment bien le principe déjà avancé par ailleurs que la médiation n'est en rien un exercice aisé pour le médiateur et les participants dans la mesure où elle se déroule dans le conflit. Dans l'ensemble des pays étudiés, l'accord issu de la médiation environnementale (le plus souvent écrit et co-signé par les différents protagonistes), quel que soit son statut juridique, représente un engagement réel de l'ensemble des parties. Cet apport de la médiation environnementale constitue indéniablement une avancée majeure, selon nous, en termes de respect des intérêts locaux et des modalités de réalisation d'un projet d'aménagement, au regard des procédures habituelles de participation de la population.

En initiant une méso ou une macro-médiation, l'objectif des décideurs politiques et administratifs n'est en revanche pas nécessairement celui de l'obtention d'un accord. A travers le plus souvent l'élaboration de critères établis de manière collective par l'ensemble des parties concernées, l'objectif assigné à la médiation relève davantage de l'évaluation collective que de la recherche d'un accord autour d'un sujet de controverse. Cette évaluation collective conduit à un résultat (une liste de critères) qui résulte de la somme de « micro-accords » sur ces critères, mais elle ne reflète en rien une position globale et tranchée sur un projet ou un programme d'aménagement. Ce constat est également lié de manière étroite, comme l'ont souligné plusieurs de nos interlocuteurs en Allemagne, à la volonté des décideurs politiques et administratifs de s'assurer de la maîtrise des décisions. Le dispositif de médiation engagé se place alors clairement dans une logique d'aide à la

---

<sup>467</sup> D'après un entretien mené avec un médiateur de la société Kiefer & Partners, Zurich, septembre 1997.

décision, le décideur refusant en effet d'être destinataire d'un accord des différentes parties qu'il considérerait comme une atteinte à ses compétences ; il lui préfère alors des critères qui l'aideront à formuler une décision dont il se considère seul dépositaire (cf. infra 3.2). C'est pour cette raison que de nombreuses médiations environnementales conduites en Allemagne notamment, où l'administration tient une place prépondérante (qu'elle entend conserver) dans les processus de décision dans le domaine de l'aménagement, n'ont jamais été destinées à conduire à un accord.

### VII.3. LA GESTION DU CONFLIT PUBLIC ET DU CONFLIT DE TERRITOIRE

La gestion du conflit public et du conflit de territoire appelle au respect de principes complémentaires à ceux qui viennent d'être évoqués à l'endroit du conflit interpersonnel.

La production de nouvelles informations et de critères d'évaluation des projets évoquée précédemment répond déjà pour partie au conflit de territoire. Par la participation de représentants de la population à cette production, ce sont bien des représentations spatiales, des connaissances et un vécu d'un territoire qui peuvent être exprimés et pris en considération.

On ne soulignera jamais assez le principe selon lequel la gestion du conflit public constitue l'enjeu central dans la gestion du conflit d'aménagement en raison de la difficulté majeure à la satisfaire. La médiation environnementale étasunienne a montré, en effet, ses limites à prendre en considération l'un des deux principes clefs qui président à la gestion de ce conflit : la participation élargie de la population.

Les réponses apportées à cet enjeu par les dispositifs étudiés font écho à notre hypothèse de travail : la condition *sine qua non* de la gestion des conflits d'aménagement réside dans l'ouverture des négociations aux adversaires des projets d'aménagement. Le degré d'ouverture des négociations à de nouveaux acteurs constitue, en effet, un indicateur du niveau de représentation des différents intérêts dans les négociations qui président à l'élaboration d'un projet d'aménagement. Un niveau de représentation élevé des intérêts opposés à la réalisation de l'aménagement est consubstantiel à la gestion d'un conflit d'aménagement dans la mesure où il est permis de considérer que c'est là la condition première à la prise en compte des intérêts des adversaires au projet, prise en compte qui, seule, peut satisfaire les opposants et conduire vers la gestion du conflit.

Cette ouverture ne peut être circonscrite aux seuls représentants d'intérêts lorsque des centaines, voire des milliers, d'opposants à un projet d'aménagement entendent participer à un processus de décision qui les concerne de près. Tout l'enjeu de la gestion d'une telle situation réside dès lors dans l'articulation entre participation de la population et négociation ouverte à l'ensemble des représentants d'intérêts. La qualité de cette

articulation doit constituer une réponse toute particulière au conflit de procédure (cf. I.3.) et doit répondre à l'enjeu de la légitimation territoriale de la médiation.

Par ailleurs, la gestion du conflit public suppose que le dispositif de médiation s'inscrive dans le processus de décision. Ce qui implique qu'il bénéficie d'une légitimité institutionnelle et politique et qu'il s'inscrive dans le temps en tant que négociation composante ou englobante.

Notre analyse met en exergue une réelle ouverture des négociations permise par la médiation aux adversaires des projets d'aménagement et se voit parfois complétée par des dispositifs élargis de participation de la population (3.1). Au-delà cependant de la médiation comme instrument se pose l'enjeu de la médiation comme processus, répondant en ce sens à la question de son inscription dans le processus de décision (3.2). Comment ne pas s'interroger alors sur l'instrumentalisation à des fins de consolidation du pouvoir d'une démarche conçue à l'origine comme un simple outil de gestion de conflits (3.3) ?

### **3.1. La priorité accordée à l'ouverture des négociations associée parfois à la participation élargie de la population**

Associer la médiation environnementale à la participation de la population fonde la conception émergente de la médiation transformative (Dukes 1994, cf. chapitre V). Celle-ci postule que l'élargissement de la fonction et du dispositif de la médiation environnementale peut constituer le support à la participation des citoyens et des communautés à l'élaboration des projets d'aménagement. Plus que cela même, il doit être à leur service. Ce qui implique un élargissement de la démarche de médiation environnementale dans le cadre d'un dispositif qui l'associe à la participation large de la population. Ce qui constitue l'un des principes majeurs de la gestion du conflit d'aménagement.

Est-ce que les dispositifs étudiés dans les différents pays vont dans le sens de la médiation transformative ? En d'autres termes, réussissent-ils à concilier étroitement dans les faits la participation de la population et la négociation d'un projet d'aménagement ? Si tel est le cas, la réponse apportée à la participation de la population sied-elle également à la gestion du conflit d'aménagement ?

A partir des entretiens conduits auprès de plusieurs médiateurs dans les cinq pays étudiés, deux profils de médiateurs émergent : ceux qui conçoivent leur exercice dans le cadre strict de l'assistance aux négociations, et ceux qui voient leur intervention comme un accompagnement d'un processus où se mêlent négociations, réunions publiques, information, analyses techniques, etc. Ces deux profils correspondent à deux conceptions de la médiation environnementale qui se traduisent par deux formes de pratiques : la médiation simple et la médiation que nous avons qualifiée d'élargie, qui tend vers la médiation transformative. Plusieurs exemples de médiation élargie que nous avons étudiés

témoignent d'un réel effort conduit par des chercheurs, des autorités publiques, et parfois même des maîtres d'ouvrage, afin d'œuvrer, à travers des dispositifs innovants, dans le sens de ce qu'ils considèrent être une « amélioration » de la décision en aménagement.

Afin de rendre compte des apports de ces dispositifs en regard de notre hypothèse de travail, nous traitons ci-après des deux thèmes suivants : le niveau d'ouverture des négociations à de nouveaux acteurs à travers la démarche de médiation environnementale et la nature des dispositifs complémentaires permettant d'associer la population à ces négociations.

Les dispositifs étudiés révèlent une réelle ouverture aux (éventuels) opposants. L'ensemble des personnes rencontrées a notamment souligné le souci premier de la part de l'initiateur de la médiation et du médiateur de ne laisser aucun acteur susceptible de bloquer le processus de décision tenu à l'écart de la médiation. Une telle erreur pourrait en effet rendre caduque l'ensemble de la démarche entreprise si l'acteur « oublié » était amené à faire valoir ses intérêts *a posteriori*.

La nature des participants à la médiation environnementale diffère cependant selon l'échelle territoriale concernée par le type de projet ou la politique en jeu. A niveau d'enjeux territoriaux concernés correspond une certaine catégorie de représentants d'intérêts territoriaux. On distinguera ainsi deux cas de figure qui témoignent, chacun à leur niveau, d'une véritable ouverture des négociations aux opposants aux projets d'aménagement. Ce qui sied en tout état de cause au principe de gestion du conflit d'aménagement.

Dans le cadre d'une *micro-médiation*, les négociations sont ouvertes aux riverains et aux représentants d'associations locales mobilisés généralement par une campagne d'information. Ce sont ainsi les représentants des intérêts susceptibles d'être directement affectés par l'aménagement (les populations riveraines du futur aménagement), ainsi que les représentants des intérêts environnementaux (les associations de protection de l'environnement), qui sont associées au processus de négociation.

Exception faite des dispositifs participatifs hybrides (cf. infra), la population locale concernée n'est pas partie prenante, dans les faits, dans la démarche de médiation environnementale. En Allemagne et en Suisse, la tendance principale semble être que seuls les propriétaires des terrains concernés par le projet d'aménagement (terrains d'implantation et limitrophes) et certaines associations agréées participent à la majeure partie des démarches de médiation environnementale ; cette participation est conditionnée en fait par les droits de recours, en clair la capacité de blocage, dont ces individus ou organisations sont en mesure de faire usage. Il s'agit donc là de pratiques de médiation simple qui ne répondent pas à notre hypothèse de travail.

Cependant, d'autres dispositifs de micro-médiation étudiés apparaissent *a priori* ouverts à toute personne, même si dans les faits, on y retrouve de manière quasi-exclusive les riverains (ou leurs représentants lorsqu'ils sont nombreux) et des représentants d'associations environnementales (au sens large du terme), les seules parties qui

apparaissent finalement intéressées par les négociations, mais également les seules probablement à se considérer légitimes d'y participer. Ainsi, au Québec, toute personne est potentiellement un requérant<sup>468</sup> et, par conséquent, toute personne est potentiellement un acteur susceptible d'être intégré au processus de médiation. En Wallonie, le dispositif participatif mis en place par l'association Espace Environnement est ouvert également à toute personne via l'organisation de réunions publiques ; ces réunions permettent notamment aux participants de désigner leurs représentants, représentants qui peuvent ainsi être potentiellement toute personne et dont la participation à la médiation est légitimée par l'ensemble des personnes qui se sont mobilisées. Dans ces cas, l'ouverture des négociations aux opposants est indéniable.

Notre raisonnement nous conduit alors vers la question de l'articulation de la micro-médiation avec la participation de la population. Cette articulation est loin d'être toujours vérifiée. Il convient de distinguer trois configurations. La première est celle d'une médiation simple qui n'est pas associée à la participation élargie de la population, exception faite parfois de la participation prévue dans le cadre de la procédure d'évaluation environnementale. La seconde, illustrée par le dispositif mis en place par Espace Environnement, voit l'encadrement de la médiation par des phases de consultation et d'information de la population. L'évolution du conflit autour de la centrale thermique d'Amercoeur (médiation d'Espace Environnement) témoigne en l'occurrence de la capacité de la micro-médiation, lorsqu'elle s'insère dans un dispositif élargi de participation, à satisfaire la gestion d'un conflit d'aménagement. La troisième, probablement exceptionnelle, voit la substitution de la consultation de la population par la démarche de médiation ; c'est clairement la configuration offerte par la médiation du BAPE. Dès lors, nous pouvons confirmer que la médiation environnementale peut parfois conduire à la gestion de conflits d'aménagement locaux, sous réserve qu'elle acquiert une légitimité sociale, c'est-à-dire que son principe soit accepté par la population concernée. Pour se faire, le dispositif de médiation se trouve accompagné, en tant que de besoin, par des réunions publiques qui le précéderont et l'accompagneront, voire lui succéderont sous la forme d'un comité de suivi, comme nous avons pu l'observer.

La *méso* et la *macro-médiation* voient en revanche exclusivement la participation de représentants d'intérêts. Leur mode de désignation procède le plus souvent d'une invitation officielle émanant de l'autorité politique ou administrative responsable du projet qui fait l'objet de la médiation, avec le plus souvent l'aide du médiateur qui, par ricochets, va identifier l'ensemble des représentants d'intérêts. La cooptation constitue un mode privilégié de désignation des participants à ce type de médiation. Généralement, de très nombreux intérêts sont représentés (à titre d'exemple, trente groupes d'intérêts ont participé à la médiation engagée dans le cadre de la recherche d'un site d'implantation d'une décharge dans le District de Neuss) et la nouveauté réside le plus souvent dans la participation systématique de plusieurs groupes environnementaux. Le large public n'est pas convié à ces négociations. Il est tout au plus informé. Ce résultat n'est pas surprenant.

---

<sup>468</sup> Toute personne ou organisation qui se fait connaître au cours de la phase d'enquête publique.

A ce stade du processus de décision, la population n'est pas encore partie prenante dans ces négociations dans la mesure où, en l'absence d'un projet identifiable du point de vue de sa localisation géographique, elle ne s'est pas mobilisée contre le projet et n'exprime de ce fait aucune demande de participation. Par ailleurs, il est tout simplement impossible que des centaines, voire des milliers, de personnes participent aux négociations dans la mesure où les négociations sont possibles uniquement au sein d'un cercle restreint de participants.

Bien entendu, on peut penser que lorsque le projet se précisera sur un territoire, la population concernée dénoncera la méso ou la macro-médiation en arguant du fait que son avis n'a pas été sollicité à ce moment là. Cette insatisfaction sera exprimée à travers un registre argumentaire relevant de l'un ou plusieurs des quatre dimensions du conflit<sup>469</sup>, mais inévitablement le conflit de procédure. Et c'est probablement là un risque fort probable et qui répond à une demande légitime. Face à ce risque, les dispositifs étudiés ont révélé deux alternatives qui sont autant de réponses possibles face à l'enjeu que constitue l'articulation de la médiation avec la participation élargie de la population.

La première est celle d'une participation évolutive à la médiation (illustrée par la médiation conduite par la CEAT concernant la recherche de trois sites d'accueil pour une ISDS). Le dispositif mis en place a vu d'une part l'intervention d'acteurs territoriaux de plus en plus identifiables du point de vue territorial au fur et à mesure que se précise le projet d'aménagement (et en particulier des associations de protection de l'environnement), et d'autre part qui se déroule dans un contexte de transparence (processus validé par le corps politique, organisation de réunions publiques, intervention de nombreux experts et réalisation d'études techniques très poussées, etc.) ; la population locale concernée *in fine* par le projet d'aménagement peut difficilement contester le processus de décision en recourant à l'un des registres fournis par les quatre dimensions du conflit. Dans cette configuration, la participation large existe, mais elle n'est pas privilégiée. Par ailleurs, les réunions publiques d'information organisées, alors que les territoires potentiels d'implantation étaient encore nombreux, ont peu mobilisé la population ; ce qui laisserait à penser qu'à ce stade d'avancement du projet, la participation large de la population est peut-être une gageure, en tous les cas sous cette forme ... (cf. ci-dessous).

La seconde alternative exprime une évaluation citoyenne des résultats de la médiation. Elle s'est traduite par l'organisation de jury de citoyens dans le cadre d'une politique régionale de gestion de traitement des déchets en Forêt Noire. Afin de pallier l'absence de participation de la population à la médiation, des représentants de cette population ont été sélectionnés selon des critères de représentativité et invités à formuler leur opinion et des recommandations. Bien que l'ensemble du dispositif n'ait pas rencontré le succès attendu pour des raisons d'ordre politique (cf. supra 4.4), la démarche délibérative semble pouvoir répondre, au moins en partie, à l'absence de participation de la population aux méso et macro-médiations et aller ainsi dans le sens, bien que cela demande davantage

---

<sup>469</sup> Conflit substantiel, de procédure, structurel ou fondé sur les incertitudes ; cf. supra I.3.

d'investigations et d'expérimentations, de l'articulation de la médiation environnementale avec la participation élargie de la population.

Associer la démarche de médiation à celle d'un jury de citoyens au sein d'un unique dispositif permet d'anticiper, en effet, la demande de participation de la population et d'accorder une légitimation sociale à cette démarche. En dépit du nombre limité de participants en regard de l'ensemble de la population concernée, l'intérêt de cette forme de participation est d'une part d'accorder la possibilité à l'ensemble de ces participants de s'exprimer dans le cadre du processus délibératif (ce qui pallie la monopolisation de la parole par les groupes organisés et par ceux qui s'expriment « le plus fort » au cours des habituelles réunions publiques) et d'autre part d'offrir des conditions optimales d'un réel débat grâce à l'information dispensée, à l'intervention d'experts et de représentants d'intérêts, et également à la discussion qui a lieu entre les participants. Il convient d'ajouter à cela la production du rapport de ce jury contenant ses observations et recommandations à l'attention des décideurs politiques et des administrations concernées. Du point de vue de la participation de la population, le jury de citoyens peut apparaître *a priori* moins « représentatif » que l'organisation de nombreuses réunions publiques ouvertes à tous telles qu'on les trouve, par exemple, dans le cadre des débats publics organisés sous l'égide de la CNDP. Cependant, comme nous venons de l'évoquer et ainsi que nous l'avons déjà souligné auparavant, le dispositif de jury de citoyens présente de nombreux intérêts en regard de réunions publiques de type *hearing*. Il permet une véritable expertise citoyenne (à travers le processus de délibération) sur laquelle les décideurs peuvent fonder leurs décisions. Mais initier une telle démarche est risquée pour ces décideurs (les résultats du jury, rendus publics, peuvent aller à l'encontre de leurs intérêts premiers) et fait donc appel à un engagement de la part des décideurs politiques.

Parmi les apports fondamentaux de la démarche de médiation environnementale, on retiendra ainsi que, quelle que soit l'échelle territoriale à laquelle elle est mise en place, elle contribue à ouvrir les négociations à de nouveaux acteurs. De manière exceptionnelle, on a pu voir qu'elle pouvait être combinée à la participation active de la population. Quelles que soient les difficultés rencontrées et les limites qui ont émergé, ces initiatives témoignent de la possibilité d'accompagner la démarche de médiation environnementale afin de concilier les intérêts des « tenants d'intérêts » (*stakeholders*) et de la population.

La médiation environnementale permet ainsi de faire pénétrer de nouveaux acteurs dans « l'histoire » d'un aménagement (Zwetkoff 1998 : 6). Cette ouverture des négociations constitue indéniablement un apport de la médiation environnementale au regard des procédures administratives habituelles d'information et de consultation de la population et répond favorablement à notre hypothèse de travail. Comme nous l'ont fait remarquer nos interlocuteurs du camp des « opposants », la médiation à laquelle ils avaient participé leur avait permis pour la première fois d'être associés de manière aussi intime à un processus de décision. Omettre de considérer cet apport de la médiation ou considérer uniquement ses avatars, pourrait être interprété comme un acte de mauvaise foi. Catherine Zwetkoff

considère en particulier que l'intervention du médiateur permet de faire passer le discours de la sphère privée vers la sphère publique, mais que les négociations conduites dans le cadre de la médiation évoluent en revanche de la sphère publique vers la sphère privée parce qu'elles ont lieu au sein d'un forum fermé et confidentiel (Zwetkoff 1998 : 9). La médiation peut, certes, créer de nouvelles formes de collusion (cf. infra), mais ce serait ignorer les formes de collusions habituelles entre acteurs institutionnels ainsi que la capacité de la médiation environnementale à rendre ces collusions plus claires, que de suivre cet auteur dans son raisonnement.

L'articulation de pratiques micro et méso médiations avec des modes de participation élargie de la population, afin d'associer véritablement celle-ci au processus en cours, permet de vérifier la réalité de l'existence de la médiation transformative.

Ce qui répond en partie à notre hypothèse de travail.

Néanmoins, comme l'ont montré certains échecs rencontrés à l'issue de médiations que nous avons présentées, la médiation transformative répond, certes, à l'enjeu que constitue la participation de la population aux décisions d'aménagement, mais elle ne répond en revanche qu'imparfaitement à la gestion du conflit d'aménagement. Nonobstant en l'occurrence les enjeux de l'ouverture des négociations et de la participation élargie à la population concernée, la médiation transformative ne répond pas à l'enjeu majeur qui demeure l'articulation du dispositif participatif mis en place avec le processus de décision. En effet, la légitimation sociale n'est rien, du point de vue de la gestion du conflit, sans la légitimation politique. Il convient donc de clarifier les liens qui existent entre le dispositif de médiation et l'arène de décision, comme le suggère la Figure 57 suivante.

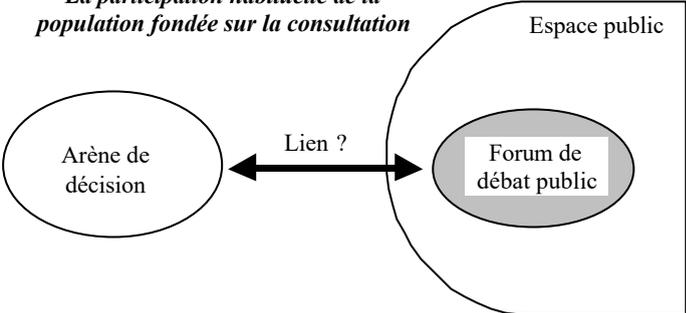
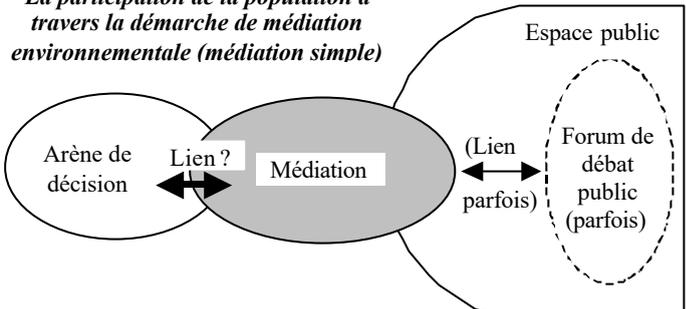
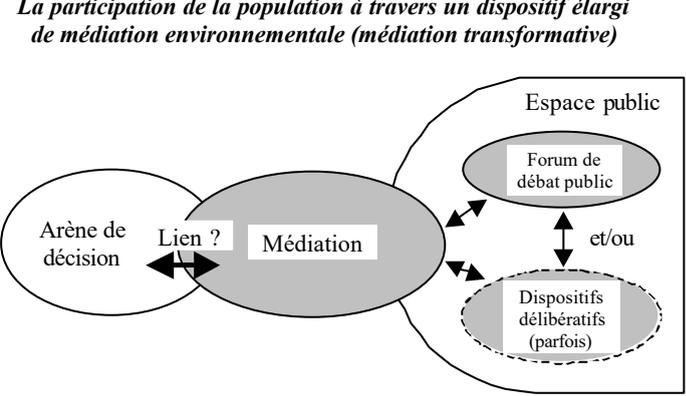
Trois dispositifs de participation de la population	Commentaires
<p><i>La participation habituelle de la population fondée sur la consultation</i></p> 	<p>Participation = consultation</p> <p>Le forum de débat public se réduit le plus souvent à l'organisation d'une ou de plusieurs réunions publiques.</p> <p>Le lien entre ce forum et les décideurs est incertain.</p>
<p><i>La participation de la population à travers la démarche de médiation environnementale (médiation simple)</i></p> 	<p>Participation = négociation (+ consultation)</p> <p>La participation permet au public affecté et concerné d'être associé à la décision, qui relève des décideurs habituels.</p> <p>Le grand public est souvent tenu à l'écart de ces négociations, à l'exception parfois de réunions publiques.</p>
<p><i>La participation de la population à travers un dispositif élargi de médiation environnementale (médiation transformative)</i></p> 	<p>Participation = négociation + consultation (+ délibération)</p> <p>Ce dispositif hybride renforce la configuration précédente du point de vue de la participation en associant nécessairement une consultation à la médiation.</p> <p>La mise en place de processus délibératifs renforce encore davantage la voix du public en mobilisant son expertise.</p>

Figure 57 : Quels liens entre médiation et décision ?

### 3.2. L'articulation de la médiation environnementale avec le processus de décision : la légitimation politique et institutionnelle comme condition nécessaire à la gestion du conflit d'aménagement

Quelle que soit l'ambition du dispositif participatif mis en place, à l'image de la démarche de discours coopératif vue plus haut, le conflit d'aménagement n'en sera par pour autant géré si ce dispositif se trouve trop isolé du processus de décision. Cette association constitue en effet la condition *sine qua non* de la maîtrise de la dynamique du conflit.

Nous avons vu que cette dynamique résulte à la fois des malentendus, idées reçues, concurrence d'intérêts, etc. qui forgent le conflit interpersonnel et de la complexité du processus de décision liée à l'existence d'éléments potentiellement perturbateurs (acteurs, événements, décisions connexes, etc.) qui entretiennent l'incertitude. La gestion de cette dynamique passe par la réduction de cette incertitude. Celle-ci est possible uniquement à travers une certaine maîtrise du processus de décision. Ce qui implique que le dispositif participatif constitue le socle du processus de décision en devenant le point de convergence de différentes arènes de décision. Pour ce faire, ce dispositif doit s'inscrire dans la durée et intervenir suffisamment tôt dans le processus de décision afin d'en maîtriser l'évolution et d'autoriser par conséquent une latitude des négociations qui rendra possible la gestion du conflit.

Une place marginale de ce dispositif dans le processus ou un lien faible avec les organes de décision rendra, en effet, la conduite de la médiation délicate en raison d'une latitude de négociation faible ou d'une absence de clarté des règles sur la production des décisions qui freinerait la confiance des participants (cf. supra 2.1), mais en raison également d'une validation aléatoire de la part des décideurs des résultats qui en seraient issus. L'absence de légitimation politique et institutionnelle rendrait quasiment caduc le dispositif de médiation.

Que nous enseignent les dispositifs étudiés sur ce point ?

Les cas étudiés ont permis d'apprécier différentes situations (cf. Tableau 12 p.306). Si ces cas n'ont pas vocation bien entendu à représenter de manière exhaustive le champ des possibles, leur analyse comparative permet d'aboutir à des constats sur la capacité de la médiation environnementale à gérer le conflit d'aménagement selon la place qu'elle tient dans l'ensemble du processus de décision. Deux aspects doivent dès lors être considérés : le moment de l'intervention de la médiation dans le processus de décision et son inscription dans les arènes décisionnelles.

Pour ce qui concerne le moment du processus de décision, le caractère discriminant de l'échelle territoriale a déjà été évoqué plus haut (cf. supra VII.2.1.b/). Il nous a permis de conclure à la fonction de *problem setting* de la méso et de la macro-médiation alors que la

micro-médiation restait confinée à un enjeu de *problem solving*, traduisant de fait une latitude limitée des négociations qui ne pouvaient satisfaire que partiellement les opposants au projet d'aménagement, et ainsi répondre de manière imparfaite à la gestion du conflit. Le moment de l'intervention de la médiation apparaît donc essentiel à considérer dans toute démarche dite de gestion d'un conflit d'aménagement : plus ce moment s'inscrit de manière tardive dans ce processus, plus cela signifie qu'il intervient après que des décisions ont déjà été prises, et plus la latitude est restreinte, réduisant d'autant la légitimation sociale d'une démarche qui, au même titre que l'enquête publique aujourd'hui, sera perçue comme un acte symbolique vidé de sa substance. Cependant, comme l'a montré notre analyse, une méso ou une macro-médiation s'inscrit toujours dans un cadre délimité préalablement par des orientations politiques et des textes réglementaires et législatifs ; la latitude des négociations n'est donc jamais totale. On peut considérer ainsi qu'une micro-médiation interstitielle (i.e. qui concerne un territoire limité et qui constitue uniquement un moment réduit d'un processus de décision) sera moins adaptée à la gestion d'un conflit qu'une méso-médiation composante ou englobante (i.e. qui s'applique à un territoire plus important, parce qu'elle se situe avant dans le processus de décision, et sur un temps plus long, que la précédente configuration). Les deux cas de micro-médiation étudiés ont montré toute la difficulté qu'il y a à conduire la médiation et à aboutir à une entente en raison de la faible latitude de négociation qui laissait peu de choix : ne pas réaliser l'aménagement ou le réaliser avec des ajustements ; ces alternatives ne permettaient pas d'aborder des questions de fond. Cette faible latitude a forcément figé les positions des différentes parties et conduit à des compromis obtenus aux forceps. Dans ce contexte, une micro-médiation n'aura de raison d'être du point de vue de la gestion du conflit d'aménagement à la seule condition qu'elle soit précédée de dispositifs participatifs aux niveaux méso ou macro à l'image de ceux que nous avons analysés. Dans ce cas, la médiation s'inscrirait dans le temps via plusieurs dispositifs de médiation mis en place à différents niveaux (cf. ci-dessous).

La durée constitue en effet un autre élément à considérer. On peut s'attendre effectivement à un impact de la médiation sur le processus de décision, et par conséquent sur le conflit d'aménagement, qui sera d'autant plus important que son emprise temporelle sera également importante. Cette temporalité permet de prendre en considération au cours de la médiation, et d'intégrer par conséquent dans les négociations, les différents « évènements » qui ponctuent un processus de décision rendant ainsi effective l'intégration de la médiation environnementale dans le processus de décision. Les dispositifs analysés ont révélé une durée importante, à l'exception de la médiation du BAPE, allant de plusieurs mois à plusieurs années. Un dispositif tel que celui mis en place à Amercoeur, s'il se plaçait certes dans le cadre d'une latitude limitée des négociations, s'est néanmoins inscrit tout au long de la procédure d'évaluation environnementale afin d'être en phase avec l'évolution technique du projet. On peut interpréter également la médiation conduite par la CEAT dans le cadre de la recherche d'un site d'accueil pour une ISDS comme une suite de médiations, au fur et à mesure que le projet se dessinait du point de vue territorial, sur plusieurs années. Cette médiation englobante peut en effet

être considérée comme le produit d'un enchaînement de médiations composantes. Nous retiendrons finalement que la prétention d'une médiation à satisfaire la gestion d'un conflit d'aménagement est justifiée par son intégration dans le temps au processus de décision, ce qui exclut la médiation interstitielle.

Le critère composante/englobante demeure toutefois insuffisant à la détermination de la capacité de la médiation environnementale à gérer les conflits d'aménagement. Notre analyse témoigne en effet de la persistance du conflit en dépit de la mise en place d'une médiation composante. Davantage que la durée, le facteur majeur semble bien être, en effet, celui d'un dispositif qui « colle » au processus de décision, c'est-à-dire un dispositif qui ne soit pas uniquement un instrument (une technique) de gestion d'un conflit, mais un véritable processus. Pour ce faire, ce dispositif doit s'inscrire dans la durée, mais également de manière étroite avec le ou les cercles de décision.

Cette question de l'inscription de la médiation environnementale dans le processus de décision renvoie à un double enjeu. Le premier est celui de l'articulation de cette démarche avec d'autres lieux de négociation et de décision ; cette articulation apparaît nécessaire afin que la médiation s'inscrive à la condition de maîtrise de l'incertitude du processus de décision. Le second enjeu renvoie à la légitimité institutionnelle dont cette démarche doit bénéficier afin de répondre au premier enjeu. Nous discutons de ces deux enjeux ci-après.

Il convient, en effet, de replacer l'exercice de la médiation environnementale dans un cadre décisionnel défini par les modalités habituelles de négociations qui sont à l'œuvre pour l'élaboration d'un projet d'aménagement. Il existe, en l'occurrence, un certain nombre d'instances (formelles) et de lieux (informels) où se tiennent des négociations conduisant à des orientations décisionnelles déterminantes dans le cadre de l'élaboration d'un projet d'aménagement, et par rapport auxquels le dispositif de médiation environnementale doit se positionner sous peine d'être « hors jeu ».

Dans chacun des pays étudiés, de tels lieux et/ou instances existent. Si le dispositif de médiation environnementale est déconnecté de ces lieux, son influence sur le processus de décision, et par conséquent sur la gestion du conflit, en sera affectée. Les cas analysés se révèlent explicites sur ce point. Certains dispositifs étudiés se sont déroulés en marge des arènes habituelles de négociation (recherche d'un site d'implantation d'une décharge dans le District de Neuss, programme de gestion des déchets en Forêt Noire). Au cours de ces médiations, des décisions ont été votées par les assemblées élues sans considération de ces démarches qui se déroulaient en marge des procédures habituelles. Les médiations engagées n'ont pas conduit aux résultats attendus. D'autres dispositifs ont été conduits, en revanche, de manière coordonnée et avec le soutien indéfectible des décideurs politiques et ont abouti, non sans mal, à des résultats probants (médiation KGÜ et KOWA dans le cadre du programme Energie 2000, médiation dans le cadre de la recherche de sites d'accueil pour le stockage de déchets dangereux ISDS) ; dans ce cas, le dispositif participatif mis en place a été « mis » clairement au centre du processus de décision. La médiation menée par Espace Environnement à Amercoeur a notamment montré à quel

point le médiateur a veillé à maîtriser le processus de décision en informant régulièrement les autorités de l'avancée de la médiation et à positionner sa médiation au centre du processus de décision. Les situations analysées révèlent ainsi deux types de configuration qui sont déterminantes en termes de gestion du conflit d'aménagement : la première voit l'adaptation des instances de décision à l'égard du dispositif de médiation qui devient, pour un temps, un lieu intermédiaire, mais néanmoins central, qui va nourrir le processus de décision ; la seconde traduit une dissociation évidente entre le dispositif mis en place et des instances décisionnelles qui vont modifier à la marge leurs modes de décision habituels. Dans le premier cas, la médiation environnementale est partie intégrante du système de décision alors qu'elle en demeure dissociée dans le deuxième cas.

Bien entendu, il nous a été impossible de prendre la mesure de l'ensemble de ces lieux et instances dans chacun des cinq pays où nous avons analysé les dispositifs de médiation environnementale. Nous avons néanmoins souligné plus haut (cf. VI.2.2) quelles étaient les négociations qui pouvaient avoir lieu dans le cadre de la procédure d'évaluation environnementale, en particulier les négociations qui pouvaient se tenir de manière confidentielle au cours de la réalisation de l'EIE. Afin de confirmer ce propos, nous évoquons le cas de la Wallonie qui témoigne de l'existence d'arènes de négociation où la médiation environnementale n'est pas forcément perçue de la meilleure manière qui soit ; si les participants à ces négociations ne s'affichent pas explicitement comme des adversaires de la médiation environnementale, ils ne la promeuvent pas non plus.

On assiste, en effet, en Wallonie, au renforcement, depuis le début des années 90, d'instances de négociation dans le domaine de l'aménagement. Il est possible d'en distinguer trois principales. Elles constituent des lieux de négociation qui sont appelés à rendre un avis sur les projets d'aménagement qui leur sont soumis. Il s'agit, au niveau régional, du Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) et de la Commission consultative régionale d'aménagement du territoire (CRAT)<sup>470</sup>, et, au niveau communal, de la Commission consultative d'aménagement du territoire (CCAT)<sup>471</sup>. Ces trois instances privilégient les négociations entre acteurs

<sup>470</sup> Elle est composée de 45 membres représentant les secteurs publics et privés de la région chargés de donner leur avis sur des questions d'aménagement du territoire et d'urbanisme au niveau régional et communal (avis sur la composition des CCAT et des documents de portée communale) et de proposer à l'exécutif régional des directives générales. Voir également la note 329.

<sup>471</sup> La CCAT est une structure de concertation communale dont la création relève de l'initiative de la commune. L'accent est mis depuis plusieurs années par le gouvernement régional sur l'accroissement du rôle de cette structure censée constituer l'un des pivots de la politique de décentralisation afin de responsabiliser et renforcer le pouvoir local. La loi sur l'aménagement du territoire de 1962 prévoyait en effet pour la première fois la création de « commissions consultatives » dans les communes de plus de 10.000 habitants. Les décrets sur la décentralisation et la participation du 27 avril 1989 puis du 27 novembre 1997 instaurant le nouveau Code wallon de l'aménagement du territoire de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) ont successivement renforcé le rôle de ces commissions (devenues ainsi CCAT) dont le développement se révélait lent et limité. Environ la moitié des communes de Wallonie se sont dotées d'une CCAT. Sa fonction est d'apporter un avis sur des dossiers spécifiques ou des problèmes de fond. Cet avis est obligatoirement demandé pour toute question concernant un document d'urbanisme, et facultatif pour les dossiers de demande de permis d'urbanisme, de lotir, d'extraction de carrière ou de valorisation d'un terri. Il revêt une importance incontestable dans la mesure où l'autorité de décisionnaire destinataire de cet avis doit justifier sa décision si elle devait s'en écarter. Elle constitue la seule institution officiellement reconnue de participation directe du citoyen, bien que le lien

«institutionnalisés», ce qui laisse peu de place à un instrument tel que la médiation environnementale qui est considérée comme un lieu illégitime et concurrent de négociations. Le CWEDD nous est apparu comme le lieu majeur des négociations qui président à l'autorisation d'un projet d'aménagement, conflictuel ou non. L'une des missions du CWEDD consiste en effet à évaluer la qualité des EIE ainsi que l'opportunité des projets soumis à la procédure d'évaluation environnementale <sup>472</sup>. L'avis que rend le CWEDD résulte d'une négociation en son sein. Les négociations entre des membres qui se côtoient depuis plusieurs années donnent lieu à de véritables marchandages, qualifiés d'occultes par certains<sup>473</sup>, sur les programmes et projets qui leur sont soumis<sup>474</sup>. Les représentants des organisations environnementales que nous avons rencontrés nous ont clairement exprimé leur préférence pour ce type d'instance officielle de négociations, où elles sont bien implantées et où elles peuvent influencer sur les décisions<sup>475</sup>. Nul doute que le développement et l'exercice de la médiation environnementale en Wallonie est largement tributaire de l'existence de ce type d'instance de négociation. Toute démarche de médiation environnementale devrait forcément composer avec elle ; le contraire induirait un risque important de voir le CWEDD se dissocier de la démarche de médiation environnementale et ne pas valider ses résultats. Cette dissociation entraînerait une incertitude dans le dispositif de médiation à l'endroit du processus de décision qui irait à l'encontre du principe de maîtrise énoncé plus haut. Par ailleurs, une telle absence de validation de la part de cette instance officielle réduirait fortement les chances d'inscription des résultats de la médiation dans la ou les décisions officielles.

Ce qui nous renvoie vers le second enjeu évoqué plus haut, à savoir celui de la légitimité politique et institutionnelle accordée à la démarche de médiation environnementale (ou du dispositif de participation élargie) par les instances officielles et les décideurs. Nous validons ci-dessous l'idée selon laquelle l'exercice de la médiation n'a de sens que s'il est associé à la décision politique et administrative.

Un aspect majeur à considérer est la place des décideurs politiques dans le dispositif de médiation et le lien entre le résultat issu de la médiation et la prise de décision politique.

---

informationnel entre la CCAT et le citoyen soit parfois absent. Une CCAT est une structure de représentation d'intérêts que l'on pourrait qualifier de mixte puisqu'elle se compose de représentants de la société civile (3/4-1 des membres ; ils sont choisis par le conseil municipal selon des critères de représentativité géographique et des intérêts -sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux propres à la commune- sur la base de candidatures volontaires faisant suite à un appel public par voie de presse) et pour 1/4 de membres du conseil communal (répartis selon la représentation proportionnelle de la majorité et de l'opposition au sein du conseil communal) ainsi qu'un représentant de l'administration de l'aménagement du territoire (la DGATL). Beaucoup la considère néanmoins comme une instance de notables peu dynamique (d'après DGATLP (1998) - Les échos de l'aménagement et de l'urbanisme, n°19, pp. 26-31 ; Ministère de la Région wallonne / DGRNE & Inter-Environnement Wallonie (1997) - *Entendons-nous bien ! Guide pratique des stratégies de communication en environnement*, Jambes, p.15 et l'article 28 du décret sur la décentralisation et la participation du 27 avril 1989).

<sup>472</sup> Sur la composition et le rôle du CWEDD, voir plus haut la présentation du cadre institutionnel wallon de la participation du public aux projets d'aménagement (c.f. VI.2.1).

<sup>473</sup> Entretien mené auprès d'un député d'Ecolo, Namur, octobre 1998.

<sup>474</sup> Entretiens menés auprès de la présidente d'Inter-Environnement Wallonie (octobre 1998, Namur) et la représentante de l'association au CWEDD (mai 2000, Namur).

<sup>475</sup> Entretiens menés auprès de représentants d'Inter-Environnement Wallonie (Namur), Inter-Environnement Bruxelles (Bruxelles) et Ecolo (la parti écologiste wallon, Charleroi), octobre 1998; cf. infra III.1.

Le décideur politique constitue, en effet, une pièce maîtresse dans le dispositif de médiation environnementale. L'ensemble des médiateurs rencontrés a clairement mentionné cet aspect comme point névralgique de leur intervention.

On a pu voir que la participation des élus politiques était plutôt disparate d'une situation et d'un pays à l'autre. Lorsqu'une collectivité locale se positionne comme l'une des parties dans la médiation, un ou plusieurs représentants politiques de cette collectivité participent à la médiation. En revanche, l'expérience montre que dans la mesure où le pouvoir politique est partie prenante dans la décision finale concernant le projet d'aménagement qui fait l'objet d'une médiation, celui-ci doit être associé au processus de médiation sans toutefois participer à la démarche. Dans le cas d'une méso-médiation où un gouvernement régional est *in fine* l'organe décisionnel, ou bien d'une micro-médiation portant sur un projet dont la décision relève d'un élu politique local (le bourgmestre wallon qui délivre l'autorisation d'exploiter une installation industrielle, les maires qui délivrent en général les permis de construire), l'autorité politique ne participe pas à la médiation afin de ne pas déséquilibrer et perturber une démarche dont le résultat sera *in fine* validé ou non par elle. En revanche, elle s'effectue sous son « contrôle ». Un médiateur wallon nous confiait que « *c'est à l'élu d'être clair sur le rôle qu'il joue* »<sup>476</sup>. Le rôle attendu du décideur politique de la part des médiateurs est d'apporter une légitimité politique qui garantit à la démarche de médiation environnementale son inscription dans le processus de décision en tant qu'acte politique. Pour ce faire, il lui importe d'introduire la médiation environnementale et le médiateur afin qu'ils soient bien clairement appréhendés par les participants à la médiation comme étant étroitement associés à la décision politique. C'est l'élu politique qui apporterait ainsi au médiateur sa légitimité à intervenir : il lui délègue en quelque sorte, et pour un moment seulement, son « leadership » dans le cadre de projets publics et, pour ce qui est des projets privés, il permet au médiateur de marquer sa différence avec le maître d'ouvrage. Bien entendu, ce rôle du décideur politique apporte également une certaine garantie en matière d'intégration de la démarche de médiation environnementale et de ses résultats (en particulier l'accord qui en est issu) dans le processus de décision.

En s'engageant à prendre les résultats de la médiation environnementale en considération, le décideur politique clarifie ainsi les règles du jeu pour l'ensemble des participants. Comme nous le confiait un médiateur de la CEAT, « *ces règles du jeu n'ont pas de légitimité en tant que telles, elles doivent toujours être légitimées par le politique* »<sup>477</sup>. Celles-ci ne l'étaient pas dans le cas des médiations engagées dans le cadre de la recherche d'un site d'implantation d'une décharge dans le District de Neuss et de la politique régionale de gestion de traitement des déchets en Forêt Noire; on peut s'avancer à considérer que c'est principalement en raison de cette absence de clarté des règles du jeu et de soutien politique accordé à la démarche engagée, et alors que d'autres conditions étaient réunies (cf. supra), que ces initiatives sont restées inachevées. En somme, l'exemple des pays étrangers montre que la médiation

---

<sup>476</sup> Médiateur à Espace Environnement ; octobre 1998.

<sup>477</sup> Entretien, mai 2000.

environnementale ne peut s'effectuer sans une « véritable légitimation sociale et politique » (Gaudin 1999 : 152).

Cependant, un autre aspect majeur à considérer de ce point de vue est l'accès du décideur politique à la décision. Cet aspect constitue un point d'achoppement en termes de capacité de la médiation environnementale à satisfaire la gestion des conflits d'aménagement. Lorsqu'un ou plusieurs élus politiques qui disposent de pouvoirs de décision limités participent à la médiation ou bien s'en font les relais auprès de leur assemblée via leur participation au comité de pilotage qui suit le déroulement de la médiation engagée, le lien apparaît délicat à opérer avec les organes de décision, ce qui met en péril le résultat de la médiation. On retrouve cette configuration dans le cas de la politique régionale de gestion de traitement des déchets en Forêt Noire. Le processus de médiation nécessiterait ainsi le soutien actif d'un élu moteur de premier rang. Partant de ce constat, le professeur Fietkau, qui a participé à plusieurs médiations en tant que médiateur ou observateur, s'interroge sur la capacité de la médiation environnementale à gérer un conflit motivé par un projet d'aménagement d'importance majeure (son propos repose sur son expérience de la médiation engagée dans le cadre de la construction du nouvel aéroport de Berlin-Brandebourg)<sup>478</sup> ; cette médiation nécessiterait en effet un suivi assidu de la part de personnalités politiques qui n'en ont matériellement pas le temps et qui délèguent cette mission à des adjoints qui ne pourront finalement véritablement porter les résultats de la médiation au niveau de l'assemblée délibérante.

Enfin, la médiation environnementale facilite et légitime la décision politique. La médiation environnementale se pose en effet indubitablement comme une modalité d'aide à la décision en clarifiant des situations à la fois complexes et risquées du point de vue de la prise de décision politique. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, la démarche de médiation environnementale renforce la position de ceux qui sont souvent les plus réticents à son développement parce qu'ils considèrent que la médiation environnementale crée un nouveau lieu de négociations qu'ils perçoivent comme une atteinte à leur légitimité d'élus. Le rôle central joué par le décideur politique, qui vient d'être évoqué, dans l'inscription de la médiation environnementale au sein du processus de décision, modifie évidemment cette perception. En ce sens, à la lumière des cas analysés, on peut considérer que le décideur politique tolère l'exercice de la médiation environnementale à la condition expresse qu'elle ne remette pas en question son pouvoir de décision, mais qu'elle le renforce (cf. infra).

En plaçant, en l'occurrence, l'élus politique au centre du dispositif de la médiation environnementale, sa position se retrouve dès lors renforcée. La médiation environnementale constitue pour lui un instrument d'aide à la décision dans la mesure où les négociations entre les protagonistes permettent d'éclairer des situations parfois très confuses, et risquées politiquement. L'illustration la plus pertinente de cette fonction d'aide à la décision nous est apportée par les démarches étudiées qui ont promu l'évaluation collective à travers l'élaboration de critères et indicateurs (médiations KOWA

---

<sup>478</sup> Entretien du 8 juin 2000.

et KGÜ dans le cadre du programme Energie 2000, recherche de sites de stockage de déchets ISDS, programme régional de gestion des déchets en Forêt Noire) ; ce n'était pas un accord qui était recherché, mais bien la production de critères relativement consensuels sur la base desquels les décideurs politiques et les administrations concernées allaient pouvoir fonder leurs décisions (cf. supra 2.2). En ce sens, la médiation environnementale prépare et renforce la décision politique, elle ne la remplace aucunement ; elle se positionne clairement comme un instrument d'aide à la décision. Cette fonction d'aide à la décision explique également notre constat selon lequel la médiation environnementale n'est qu'un moment, certes plus ou moins long, d'un processus de décision et conforte l'idée d'une proximité étroite entre le dispositif de médiation environnementale et ce processus ainsi que les décideurs. Chez l'ensemble des médiateurs rencontrés en Europe, le propos est unanime : l'élu politique demeure le décideur. La médiation n'a pas vocation à remettre en cause son pouvoir de décision. Si la place du décideur politique n'apparaît pas particulièrement comme un point posant problème au Québec dans la mesure où la procédure de médiation est bien encadrée par la loi qui prévoit *in fine* un vote du gouvernement<sup>479</sup>, il en est tout autre dans les pays européens étudiés. L'instrument participatif que constitue la médiation environnementale renforcerait ainsi la démocratie représentative.

Cette capacité d'aide à la décision de la médiation environnementale est nouvelle. Elle élargit la fonction de la médiation environnementale. Celle-ci ne se place plus dès lors uniquement comme une forme d'ADR. Elle devient un instrument d'aide à la décision politique. La gestion du conflit ne devient même plus sa priorité. Ce qui pose un certain nombre d'interrogations sur son instrumentalisation.

### **3.3. La médiation environnementale : un nouvel instrument de gestion coopérative ?**

Cette évolution de la fonction de la médiation environnementale dans les pays européens va de pair avec la mainmise de l'administration sur cette démarche. D'outil de gestion des conflits d'aménagement, la médiation environnementale deviendrait ainsi un nouvel instrument de régulation administrative. Cette tendance est également perceptible dans le panel de cas de médiation environnementale que nous avons analysés.

Dans l'ensemble des pays étudiés, à l'exception de la Wallonie, les pouvoirs publics ont joué un rôle majeur dans le développement de la médiation environnementale. Ceux-ci ne peuvent rester étrangers à ce type de démarche pour une raison principale : la médiation environnementale intervient dans le cadre de projets qui sont le plus souvent soumis à des procédures d'autorisation administrative. N'ayant aucun statut légal (à l'exception de la médiation québécoise), la médiation environnementale suscite une certaine méfiance de la

---

<sup>479</sup> Néanmoins, pour le ministre québécois de l'Environnement, la médiation du BAPE représente l'avantage de mener potentiellement à un accord entre les parties qu'il n'aura qu'à valider, ce qui le dégage de l'arbitrage qu'il doit rendre à l'issue de l'audience publique, ce qui est plus délicat sur un plan politique.

part des administrations concernées par un projet d'aménagement à la fois par crainte qu'elle soit éventuellement interprétée comme un vice de procédure et par méfiance à l'égard d'une démarche emprunte d'incertitudes sur son résultat et qui constitue un lieu concurrent de décision caractérisé par des marchandages entre des intérêts particuliers qui risquent notamment de se faire sur le dos de la protection de l'environnement<sup>480</sup>.

Dès lors, on retrouve deux configurations. En premier lieu, la méfiance persistante de l'administration contribue fortement à freiner son développement (c'est le cas de la Wallonie). En second lieu, devant le risque de voir émerger des arrangements occultes issus de dispositifs de médiation, mais surtout en raison de l'intérêt que revêt cette démarche pour l'administration (cf. infra), celle-ci s'accapare cette pratique (configuration que l'on retrouve aux Pays-Bas, en Allemagne et au Québec). Pour les raisons évoquées auparavant, en particulier le lien étroit qui doit unir la médiation au processus de décision (qui évolue notamment au gré des procédures administratives), la pratique de la médiation environnementale n'est pas envisageable sans la participation des administrations concernées.

On perçoit bien là toute l'ambiguïté de cette démarche. Une grande majorité des auteurs qui ont abordé cette approche ainsi que l'ensemble des médiateurs rencontrés en Europe insistent sur la nécessité de son caractère informel afin qu'elle permette la créativité. Or son développement ne semble guère possible sans qu'elle ne soit promue par une administration, risquant de lui faire perdre, du fait d'une certaine rigidité inhérente à la régulation administrative, une partie de son intérêt.

L'exemple allemand se révèle le plus éloquent du point de vue de l'instrumentalisation de la médiation environnementale à des fins de régulation. Les pouvoirs publics (essentiellement les administrations au niveau des Länder et des districts) ont contribué au développement récent de la médiation environnementale en finançant de nombreuses expériences dans le cadre de la procédure d'évaluation environnementale<sup>481</sup>. De nombreuses démarches inspirées de la médiation environnementale ont également vu le jour dans le cadre, non plus de projets d'aménagement spécifiques, mais de l'élaboration de politiques publiques. Il est possible, certes, d'interpréter en partie ce développement par l'existence d'une tradition corporatiste reposant sur des négociations, et qui trouve son prolongement à travers cette démarche. De fait, le conflit d'aménagement et l'enjeu que constitue sa gestion ne sont plus les déterminants qui motivent le recours à la médiation environnementale. Ceux-ci ont été remplacés par le besoin, lié à des situations complexes dont les conflits d'aménagement ne sont que les témoignages exacerbés, de mieux organiser l'élaboration de la décision publique.

Cependant, il serait plus exact de parler de recours à des « éléments de médiation environnementale » que de médiation environnementale. Le recours à ces éléments de médiation renforce l'idée de la médiation environnementale perçue par les décideurs

---

<sup>480</sup> Les administrations qui ont la charge de la protection de l'environnement y voient un moyen détourné de la part des aménageurs de contourner leur action.

<sup>481</sup> Entretien avec Markus Troja, médiateur à Mediator, Université d'Oldenburg (Allemagne), 6 juin 2000.

politiques et administratifs de manière prioritaire comme un instrument d'aide à la décision. Ces éléments de médiation donnent lieu à deux types de pratiques.

Le premier type de pratiques consiste à utiliser des techniques issues de la médiation afin d'animer des réunions publiques et des réunions de concertation avec la population concernée par un projet d'aménagement. Cette démarche hybride ne donne pas lieu à des négociations, mais elle permet toutefois de mieux gérer les échanges grâce à l'intervention d'un tiers, praticien de la médiation, qui recourra à ses techniques de médiation pour animer les débats (instauration de règles du jeu claires, etc.). Ce type de démarche traduit de la part des autorités une volonté d'associer davantage la population aux décisions qui la concerne sans toutefois lui donner véritablement accès à la décision. Une partie du chemin est faite, mais les décideurs politiques et administratifs ne sont pas prêts à ouvrir les négociations et à partager l'élaboration de la décision. Ce type de pratiques, proches de l'esprit des débats publics organisés en France sous l'égide de la Commission nationale pour le débat public, s'est développé en Allemagne, mais également en Wallonie dans le cadre de la consultation conduite en 1998 pour la recherche d'un site d'accueil d'une décharge de déchets dangereux inscrit dans le Plan wallon des centres d'enfouissement techniques<sup>482</sup>.

C'est néanmoins le second type de pratiques qui est, de loin, le plus important. En Allemagne, des « éléments » de médiation environnementale sont utilisés depuis la seconde moitié des années 90 dans le cadre de processus de concertation destinés à élaborer des « agendas locaux 21 », des plans régionaux d'environnement, des projets urbains, etc. par des personnes formées à la médiation environnementale. Aux Pays-Bas, la médiation environnementale ne s'est pas développée en raison de la mise en place de nouvelles démarches coopératives qui se sont inspirées d'elles et d'autres formes d'ADR développées aux Etats-Unis<sup>483</sup>. Les dispositifs de méso et de macro-médiation que nous avons analysés s'inscrivent également dans cette mouvance, bien qu'ils correspondent à des pratiques de médiation environnementale et non pas uniquement à des éléments de médiation environnementale ; l'absence, à ce niveau, de l'existence d'un projet concret a placé l'exercice de la médiation environnementale dans une configuration d'anticipation du conflit d'aménagement, ce que d'aucuns peuvent considérer cependant comme une nouvelle manière d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques publiques qu'ils dissocieraient de la thématique du conflit d'aménagement.

Ce second type de pratiques participe en fait d'un mouvement qualifié sous le terme générique de gestion coopérative<sup>484</sup>.

---

<sup>482</sup> Organisation d'une réunion de concertation avec les élus politiques représentant les communes concernées et de la population sur les vingt-quatre sites potentiels d'accueil de la décharge. Cette réunion de concertation s'inscrivait dans le cadre de la procédure d'évaluation environnementale. Son originalité a résidé dans l'intervention de l'association Espace Environnement afin d'animer les réunions en faisant appel à des techniques de médiation environnementale.

<sup>483</sup> Nous avons développé ce point plus haut (cf. VI.3.1).

<sup>484</sup> La notion de gestion coopérative (*cooperative management*) a émergé au cours des années 90. On doit cette expression en particulier à Pieter Glasbergen (Glasbergen 1995 & 1998) et Martin Janicke (Janicke 1992).

La gestion coopérative exprimerait dans de nombreux pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Ouest un mouvement de contractualisation des politiques environnementales issu d'accords passés entre les autorités publiques, les acteurs privés et les associations (Glasbergen 1995 : 12). La gestion coopérative est définie en l'occurrence comme la mise en place de négociations entre les intérêts privés et publics institutionnalisés. Ce sont néanmoins les autorités qui sont au centre du dispositif de gestion coopérative, non seulement comme représentants d'intérêts au même titre que les autres participants, mais également comme initiateur de la démarche (Glasbergen 1995). La gestion coopérative traduirait un mouvement qui résulterait de la mobilisation et de l'organisation de l'ensemble des parties concernées par une politique publique eue égard à la complexité inhérente aux problèmes environnementaux contemporains dont la gestion appelle à leur intervention combinée (Glasbergen 1995 : 11). Ces négociations entre les acteurs privés et publics, si elles ne sont pas nouvelles et malgré leur hétérogénéité, relèvent cependant d'un mouvement organisé qui, lui, est nouveau.

Pieter Glasbergen associe clairement la gestion coopérative aux ADR. Chez cet auteur, les techniques des ADR sont utiles à la mise en place de la gestion coopérative dans la mesure où les conditions qui président à sa mise en œuvre sont similaires à celles qui motivent le recours aux ADR (dépendance des acteurs autour d'un même enjeu, conviction partagée par les protagonistes qu'ils ont plus à gagner qu'à perdre dans l'action concertée, etc.) (Glasbergen 1995 : 12 et s.). Pieter Glasbergen considère ainsi que les ADR « *should not just be regarded as a method for one-off dispute resolution but also as a strategy for setting into motion the cooperative processes of change* » (Glasbergen 1995 : 14). Dans le même esprit, Corinne Larrue suggère également le recours à une démarche telle que la médiation dans une perspective de co-production de l'action publique territoriale (Larrue 1998 : 88). Notre analyse semble bien corroborer celle de Pieter Glasbergen. Nous faisons néanmoins preuve d'un enthousiasme beaucoup plus mesuré que celui de Pieter Glasbergen à l'endroit de la gestion coopérative.

La gestion coopérative suscite en effet de nombreuses interrogations. William Lafferty et James Meadowcroft expriment en l'occurrence toute l'ambiguïté véhiculée à travers ce qu'ils nomment les « *cooperative management regimes* » (Lafferty & Meadowcroft 1996 : 256-263). Les deux auteurs soulignent l'intérêt de ce type de démarche qui permet d'impliquer davantage de parties concernées que ne le font les modes traditionnels de régulation des politiques. Ils soulignent néanmoins le danger que ces démarches partenariales feraient peser sur la démocratie en conduisant à de nouvelles scènes cachées de marchandage.

La gestion coopérative se distingue en effet des approches participatives. Celles-ci postulent que c'est à travers l'ouverture des processus de décision au large public que la politique environnementale portée par les autorités trouve sa légitimité (Fiorino 1996), voire qu'elle peut être corrigée (Dryzek 1996). D'aucuns doutent néanmoins, tout en reconnaissant l'intérêt du débat public comme catalyseur des discussions qui suscitent l'exploration d'un thème en profondeur, voient une certaine naïveté chez les partisans des approches participatives et leur opposent les approches collaboratives (Glasbergen 1998 :

9). On retrouve en fait ici le débat nourri depuis de nombreuses années sur la gouvernance. Nous rappelons ici très rapidement les principaux termes de ce débat qui permet de replacer dans une problématique élargie à la co-élaboration des politiques publiques l'évolution de la pratique de la médiation environnementale au delà du simple instrument de gestion des conflits d'aménagement. Notre travail sur le conflit d'aménagement et sa gestion permet d'alimenter ce débat.

La gouvernance<sup>485</sup> est une expression qui traduit une ouverture des cercles de négociation traditionnels qui président à la gestion des affaires publiques dans un contexte d'incertitude qui caractérise à la fois le déroulement du processus de décision et son résultat. Sur la base de ces travaux engagés sur la gouvernance urbaine, Jean-Pierre Gaudin considère que cet « *art indirect de gouverner* » (Gaudin 1999 : 12) se caractérise à la fois par la coopération public-privé, l'organisation des relations par des relations continues et des réseaux multipolaires, et l'élaboration de règles du jeu négociées hors des hiérarchies institutionnelles classiques (Gaudin 1999 : 120).

La gouvernance privilégie ainsi l'action collective via l'intervention d'acteurs privés dans les affaires publiques. Cette ouverture suscite deux types de commentaires :

- la gouvernance peut être appréhendée comme un instrument d'inspiration libérale qui ouvre le domaine public au privé. Rob Atkinson, citant les travaux de C. Stone, souligne en particulier que ces partenariats se construisent et se développent en étroite conformité avec les besoins des coalitions dirigeantes (Atkinson 1998 : 80). Toujours en reprenant C. Stone, Gilles Novarina considère que les dispositifs de négociation mis ainsi en oeuvre laissent peu de place à la participation des citoyens ; les cercles de négociation apparaissent ainsi relativement fermés (Novarina 1998 : 175-176). Pour Jean-Pierre Gaudin, elle conduit à une personnalisation des négociations et à une fragmentation des collectifs propices à générer des collusions (Gaudin 1999 : 144). L'ouverture des négociations s'adresserait, en effet, de manière prioritaire aux organisations (en particulier les associations de protection de l'environnement) et exclurait les individus non-organisés (Souami 1998 : 168 et s.) ;
- la gouvernance peut, *a contrario*, être comprise comme une modalité de démocratisation des processus de décision dans le domaine des politiques publiques à travers la participation de groupes organisés qui n'avaient, jusque-là, pas voix au chapitre.

Nous retrouvons ici la dualité qui caractérise la gestion des conflits d'aménagement, à

---

<sup>485</sup> C'est à la fin des années 80 que le terme de gouvernance est repris par les institutions financières internationales (Banque Mondiale, Fonds Monétaire International, etc.). La Banque Mondiale conserve le sens donné à la *governance* par l'économie institutionnelle, à savoir un « *cadre institutionnel qui permet de viser une plus grande maîtrise des coûts de transaction* » (Osmont 1998 : 20). Elle est avant tout un « *ensemble de règles de morale publique* » (Osmont 1998 : 21), ce qui fait entrer en fait ce concept dans le domaine de l'idéologie, de « *l'utopie libérale mondialisée* » (Osmont 1998 : 23), l'institution financière concevant en fait ce terme dans une acception qui correspond à une forme d'ordre de la cité où règnerait la transparence des procédures, afin de rassurer tout particulièrement les investisseurs.

savoir l'ouverture des négociations et la participation élargie de la population. Si l'on considère dans les pays européens étudiés que la médiation environnementale constitue non seulement un instrument de gestion des conflits d'aménagement mais également un instrument de la gouvernance, notre réflexion et nos résultats peuvent être étendus à une réflexion plus large sur la gouvernance.

Les dispositifs analysés entrent en effet dans le champ du débat ouvert sur la gouvernance quant à savoir s'ils participent davantage de nouvelles formes de collusion ou d'une démocratisation des processus de décision.

Nous avons montré tout l'intérêt de l'ouverture du processus de décision permis par une démarche telle que la médiation environnementale du point de vue de la prise en compte de l'ensemble des intérêts concernés. Nous avons également montré qu'il était possible d'accompagner cette ouverture des négociations par un dispositif participatif, ce qui tendrait à montrer qu'il est possible de dépasser la dualité ci-avant mentionnée. Approches collaboratives et participatives ne sont donc pas nécessairement antinomiques, pour peu qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'un unique dispositif qui prenne en considération les deux enjeux qu'elles sous-tendent.

L'intervention du médiateur apparaît, par ailleurs, essentielle à considérer et pourrait constituer une réponse pertinente au risque de voir se développer de nouvelles formes de collusions. Son intervention assurerait en l'occurrence une certaine transparence à travers les règles du jeu qui seraient mises en place, réduisant les risques de collusion. Le médiateur serait ainsi le garant de cette transparence. C'est dans ce sens que semblent se développer en Allemagne des démarches hybrides reposant sur des éléments de médiation. Le risque est grand bien entendu de voir les tiers-médiateurs devenir des tiers-alliés inféodés aux autorités publiques ; les risques de collusion et de manipulation sont bien réels. Face à ce risque, la seule condition de se prémunir contre une telle déviance consisterait à organiser la profession de médiateurs à travers la création d'une organisation de médiateurs, l'organisation de formations, la création d'un code de déontologie, etc. comme cela a été évoqué plus haut (cf. VII.1.3).

Cependant, tout ceci est avant tout affaire de volonté politique. A l'instar du rôle central que les autorités politiques et administratives jouent dans la « réussite » de la médiation environnementale à satisfaire la gestion d'un conflit d'aménagement, tel que cela émerge de notre analyse, on peut supposer en effet que l'opportunité de concilier démarches collaboratives et participatives à travers l'intervention d'un tiers-médiateur dans le cadre de politiques publiques s'inscrivant dans un contexte complexe peut être saisie uniquement par ceux qui détiennent les clefs du pouvoir. Bien que l'on puisse s'attendre à de profondes réticences qui seraient émises par ces autorités, en particulier en France, notre analyse témoigne de l'intérêt évident de saisir cette opportunité pour l'ensemble des parties concernées par une politique territoriale.

#### VII.4. CONCLUSION DU SEPTIEME CHAPITRE

Notre analyse confirme bien l'hypothèse selon laquelle l'ouverture des négociations à travers une démarche de médiation peut participer à la gestion d'un conflit d'aménagement. Dans plusieurs pays dont les autorités ont dû faire face à de nombreux blocages de projets, le recours quasi-systématique à cette démarche témoigne de l'attrait qu'elle suscite.

Toutefois, cette analyse souligne *in fine* qu'il ne suffit pas de vouloir initier une démarche de médiation environnementale pour conduire à la gestion d'un conflit. Comme tout instrument, celle-ci doit s'appliquer à une situation qui remplisse plusieurs conditions. Or, l'existence ou l'éventualité d'un conflit d'aménagement, si elle constitue une condition nécessaire au lancement d'une médiation, n'en reste pas moins insuffisante pour justifier seule d'y recourir.

Une première condition est la volonté de s'engager dans une médiation. Comme dans toute négociation, cette condition se vérifie une fois encore. Dans un contexte d'augmentation des ressources des opposants aux projets d'aménagement, on pourrait penser que la condition de relatif équilibre des forces entre partisans et opposants à l'aménagement serait favorable à cet engagement. Or, forts de leurs ressources et suspicieux à l'égard d'une démarche de médiation environnementale proposée par le maître d'ouvrage, les opposants refusent souvent de s'engager dans cette démarche.

Lorsqu'elles acceptent d'entrer en médiation, l'ensemble des parties bénéficie de conditions favorables à l'expression de leurs intérêts et de leurs points de vue. Par ailleurs, un véritable dialogue peut être engagé entre les différents participants. Ces deux aspects constituent un réel apport de la médiation environnementale au regard d'autres démarches participatives. Cependant, le cadre de ces négociations est déterminé *a priori* par le maître d'ouvrage privé ou une autorité publique. Ce qui a pour effet de limiter les thèmes de négociation. Les dispositifs analysés révèlent en ce sens un « glissement » de la fonction de la médiation environnementale de mode de gestion du conflit vers un mode d'évaluation participative. Elle devient alors clairement un instrument d'aide à la décision. Ce qui pose nécessairement la question de son instrumentalisation à des fins de reproduction du pouvoir comme cela a déjà été analysé aux Etats-Unis.

Ce glissement de la fonction s'accompagne également d'un glissement des pratiques. La médiation constitue une référence dont les principes et techniques peuvent être utilisés « à la carte » afin de répondre à une demande d'un décideur politique et administratif. Les « bons » côtés (pour le demandeur) de la médiation sont alors mis en pratique dans un objectif d'organisation du dialogue, de recueil des opinions et avis, de production d'une expertise collective, etc. En revanche, les « mauvais » côtés seront volontairement

négligés, tels que laisser les participants définir eux-mêmes leur(s) thème(s) de discussion ou leur demander d'aboutir à un accord. Les initiateurs de la médiation entendent rester maîtres de la décision, confortant l'idée d'une démarche qui doit les servir avant toute chose.

Ce constat d'une mainmise des décideurs politiques et administratifs sur l'usage de la médiation environnementale se voit renforcé paradoxalement lorsque ceux-ci ne cautionnent pas la démarche engagée. Dans ce cas, celle-ci a peu de chance d'aboutir, exception faite de conflits locaux liés à la réalisation d'aménagements de nature privée. Quelle que soit la qualité du dispositif participatif qui encadre la médiation, l'absence de légitimité institutionnelle ou politique accordée à la médiation aura comme corollaire de limiter son accès au processus de décision. Ce qui vérifie l'une des conditions de gestion du conflit d'aménagement que nous avons émises.

En ce sens, c'est bien la question de la légitimation politique ou institutionnelle qui se trouve au cœur de la gestion du conflit d'aménagement.

## CONCLUSION GENERALE

---

Nous sommes partis de l'hypothèse selon laquelle la gestion des conflits d'aménagement réside dans l'ouverture des négociations aux opposants à un projet, l'intervention d'un tiers-médiateur pouvant constituer un instrument au service de cette ouverture.

A l'issue de ce travail, nous pouvons affirmer que l'ouverture des négociations constitue une condition nécessaire, mais non suffisante, à la gestion du conflit d'aménagement.

Les diverses disciplines qui abordent le conflit soulignent pourtant le caractère incontournable de la négociation qui permet d'instaurer un processus consensuel face à une situation conflictuelle. En réalité, la gestion du conflit d'aménagement ne peut être circonscrite à une « simple » médiation en raison principalement de la nature de l'opposant : la population affectée et/ou concernée par le projet d'aménagement. La négociation ne peut s'adresser qu'à un nombre limité de participants. Elle est donc inadaptée à la participation d'un nombre important de personnes. En outre, on constate une méfiance vis-à-vis de la négociation chez la population, car associée à un processus de marchandage.

L'analyse approfondie de la nature du conflit d'aménagement nous a permis de montrer que ce type de conflit est un hybride entre plusieurs « niveaux » de conflit qui appelle une forme de réponse elle aussi hybride. Le conflit d'aménagement est tout d'abord un conflit interpersonnel dont la gestion repose sur la négociation assistée le plus souvent d'un tiers-médiateur. Mais le conflit d'aménagement est également un conflit public et un conflit de territoire dont la gestion suppose que la gestion du conflit précédent bénéficie d'une légitimité territoriale et politique et qu'elle s'articule de manière étroite avec un processus de décision.

La gestion du conflit d'aménagement suppose ainsi la mise en place d'une démarche spécifiquement adaptée et fondée sur la clarification des intérêts en jeu ainsi que sur les représentations de ces multiples intérêts sociaux.

Cette démarche spécifique doit reposer sur une volonté de l'ensemble des parties concernées à mettre fin à une situation conflictuelle. Ce qui suppose de faire un geste vers l'Autre. Il est toutefois difficile au décideur politique ou institutionnel d'accepter cette perspective dans la mesure où le conflit met nécessairement en cause un ordre, et par conséquent celui qui est garant de cet ordre, en l'occurrence l'élu politique ou l'autorité administrative ; devant cette remise en cause de sa légitimité, le décideur sera le plus souvent enclin à renforcer sa position plutôt que de faire un geste d'ouverture. Cependant, notre investigation dans différents pays nous laisse penser que ce geste d'ouverture crée une « légitimité territoriale » au processus de décision qui renforce la légitimité politique de l'élu ou de l'institution. Notre analyse des situations étrangères en Allemagne, aux Pays-Bas ou encore en Suisse, a montré que ce geste semble cependant davantage être le fait des administrations que des élus politiques.

Notre analyse a montré également l'importance de la mise en place de règles du jeu claires qui délimitent l'objectif de la démarche entreprise et qui posent clairement son rôle dans le processus de décision. Elles ont montré enfin que la décision relève au final du décideur politique ou administratif.

Dans cet esprit, le recours à une démarche telle que la médiation environnementale sort du cadre de la gestion du conflit *stricto-sensu*. L'instrument de gestion du conflit devient un instrument d'aide à la décision. Des principes et techniques de médiation sont appliqués dans une logique d'organisation ou de *management* d'une situation complexe.

A l'issue de ces résultats plusieurs réflexions peuvent être proposées.

En effet, la mutation de la fonction de la médiation environnementale que nous avons observée dans plusieurs pays européens appelle une réflexion de fond sur l'intérêt de la voir s'appliquer en France dans le cadre de l'action publique.

Bien que les dispositifs analysés à l'étranger aient souvent conduit à des résultats en deçà de ce qui était attendu, leur diversité a toutefois permis de tirer des enseignements qui pourraient alimenter la mise en place en France de nouvelles démarches participatives en réponse aux nombreux conflits d'aménagement.

Nous pensons que seule l'expérimentation dans un cadre offrant des règles du jeu claires permettrait de tirer parti de ces enseignements. Une telle expérimentation permettrait en effet d'ajuster les réponses que nous avons proposées au regard des mécanismes que nous avons identifiés dans un premier temps. Sans qu'elle soit exclusive, on peut penser que la Commission nationale du débat public offre aujourd'hui un cadre possible à cette expérimentation. Un projet actuel d'extension de ses fonctions à la promotion de nouvelles formes de concertation à mettre en place tout au long des processus de décision répond bien à l'un des principes de gestion du conflit d'aménagement que nous avons définis. Toutefois, un tel développement ne devrait pas négliger les éléments que nous avons mis en évidence au cours de ce travail : la nécessité de s'assurer de la volonté des principaux protagonistes à s'engager dans ce type de démarche, l'inscription du dispositif participatif dans le processus décisionnel à travers sa reconnaissance politique et institutionnelle.

Dans un premier temps, il serait intéressant de recueillir les opinions et avis des maîtres d'ouvrage, associations de protection de l'environnement, associations d'usagers, élus politiques et administrations sur un tel dispositif participatif fondé sur la médiation. Si leurs opinions s'avéraient plutôt favorables à la mise en place de ce type de démarche, il serait alors possible d'envisager son expérimentation en France. Seuls les résultats de l'expérimentation achèveront de convaincre ou de dissuader de recourir à nouveau à une démarche participative fondée sur la médiation.

Par ailleurs, notre travail pourrait utilement être complété par une analyse approfondie des mécanismes et processus démocratiques sur lesquels la médiation environnementale ou tout autre processus de concertation peut se fonder: Il apparaît en effet important de développer une analyse sur la légitimité territoriale que nous avons mise en exergue, en tant qu'élément complémentaire au processus de légitimation démocratique classique et surtout sur les modalités de sa construction. Une telle question renvoie non seulement à un retour d'expérience sur les dispositifs démocratiques à l'œuvre dans notre pays mais également sur les modalités de structuration des populations concernées ou affectées par les processus d'aménagement.

D'une manière générale, il reste à mener un travail de construction de dispositifs institutionnels que l'on pourrait ensuite proposer pour encadrer les processus de décision en aménagement. Un tel travail suppose de mobiliser d'autres disciplines que celle de l'aménagement de l'espace et urbanisme, comme le droit, la sociologie, la science politique, la science administrative. L'analyse présentée ici a permis de poser les bases d'un tel travail mais devrait être prolongée pour être rendue opérationnelle.

## LISTE DES DISPOSITIFS DE MEDIATION ETUDIES

---

Cas de médiation 1 : Le doublement de la LTHT (220 KV) de l'entreprise Atel à Olten (Suisse)..	307
Cas de médiation 2 : L'implantation d'une décharge dans le district de Neuss (Allemagne).....	310
Cas de médiation 3 : La médiation nationale sur les projets de barrages (Energie 2000 - Suisse)....	313
Cas de médiation 4 : La médiation nationale sur les projets de lignes électriques (Energie 2000)...	314
Cas de médiation 5 : Un exemple de médiation du BAPE .....	322
Cas de médiation 6 : Renouvellement du permis d'exploitation d'une centrale électrique (Wallonie).....	327
Cas de médiation 7 : La recherche de sites de stockage de déchets en Suisse romande (ISDS).....	333
Cas de médiation 8 : L'approche de discours coopératif appliquée à la gestion des déchets.....	345

## LISTE DES FIGURES

---

Figure 1 : Évolution du nombre de conflits d'aménagement et d'environnement recensés dans la revue Combat Nature .....	25
Figure 2 : Urbanisme et installations classées : évolution des condamnations pour atteintes à l'environnement.....	28
Figure 3 : L'évolution des jugements en matière d'environnement.....	36
Figure 4 : L'évolution du nombre de dossiers contentieux enregistrés à la Direction des Routes	37
Figure 5 : Les sources de chevauchement d'un conflit d'aménagement.....	40
Figure 6 : Une vision linéaire du processus de décision d'aménagement.....	44
Figure 7 : La participation de la population à la définition d'un projet d'aménagement.....	46
Figure 8 : Le conflit d'aménagement : un ensemble de revendications .....	55
Figure 9 : La boîte noire du conflit d'aménagement.....	60
Figure 10 : Deux niveaux d'analyse du conflit d'aménagement.....	62
Figure 11 : Localisation de la portion étudiée de la Liaison Cergy Roissy (LCR).....	70
Figure 12 : Trois arènes pour deux projets concurrents .....	72
Figure 13 : Les acteurs mobilisés autour d'un troisième projet .....	75
Figure 14 : Une arène institutionnelle dominante.....	77
Figure 15 : Les opposants à la route mis en minorité par une arène dominante.....	80
Figure 16 : Le processus se déroule au sein de l'arène institutionnelle .....	82
Figure 17 : L'aboutissement des deux projets.....	84
Figure 18 : La multiplicité des acteurs dans le cas de la LCR.....	85
Figure 19 : L'évolution des arènes dans le conflit autour du projet de la LCR.....	88
Figure 20 : Le conflit de la LCR : entre conflit de procédure et conflit fondé sur les incertitudes	91
Figure 21 : Localisation des usines d'incinération de déchets TREDI .....	92
Figure 22 : Population locale et élus locaux vs administration.....	94
Figure 23 : L'aboutissement des deux projets.....	97
Figure 24 : Le processus de négociation final pour le transfert de l'usine TREDI .....	99
Figure 25 : Des négociations pour le transfert de l'usine.....	101
Figure 26 : L'aboutissement des deux projets.....	104

Figure 27 : L'aboutissement des deux projets.....	107
Figure 28 : La multiplicité des acteurs dans le cas du transfert de l'usine TREDI.....	110
Figure 29 : L'évolution des arènes dans le conflit de l'usine d'incinération TREDI.....	114
Figure 30 : Le conflit autour de l'usine d'incinération TREDI : essentiellement un conflit fondé sur les incertitudes.....	115
Figure 31 : Le processus d'émergence du conflit.....	131
Figure 32 : Le modèle du double intérêt.....	145
Figure 33 : Les différentes orientations stratégiques potentielles dans un conflit.....	147
Figure 34 : Les mécanismes conflictuels du conflit interpersonnel.....	149
Figure 35 : La dynamique du conflit public considérée comme une spirale.....	160
Figure 36 : Les mécanismes conflictuels du conflit public.....	163
Figure 37 : Les mécanismes conflictuels du conflit de territoire.....	171
Figure 38 : Les mécanismes conflictuels du conflit d'aménagement.....	173
Figure 39 : Le continuum de la gestion du conflit et des approches de résolution.....	178
Figure 40 : La gestion des mécanismes conflictuels en aménagement.....	194
Figure 41 : La zone d'accord possible.....	198
Figure 42 : Négociation coopérative et négociation compétitive.....	199
Figure 43 : Les mécanismes conflictuels du conflit public.....	210
Figure 44 : Les huit barreaux de l'échelle de la participation des citoyens selon S.R. Arnstein..	213
Figure 45 : Les différentes formes de participation de la population.....	214
Figure 46 : Quel forum délibératif pour la gestion des conflits d'aménagement ?.....	217
Figure 47 : Les principes de gestion du conflit d'aménagement.....	225
Figure 48 : Le modèle du choix stratégique.....	254
Figure 49 : Trois niveaux de médiation selon le territoire considéré.....	304
Figure 50 : Deux macro-médiations qui s'inscrivent dans le programme Energie 2000 (Suisse)	315
Figure 51 : Un exemple de médiation du BAPE.....	324
Figure 52 : Un exemple de médiation élargie à la consultation de la population.....	329
Figure 53 : Un dispositif de médiation élargie.....	336
Figure 54 : Un exemple peu concluant d'application de la démarche de discours coopératif.....	347
Figure 55 : le risque de déclenchement du conflit en aménagement.....	356
Figure 56 : Quels liens entre médiation et décision ?.....	387

## LISTE DES TABLEAUX

---

Tableau 1 : Conflit d'aménagement, conflit d'implantation et conflit d'environnement.....	19
Tableau 2 : Principaux types de conflits observés dans la revue Combat Nature.....	23
Tableau 3 : Evolution des principaux domaines conflictuels en aménagement.....	26
Tableau 4 : L'évolution des positions des acteurs à l'égard de deux projets concurrents.....	86
Tableau 5 : L'évolution des positions des acteurs à l'égard de l'installation de traitement des déchets.....	111
Tableau 6 : Les principaux gains et pertes occasionnés par les conflits en aménagement : l'exemple de TREDI et de la LCR.....	125
Tableau 7 : Quatre types de sortie du conflit.....	180
Tableau 8 : Les quatre modes de collaboration.....	202
Tableau 9 : Une grille de lecture des différents types de négociation (sur la base des deux conflits analysés).....	221
Tableau 10 : La participation de la population dans le cadre de projets soumis à l'EIE.....	285
Tableau 11 : Evolution des missions de médiation du BAPE.....	300
Tableau 12 : Situation des différents dispositifs étudiés.....	306
Tableau 13 : le modèle de discours coopératif ou procédure à trois étapes.....	341

## BIBLIOGRAPHIE

---

- Abauzit (F.) (1995) - «Peut-on parler de stratégie contentieuse du ministère de l'Environnement», *Revue Juridique de l'Environnement*, n° spécial, pp. 69-75.
- ADEF (1996) - *L'aménagement en questions*, Martinand (C.) & Landrieu (J.) (éd.), Paris, 242 p.
- Akoun (A.) (non daté) – «Le consensus », *Encyclopédie Universalis*, vol.6, pp. 412-413.
- Amy (D.J.) (1987) - *The politics of environmental mediation*, Columbia University Press, New-York, 250 p.
- Amy (D.J.) (1990) – «Environmental dispute resolution : the promise and the pitfalls», in Vig (N.J.) & Kraft (M.E.) - *Environmental policy in the 1990s*, CQ Press, Washington DC, pp. 211-234.
- Ansart (P.) (1990) - *Les sociologies contemporaines*, Points Seuil, Paris, 342 p.
- Armour (A.) (1996) - «Modernizing democratic decision-making processes : from conflict to cooperation in facility siting », papier présenté au colloque de *Fontevraud Quel environnement au XXIème siècle ?*, 8-11 septembre 1996, 17 p.
- Arnstein (S.R.) (1969) – «A ladder of citizen participation», *American institut of planners*, vol. XXXV, n°4, p. 216-224.
- Atkinson (R.) (1998) – «Les aléas de la participation des habitants à la gouvernance urbaine en Europe », *Les annales de la recherche urbaine*, n°80-81, pp. 75-83.
- Avrillier (R.) (1995) - « L'écologie à l'épreuve du droit, le droit à l'épreuve de l'écologie », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° spécial, pp. 15-26.
- Bacow (L.S.) & Wheeler (M.) (1987) - *Environmental dispute resolution*, Plenum Press, New-York, 372p. (1ère édition : 1984 ; 2ème éd.).
- Bailly (A.) & Ferras (R.) & Pumain (D.) (dir.) (1995) - *Encyclopédie de géographie*, Economica, Paris, 1167p. (1ère éd. : 1992)
- Bailly (A.) (1995) - « Les représentations en géographie », in Bailly (A.) & Ferras (R.) & Pumain (D.) (dir.) – *Encyclopédie de géographie*, Economica, Paris, pp. 369-381.
- BAPE (1994) – *La médiation en environnement : une nouvelle approche au BAPE*, collection

Nouvelles Pistes n°1, Québec, 65 p.

BAPE (1995) – *Construction d'une cour d'entreposage d'acier et de deux ateliers dans le secteur est du chantier maritime de MIL Davie inc.: rapport d'enquête et de médiation*, n°96, Québec, 170 p.

BAPE (1995) – *L'évaluation environnementale : une vision sociale*, collection Nouvelles Pistes n°2, Québec, 17 p.

BAPE (1995) – *Rapport de la consultation sur la médiation tenue le 26 janvier 1995*, Québec, 28 p. + annexes.

BAPE (1995) – *Rapport de la consultation sur la médiation tenue le 26 janvier 1995 : synthèse des 8 tables rondes et mémoires déposés*, Québec, 107p + annexes.

BAPE (1998) – *Documentation juridique (mise à jour 1998/01/20) : règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques (Q-2, r.19), règles de procédure relatives au déroulement des médiations en environnement, règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (Q-2, r.9), extraits de la loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2), extraits de la loi sur les commissions d'enquête (L.R.Q., c. C-37), code de déontologie des membres du BAPE*, non paginé.

Barbier (R.) (1996) - *Une société au rendez-vous de ses déchets – L'intériorisation des déchets comme figure de la dynamique du collectif*, Thèse de doctorat, CSI / Ecole des Mines de Paris, 352 p.

Barbier (R.) et al (2000) – *Enquête sur le « phénomène Nimby »*, Cemagref / Engees, Strasbourg, 32p.

Barouch (G.) & Theys (J.) (dir.), *L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets*, Cahiers du GERMES, n°12, 579 p.

Barouch (G.) (1987) - « La création d'une décharge de déchets industriels dans la carrière de la fosse Marmitaine », in Barouch (G.) & Theys (J.) (dir.), *L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets*, Cahiers du GERMES, n°12, pp. 221-238

Barouch (G.) (1989) - *La décision en miettes*, L'Harmattan, Paris, 237 p.

Baruch Buch (R.A.) & Folger (J.P.) (1994) – *The promise of mediation, responding to conflict through empowerment and recognition*, Jossey-Bass, Sa Francisco, 296 p.

Barthélémy (M.) & Quéré (L.) (1995) – « Les enquêtes d'utilité publique : une production collective ? », in Quin (C.) (dir), *L'administration de l'équipement et ses usagers*, La Documentation française, Paris, pp. 281-299.

Bataille (C.) (1992) - *Mission de médiation sur l'implantation de laboratoires de recherche souterrains*, coll. "Collection des rapports officiels, La documentation française, 172 p.

Beauchamp (A.) (1997) – *Environnement et consensus social*, éd. L'Essentiel, 141 p.

Berdoulay (V.) & Soubeyran (O.) (1996) – *Débat public et développement durable : expériences nord-américaines*, éd. Villes et territoires, DAU / ministère de l'Équipement, La Défense, 155 p.

Berdoulay (V.) (1995) - « Les valeurs géographiques », in Bailly (A.) & Ferras (R.) & Pumain (D.) (dir.) – *Encyclopédie de géographie*, Economica, Paris, pp. 383-400.

- Berque (A.) (1995) – « Espace, milieu, paysage, environnement », in Bailly (A.) & Ferras (R.) & Pumain (D.) (dir.) – *Encyclopédie de géographie*, Economica, Paris, pp. 349-367.
- Bertier (P.) & De Montgolfier (J.) – « Choix du tracé du tronçon commun A.86-A.87 », pp.113-129
- Bidol-Padva (P.) & Stroud (N.E) (1990) - *Managing public conflicts in Florida : a guide to collaborative approaches*, Florida State University, 68 p.
- Bingham (G.) (1986) - *Resolving environmental disputes : a decade of experience*, The Conservation Foundation, Washington DC, 280 p.
- Blanc (H.) (1998) – « La commission nationale du débat public, un nouvel âge de la concertation en amont ? », *Les Annales des Mines, Responsabilités et environnement*, pp. 57-61.
- Blatrix (C.) (1994) – *Des enquêtes publiques sans public ? Quand les enquêtes publiques trouvent un public...*, mémoire de DEA de Science politique, Université Paris I, 142 p.
- Blatrix (C.) (1996) – « Vers une démocratie participative ? Le cas de l'enquête publique », in J. Chevallier (dir), *La gouvernabilité*, PUF, Paris, pp. 299-313.
- Blatrix (C.) (1997a) – « La loi Barnier et le débat public : quelle place pour les associations ? » *Ecologie et politique* n°21, pp. 77-92.
- Blatrix (C.) (1997b) – « Le référendum local, une procédure de démocratie participative ? » in Daniel Gaxie (dir), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, L'Harmattan, Paris, pp.233-9269.
- Blatrix (C.) (2000) – *La « démocratie participative », de mai 68 aux mobilisations anti-TGV*, thèse de doctorat, Université Paris I – Panthéon Sorbonne, 611 p.
- Boardman (S.K.) & Horowitz (S.V.) (1994) - « Constructive conflict management and social problems : an introduction », *Journal of social issues*, vol. 50, n°1, pp. 1-12.
- Boltanski (L.) & Thevenot (L.) (1991) – *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, 483 p.
- Bonafé-Schmitt (JP.) (1992) - *La médiation, une justice douce*, Syros-alternatives, Paris, 279 p.
- Bouchardeau (H) (1993) – *L'enquête publique*, rapport au ministre, commanditaire : Ministre de l'Environnement, Paris, 30 p.
- Boyer (JC.) ( 1990)- *Consultation publique et aménagement du territoire aux Pays-Bas*, UTH 2001, 14 p.
- Boyer (JC.) ( 1997)- *Une voie ferrée pour les marchandises : débats autour de la Betuwelijn aux Pays-Bas*, 2001 Plus, DRAST, 22 p.
- Boyer (JC.) (1994) - *Pays-Bas, Belgique, Luxembourg* Masson Géographie, Paris, 255 p
- Brunet (R.) (1974) – « Espace, perception et comportement », *L'espace Géographique*, n°3, pp. 189-204
- Brunet (R.) et al. (1990) - *Géographie universelle, Tome I: Mondes nouveaux* ;

Hachette/RECLUS, Paris/Montpellier.

Brunet (R.) et al. (1992) - *Les mots de la géographie : dictionnaire critique*, la documentation française, Paris, 470p

Buckle (L. G.) & Thomas-Buckle (S.R.) (1986) - «Placing environmental mediation in context : lessons from "failed" mediations» - *Environmental impact assessment review*, 6, pp 55-70.

Burdeau (G.) (non daté) - *Ordre et désordre dans la société*, Encyclopédie Universalis, vol. 17, pp. 23-25.

C&S Conseils (1995) - *Aménagement et opinion : la concertation en amont des projets*, Paris, DNP/SDAP, 50 p.

Caillosse (J.) (1986) – « Enquête publique et protection de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, n°2-3, pp. 151-178.

Caillosse (J.) (1996) – « Quelle conception de l'intérêt général à la base des procédures ? », communication au colloque *L'utilité publique n'est plus ce qu'elle était*, Espaces pour demain / Université de Paris I, 29 octobre 1996.

Calame (P.) (1994) - *Un territoire pour l'homme, éd. de l'aube*, 93 p.

Callon (M.) & Rip (A.) (1991), «Forums hybrides et négociations des normes socio-techniques dans le domaine de l'environnement. La fin des experts et l'irrésistible ascension de l'expertise», in Association GERMES (1991), *Environnement, science et politique - Les experts sont formels*, vol.1 , cahier n°13, Paris, pp. 227-238.

Carnevale (P.J.D.) (1986) - «Strategic choice in mediation », *Negotiation Journal*, vol. 2, n°1

Carpenter (S.L.) & Kennedy (W.J.D.) (1988) - *Managing public disputes*, Jossey-Bass Publishers, 283 p.

Carrère (G.) (1992) - *Transport destination 2000, Débat national sur les infrastructures de transport*, Rapport au ministre de l'Équipement, du Logement et des Transports, Paris, 45p.

Castells (M.) (1975) - *Luttes urbaines et pouvoir politique*, Maspero, Paris, 86 p.

Cattan (A.) & Dziedzicki (J.M.) (1996) - *Vers une résolution des conflits d'usages de l'eau dans la zone de Balaruc-les-Bains*, ASCA / DIREN Languedoc-Roussillon, 70 p.

Chancellerie fédérale (1997) – *La confédération en bref*, Berne, 48 p.

Charbonneau (S.) (1981) - « Le contrôle contentieux des opérations d'aménagement du territoire », *Revue Juridique de l'Environnement*, n°3, pp. 221-257.

Charlier (B.) (1999) - *La défense de l'environnement : entre espace et territoire – Géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, Thèse de doctorat, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 753 p.

Charon (J.M.) (1979) - *Les mouvements d'opposants aux décisions d'implantation d'aéroports et de la ligne nouvelle du TGV*, A.R.D.U., DGRST/ministère des Transports, 214 p.

- Charvolin (F.) (1993) – *L'intercession de l'environnement en France (1969-1971). Les pratiques documentaires d'agrégation à l'origine du ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement*, Thèse, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 503 p.
- Claussen (W.) & Kunzmann (K. R.) (1993) - *Décentralisation, aménagement du territoire et développement régional en République Fédérale d'Allemagne (recueil de textes)*, Université de Dortmund, Institut Culturel Allemand “ Goethe Institut ”.
- Coenen (FH.J.M.) & Huitema (D.) & O'Toole (L.J.) (1998) - *Participation and the quality of environmental decision making*, Kluwer Academic, Dordrecht, 327 p.
- Commissariat Général du Plan (1993) – *Croissance et environnement : les conditions de la qualité de la vie*, La documentation française, Paris, 274 p.
- Conan (M.) & Allen (B.) (1989) – « Evaluation et amélioration des services publics », *Séminaire sur l'évaluation*, juin 1988, Paris, Plan Urbain - CSTB.
- Conseil d'Etat (1999) – *L'utilité publique aujourd'hui*, La Documentation française, Etudes du Conseil d'Etat, Paris, 168 p.
- Conseil d'Etat (1999) - *Rapport public 1999, Jurisprudence et avis de 1998, L'intérêt général*, Etudes et documents n°50, La documentation française, Paris, 449 p.
- Cormick (G.W.) (1980) - « The 'theory' and practice of environmental mediation », *The Environmental Professional*, vol. 2, pp. 24-33.
- Cormick (G.W.) (1987) - « Environmental mediation : the myth, the reality, and the future », in Brower (D.J.) & Carol (D.S.) – *Managing land-use conflict*, Duke University Press, USA, pp. 27-38.
- Cormick (G.W.) (1989) – « Can negotiation be institutionalized or mandated ? Lessons from public policy and regulatory conflicts » in Kressel (K.) & Pruitt (D.G.) (1989) - *Mediation Research, the process and effectiveness of third-party intervention*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco pp. 138-165.
- Coser (L.A.) (1982) – *Les fonctions du conflit social*, PUF, Paris, 183p. (traduit de l'anglais *The functions of social conflict* (1956)).
- Courtin (M.) (1995) - « Installations classées, un contentieux à repenser ? », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° spécial, pp. 53-67.
- Crowfoot (J.E.) & Wondelleck (J.M.) (1990) - « Citizen organizations and environmental conflict », in Crowfoot (J.E.) & Wondelleck (J.M.) - *Environment disputes : community involvement in conflict resolution*, Island Press, Washington DC, pp. 1-16.
- Crowfoot (J.E.) & Wondelleck (J.M.) (1990) - « Environmental dispute settlement », in Crowfoot (J.E.) & Wondelleck (J.M.) - *Environment disputes : community involvement in conflict resolution*, Island Press, Washington DC, pp. 17-31.
- Crowfoot (J.E.) & Wondelleck (J.M.) (éd) (1990) - *Environment disputes : community involvement in conflict resolution*, Island Press, Washington DC, 275 p.

Crozier (M.) & Friedberg (E.) (1992) - *L'acteur et le système*, Points Seuil, Paris, 500 p (1<sup>ère</sup> édition : 1977).

Dalloz (1997) - *Urbanisme, Dalloz (extraits)*.

de Briant (V.) & Palau (Y.) (1999) – *La médiation : définition, pratiques et perspectives*, Nathan, Collection 128, 128 p.

De Bruycker (P.) & Dujardin (J.) (1994) - « Belgique : La décentralisation à l'épreuve de la nouvelle forme de l'Etat », in A. Delcamp (dir.) - *Les collectivités décentralisées de l'Union européenne*, La documentation Française, Paris, pp. 59-89.

De Carlo (L.) (1996) – *Gestion de la ville et démocratie locale*, L'Harmattan, Ville et entreprise, Paris, 284 p.

De Rooij (A.) (1995) - « Public Works builds a bridge between government and citizens », in *Managementblad Rijksdienst*.

De Soet (M.C.) (1988) - *From competition to collaboration. Environmental decision making tools, used in the USA, beneficial for the Netherlands*, Ministry of Transport and Public Works, La Haye, PB.

Dear (M.) (1993) – « Comprendre et surmonter le syndrome Nimby », *2011 Plus ...*, n°27, Centre de prospective et de veille scientifique / DRAST / METT, 25 p.

Defrance (J.) (1984) - *Une politique de concertation du ministère de l'Environnement : l'audition publique. Etudes de cas : éléments de comparaison ...*, Mission Etudes et Recherches / DQV, 127 p.

Defrance (J.) (1988) – *Les missions d'expertise scientifique en matière d'environnement : de la controverse scientifique à l'aide à la décision*, GERMES, Rapport d'étude pour le ministère de l'Environnement, 42p.

Delap (C.) (1998) - *Making better decisions : report of an IPPR symposium on citizens' juries and other methods of public involvement*, Institute for Public Policy Research, Londres.

Dente (B.) & Fareri (P.) et Ligteringen (J.) (1998) – *The waste and the backyard. The creation of waste facilities : success stories in six european countries*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht (NL), 223p.

Dente (B.) (1995) - *Environmental policy in search of new instruments*, Kluwer Academic, Dordrecht, 233 p.

Deutsch (M.) (1991) – « Subjective features of conflict resolution : psychological, social and cultural influence », in Väyrynen (R.) – *New directions in conflict theory*, SAGE publications, Londres, pp. 26-56.

Deutsch (M.) (1994) - « Constructive conflict resolution : principles, training and research », *Journal of social issues*, vol. 50, n°1, pp. 13-32

DGATLP (1998) - *Les échos de l'aménagement et de l'urbanisme*, n°19.

Doise (W.) (1993) - « Comment se crée le consensus » (entretien), Sciences Humaines,

hors série n°2, pp. 18-19.

Donzel (A.) (1996) – « L'acceptabilité sociale des projets d'infrastructure : l'exemple du TGV Méditerranée », *Techniques Territoires Sociétés*, n°31, pp. 61-71

Dron (D.) & Réocreux (A) (1996) – *Débat public et infrastructures de transport*, cellule de prospective et stratégie, La Documentation française, Rapports officiels, Paris, 116 p.

Droniou (V.) (1999)- *La médiation – Etude d'une nouvelle forme de participation du public aux décisions d'aménagement*, thèse de doctorat en Droit public, Université de Bourgogne, Faculté de droit et de science politique de Dijon, 522 p.

Drysek (J.S.) & Torgerson (D.) (1993) - « Democracy and the policy sciences : a progress report », *Policy sciences*, n°26, pp. 127-137.

Dubien (I.) & Waeraas de Saint Martin (G.) (1994) – *Le phénomène NIMBY : rapport de synthèse*, Etude réalisée pour le compte de la DER d'EDF, 36 p.

Duczik (D.W.) (1987) - « Citizen participation in power plant siting : Aladdin's lamp or Pandora's box ? », in Lake (R.W.) - *Resolving locationnal conflicts*, Rutgers University, USA, pp. 92-116.

Dukes (E.F.) (1996) - *Resolving public conflict*, Manchester University Press, Trowbridge (GB), 226 p.

Dupont (C.) (1994) - *La négociation : conduite, théorie, applications*, Dalloz, Paris, 344 p. (4ème éd.)

Duran (P.) & Thoenig (J.C.) (1996) - « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°4, pp. 580-623.

Dziedzicki (J.M.) & Larrue (C.) (1994) - *Analyse comparative des processus de décision concernant l'implantation d'installations de traitement de déchets industriels : le cas de TREDI-Salaise*, O.E.I.L.-C.E.S.A. / D.G.XII, 159 p.

Dziedzicki (J.M.) & Larrue (C.) (1997a) - *Principe de subsidiarité et prise en compte de l'environnement dans les projets routiers : le cas de la liaison Cergy Roissy*, O.E.I.L.-C.E.S.A. / D.G.XII, 90p. + annexes

Dziedzicki (J.M.) & Larrue (C.) (1997b) - *Le principe de subsidiarité et la politique de protection des zones humides : le cas d'une zone humide en France : la Petite Camargue Gardoise*, O.E.I.L.-C.E.S.A. / D.G.XII, 90 p. + annexes

Dziedzicki (J.M.) (1999) - *La médiation environnementale : une comparaison internationale*, rapport réalisé pour EDF / GRETS, 38 p. + annexes.

Elliott (M.) (1988) – « Conflict resolution », in Catanese (A.J.) & Snyder (J.C.) - *Urban planning*, pp. 159-183.

Enel (F.) (1982) - *Prospective des conflits en matière d'environnement*, SCORE, étude réalisée pour le compte du ministère de l'Environnement, 58 p.

Espace Environnement (1996) - *La concertation en environnement*, Charleroi, 85 p.

- Faure (G.O.) et al. (1998) - *La négociation : situations et problèmes*, Nathan, Paris, 208 p.
- Fillieule (O.) & Péchu (C.), (1993) - *Lutter ensemble, les théories de l'action collective*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, Paris, 221 p.
- Fiorino (D.J.) (1989) - « Environmental risk and democratic process : a critical review », *Columbia journal of environmental law*, vol. 14, pp. 501-550.
- Fiorino (D.J.) (1990) - « Citizen participation and environmental risk: a survey of institutional mechanisms », *Science, technology, & human values*, vol. 15, n°2, pp. 226-243.
- Fiorino (D.J.) (1996) – « Environmental policy and the participation gap », in Lafferty & Meadowcroft (dir.) - *Democracy and the environment : problems and prospects*, Edward Elgar, Cheltenham, GB, pp. 194-212.
- Fisher (R.) & Ury (W.) (1993) - *Comment réussir une négociation*, Seuil. (*Getting to yes*, 1981, 1991), Paris, 268p. (2<sup>ème</sup> éd. ; 1<sup>ère</sup> éd. en 1982)
- Fietkau (H.J.) (2000) – *Psychologie der mediation*, Sigma, Berlin, 192 p.
- Flückiger (A.) et al. (2000) – *Evaluation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement*, Cahier de l'environnement n°314, OFEFP, Berne, 299 p.
- Fourniau (J.M.) (1996) – « Transparence des décisions et participation des citoyens », *Techniques Territoires Sociétés*, n°31, pp. 9-45.
- Fourniau (J.M.) (1997) – « La portée des contestations du TGV Méditerranée », in *Ecologie et politique*, n°21, pp. 61-75.
- Fourniau (J.M.) (1999) - *Débat public et décision d'aménagement : un processus de réformes en quête de stabilisation*, *Transport, Environnement Circulation*, n°155, pp. 11-21.
- Fourniau (J.M.) & Ollivier-Trigalo (M.) & Rui (S.) (1999) – *Analyser l'expérience de la mise en discussion publique des projets. Ateliers de bilan du débat public*, volet 1 de la recherche réalisée pour le compte du PREDIT « Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Conflits d'aménagement et pratiques de conduite de projet », rapport intermédiaire, 2 volumes.
- Freudenburg (W.R.) & Pastor (S.K.) (1992) - « NIMBYs and LULUs: stalking the syndromes », *Journal of social issues*, vol. 48, n°4, pp. 39-62.
- Freund (J.) (1983) - *Sociologie du conflit*, PUF, Paris, 379 p.
- Friedberg (E.) (1993) - *Le pouvoir et la règle*, Seuil, Paris, 405 p.
- Gariépy (M.) (1997) – « L'évaluation environnementale "à la québécoise" dans le déploiement du réseau d'infrastructures d'Hydro-Québec », in Marié (M.) & Gariépy (M.) – *Ces réseaux qui nous gouvernent*, pp. 426-451.
- Gariépy (M.) (1999) – « L'analyse de paysage au sein de l'évaluation environnementale ou l'aménagement à l'ère de la rectitude politique », in Poullaouer Godinec (Ph.), Gariépy (M.) & Lassus (B.) – *Le paysage, territoires d'intentions*, L'Harmattan, Paris pp 95-109.
- Gariépy (M.) et Hamel (P.) (1989) – « Défis et paradoxes de la consultation », *Trames*,

vol.2, n°2, pp.4-10.

Gaudin (J.P.) (1995) - « *Politiques urbaines et négociations territoriales* », Revue française de science politique, vol. 45, n°1.

Gaudin (J.P.) & Novarina (G.) (dir) (1997) – *Politiques publiques et négociation. Multipolarités, flexibilités, hiérarchies*, CNRS éditions, Paris, 175p.

Gaudin (J.P.) (1999) - *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Presses de sciences politiques, Paris, 233 p.

Gauthier (M.) (1998) – *Participation du public à l'évaluation environnementale : une analyse comparative d'études de cas de médiation environnementale*, thèse de doctorat en études urbaines, UQAM, Montréal, 317p.

Genevaux (J.J.) & Salvan (J.) (1979) – « Analyse des tensions et conflits d'environnement en Alsace », in Les cahiers du GERMES n°2, *Environnement - conflits - participation*, Paris, pp. 19-57

Germes (1979) - *Les cahiers du GERMES n°2, Environnement - conflits - participation*, Paris, 272 p.

Germes (1987) - *Les cahiers du GERMES n°12, L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets*, Paris, 579 p.

Germes (1991) - *Les cahiers du GERMES n°13, Environnement, science et politique : les experts sont formels*, Tome 1, Paris, 676 p.

Germes (1992) - *Les cahiers du GERMES n°14, Environnement, science et politique : les experts sont formels*, Tome 2, Paris, 518 p.

Gilbert (C.) (1996) « Vers une politique du pire », in Jeudy (H.P.) (dir.) - *Tout négociateur. Masques et vertiges des compromis*, éd. Autrement, n°163, Paris, pp. 31-44.

Glasbergen (P.) & Driessen (P.) (1996) - « New strategies for environmental policy : regional network management in the Netherlands », in Wintle (M.) & Reeve (R.), *Rhetoric and reality in environmental policy: the case of the Netherlands in comparison with Britain*, Avebury studies in green research, pp 25-40.

Glasbergen (P.) (1992) - « Seven steps towards an instrumentation theory for environmental policy », *Policy and politics*, vol. 20, n°3, pp 191-200.

Glasbergen (P.) (1998) - « The question of environmental governance » in Glasbergen (P.) - *Cooperative environmental governance: public-private agreements as a policy strategy*, Kluwer Academic Publishers, PB, 18 p. (à paraître)

Glasbergen (P.) (éd.) (1995) - *Managing environmental disputes: network management as an alternative*, Kluwer Academic Publishers, 191 p.

Godbout (J.T.) (1991) – “ La participation politique : leçons des dernières décennies ”, in Godbout (J.T.) – *La participation politique : leçons des dernières décennies*, Institut québécois de recherche sur la culture, pp. 11-31.

- Gosselain (P.) (1995) – « Réseau écologique et aménagement du territoire, » *Actes du colloque d'Arquennes* des 8-9 nov. 1995, pp. 153-184.
- Gosselain (P.) (1998) - *Les règlements régionaux et locaux d'urbanisme*, intervention dans le cadre de la journée d'information sur l'aménagement du territoire en région wallonne, Namur, 14 oct. 1998, 26 p.
- Grandjean (A.) & Henry (C.) (1987) - « Choix autoroutiers en France : le cas de l'autoroute A71 », in Barouch (G.) & Theys (J.) (dir.), *L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets*, Cahiers du GERMES, n°12, pp. 239-287.
- Grandjean (A.) (1987) - « Manipulation du calcul économique et environnement : le cas du haut-Rhône », in Les cahiers du GERMES n°12, *L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets*, Paris, pp. 82-94.
- Gray (B.) (1996) – “Cross-sectoral partners : collaborative alliances among business, government and communities”, in Huxham – *Creating collaborative advantage*, Sage Publications, Londres, pp. 57-19.
- Grémion (P.) (1976) - *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français* », Seuil, Paris, 478 p.
- Groupe de conciliation Force Hydraulique KOWA (1995) – *Rapport final du médiateur*, 14 p.
- Guillaume-Hofnung (M.) (1995) – *La médiation*, PUF, coll. Que sais-je, Paris, 126 p.
- Gumuchian (H.) (1991) - *Représentations et Aménagement du Territoire*, Anthropos, Paris, 143 p.
- Habermas (J.) (1987) – *Théorie de l'agir communicationnel*, tome 1, *Rationalité de l'action et rationalisation*, Fayard, Paris, 448 p.
- Hanf (K.) & Koppen (I.) (1994) - *Alternative decision-making techniques for conflict resolution. Environmental mediation in the Netherlands*, WZB, Berlin, 28 p.
- Healey (P.) (1997) – *Collaborative planning, shaping places in fragmented societies*, Planning, Environment, Cities, 338 p.
- Heiman (M.) (1990) – “From ‘Not in my backyard!’ to ‘Not in anybody’s backyard’”, *APA Journal*, vol. 56, n°3, pp. 359-362
- Himmelman (A.T.) (1996) – “On the theory and practice of transformational collaboration : from social service to social justice”, in Huxham – *Creating collaborative advantage*, Sage Publications, Londres, pp. 19-34.
- Hostiou (R.) (1993) – “Enquête publique et démocratie”, *Techniques Territoires et Sociétés*, n°22-23, DRAST/ministère de l'Equipement, pp. 83-95
- Huglo (C.) (1995) - « Nouvelles dimensions, nouvelles stratégies », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° spécial, pp. 77-88.
- INEREC / Ministère de l'Environnement (DNP) (1996) - *La prise en compte de*

*l'environnement dans les projets d'aménagement et les politiques territoriales*, séminaire annuel de la SDAP du 28/3/1996.

Institut Français de l'Environnement (1999) - *L'environnement en France*, La Découverte, Paris, 480 p.

Inter Environnement Wallonie (2000) – *Comment améliorer les enquêtes publiques relatives à des projets locaux*, Namur, 57 p.

Janicke (M.) & Weidner (H.) (1997) - *National environmental policies*, Springer.

Janvier (Y.) (1996) - « Nouveaux enjeux de société », in C. Martinand & J. Landrieu, *L'aménagement en questions*, ADEF, Paris, pp. 13-83.

Jeudy (H.P.) (1996) – « Le tout négociable », in Jeudy (H.P.) (dir.) - *Tout négociable. Masques et vertiges des compromis*, éd. Autrement, n°163, Paris, pp. 20-30.

Jobert (A.) (1998) – « L'aménagement en politique ou ce que le syndrome Nimby nous dit de l'intérêt général », *Politix*, n°42, pp.67-92.

Jobert (B.) & Muller (P.) (1987) – *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, PUF, Recherches politiques, Paris, 242 p.

Jodelet (D.) & Moulin (P.) & Scipion (C.) (1997) - *Représentations, attitudes et motivations face à la gestion des déchets – Autour du phénomène NIMBY*, EHESS, rapport de recherche n°91133 réalisé pour le compte du ministère de l'Environnement, 182 p. + annexes.

Jodelet (D.) (1991) - « Les représentations sociales », in Jodelet (D.) (dir.) – *Les représentations sociales*, PUF, Paris, pp. 31-61 (2<sup>ème</sup> édition, 1<sup>ère</sup> éd. en 1989)

Kettering Foundation (The) (1985) - « The basics of negotiation and mediation », in Moore (B.H.) (éd.) - *Successful negotiating in local government*, Washington DC, International City Management Association, pp. 27-33

Knoepfel (P.) & Larrue (C.) & Varone (F.) (2000) – *Analyse et pilotage des politiques publiques*, 283p. (document de travail provisoire à paraître).

Knoepfel (P.) (dir.) (1995) - *Solution de conflits environnementaux par la négociation - Exemples suisses et étrangers*, Helbing & Lichteuhahn, Oekologie & Gesellschaft n°10, Basel, 324 p.

Kolb (D.) et al. (1994) – *When talk works : profiles of mediators*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 513 p.

Koppen (I.) (1991) - « Environmental mediation : an example of applied autopoiesis ? », in in't Veld (R.) et al., eds, *Autopoiesis and configuration theory : new approaches to societal steering*, Dordrecht, Kluwer, pp 143-150.

Kressel (K.) & Pruitt (D.G.) (1989) - *Mediation Research, the process and effectiveness of third-party intervention*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 431 p.

Kubla (S.) (1996) - *Proposition de création d'une commission spéciale sur la problématique du syndrome NIMBY*, Parlement Wallon, 11 octobre 1996 ; Rapport de la sous-commission chargée d'étudier le phénomène NIMBY, mars 1999, 18 p.

- Lacour (C.) & Puissant (S.) (1995) - « Géographie appliquée et science des territoires », in Bailly (A.) & Ferras (R.) & Pumain (D.) (dir.) – *Encyclopédie de géographie*, Economica, Paris, pp. 1001-1020.
- Lacour (C.) (1995) - « Les fondements théoriques de l'intégration de l'aménagement et de l'environnement », in Carrière (JP.) & Mathis (P.) (dir.) - *L'aménagement face au défi de l'environnement*, ADICUEER, pp. 21-39.
- Lafferty & Meadowcroft (éd.) (1996) - *Democracy and the environment : problems and prospects*, Edward Elgar, Cheltenham, GB, 276 p.
- Lake (R.) (dir.) (1987) - *Resolving locational conflicts*, Rutgers University, USA, 439 p.
- Lake (R.W.) (1993) – « Planners' alchemy transforming Nimby to Yimby », *APA Journal*, pp. 87-92
- Landrieu (1996) – Introduction de Martinand (C.) & Landrieu (J.) - *L'aménagement en questions*, ADEF, Paris, pp. 9-12.
- Larribe (S.) (1999) – *Représentations autocentrées et interactives d'un réseau d'acteurs en aménagement*, thèse de doctorat, Centre d'Etudes Supérieures d'Aménagement, Université de Tours, 232 p.
- Larrue (C.) (1995) - « Les institutions du ménagement du territoire - Des principes d'organisation pour agir », in Passet R. et Theys J. (eds), *Héritiers du futur*, éd. de l'Aube, pp. 229-238.
- Larrue (C.) (1999) - « Politiques publiques et territoires : les enseignements de l'analyse des politiques publiques », *Ingénierie*, pp. 85-91.
- Larrue (C.) (2000) – *Analyser les politiques publiques d'environnement*, L'Harmattan, Paris, 207 p.
- Laurans (Y.) & Dubien (I.) (2000) – *Nature et place des arguments sanitaires dans les négociations autour des implantations d'incinérateurs, rapport de synthèse*, AscA, Paris, 42 p.
- Lascoumes (P.) (1993) – « Aménagement-Protection-Développement : La gestion juridique et politique d'un puzzle instable », *Techniques Territoires et Sociétés*, n°22-23, DRAST / ministère de l'Équipement, pp. 59-82
- Lascoumes (P.) & Valluy (J.) (1996) – « Les activités publiques conventionnelles (APC) : un nouvel instrument de politique publique ? », *Sociologie du travail*, n°4, pp.551-570.
- Lascoumes (P.) (1994) - *L'éco-pouvoir*, La découverte, Paris, 317 p.
- Lascoumes (P.) (1998) – « La scène publique, nouveau passage obligé des décisions », in *Responsabilité environnement – Annales des mines*, pp. 51-62.
- Laubich (L.M.) (1987) – *Neutrality vs Fairness : can the mediator's conflict be resolved ?*, working paper 87-2, Program on negotiation, Harvard law School, 26 p.
- Le Berre (M.) (1995) - « Territoires », in Bailly (A.) & Ferras (R.) & Pumain (D.) (dir.) – *Encyclopédie de géographie*, Economica, Paris, pp. 601-622.

- Le Floch (Y.) (2000) – *Approche spatiale et quantitative entre riverains et maîtres d'ouvrages autoroutiers*, thèse d'Aménagement, Université de Tours, 241 p.
- Le Médiateur de la République (1997) - *La médiation : quel avenir ?*, actes du colloque des 5 et 6 février 1998, Grand amphithéâtre de la Sorbonne, Paris, 223 p.
- Le Moigne (J.L.) (1990) - *La modélisation des systèmes complexes*, Dunod, Paris, 178 p.
- Le Moigne (J.L.) (1994) - *La théorie du système général : théorie de la modélisation*, PUF, (4<sup>ème</sup> éd. ; 1<sup>ère</sup> éd. en 1977), Paris, 338 p.
- Ledrut (R.) (1968) – *L'espace social de la ville*, éd. Anthropos, Paris, 370 p.
- Lefebvre (H.) (1968) - *Espace et politique : le droit à la ville*, éd. Anthropos, Paris, 174 p.
- Lefebvre (H.) (1972) - *Espace et politique : le droit à la ville II*, éd. Anthropos, Paris, 174 p.
- Lhuillier (D.) & Cochin (Y.) (1999) – *Environnement et santé : représentations des risques sanitaires liés aux déchets et leurs modes de traitement*, rapport réalisé pour l'ADEME, Université Paris VII, Laboratoire de changement social
- Liefferink (D.) & Enevoldsen(M.) (1997) - « Joint environmental policy-making : the emergence of new interactive approaches in environmental policy and its implications for democracy », papier présenté au workshop 'The effectiveness of policy instruments for improving EU environmental policy', *Joint sessions of work shops*, ECPR, Berne, 27 février - 4 mars 1997, 32 p.
- Limoges (C.) (1993) – “Expert knowledge and decision-making in controversy context”, *Public Understanding Sciences*, pp.417-426.
- Linder (W.), Lanfranchi (P.), Schnyder (D), Vatter (A.) (1992) - *Procédures et modèles de participation*, Office fédéral de l'aménagement du territoire, Berne, 130 p.
- Lolive (J.) (1998) – « La montée en généralité pour sortir du Nimby », *Politix*, n°39, pp. 109-130.
- Lolive (J.) (1999) – *Les contestations du TGV Méditerranée*, L'Harmattan, Paris, 314 p.
- Louvet (N.) (1997) – *La procédure d'évaluation environnementale québécoise : les ambiguïtés d'une démocratie participative*, mémoire de DEA, LATTS / ENPC, 53 p. + annexes.
- Lynch (K.) (1976) – *L'image de la cité*, Dunod, Paris, 221 p.
- Maar (K.) (1997) – *Environmental impact assessment in the United Kingdom and Germany*, Ashgate Publishing Company, 327p.
- Maggi (J.) & Mugny (G.) & Pérez (JA.) (1993) – “Le conflit comme stratégie de communication et d'influence”, in Pérez (JA.) & Mugny (G.) – *Influences sociales : la théorie de l'élaboration du conflit*, Delachaux et Niestlé, Paris, pp. 213-232.
- Mair (P.) (1994) - « The correlates of consensus democracy and the puzzle of Dutch politics », *West European Politics*, vol. 17, n°4, pp. 97-123.
- March (G.) & Simon (H.) (1971) - *Les organisations*, Dunod, Paris, 253 p.

- Martouzet (D.) (1993) - *Recherche du fondement de l'éthique de l'aménagement*, thèse de doctorat d'Aménagement de l'Espace et de l'Urbanisme, CESA, Université de Tours, 449p.
- Mazmanian (D.) & Stanley-Jones (M.) (1995) – « Reconceiving LULUs : changing thenature and scope of locally unwanted land-uses », in Knoepfel (P.) (dir.) (1995) - *Solution de conflits environnementaux par la négociation - Exemples suisses et étrangers*, Helbing & Lichtehhahn, Oekologie & Gesellschaft n°10, Basel, pp. 27-53.
- Mazmanian (D.) & Morell (D.) (1990) - « The 'NIMBY' syndrome : facility siting and the failure of democratic discourse », in Vig (N.J.) & Kraft (M.E.) - *Environmental policy in the 1990s*, CQ Press, Washington DC, pp. 125-144.
- Meeus (G.) (1996) – *Pour une démocratie du cadre de vie*, Espace Environnement, Charleroi, 144 p.
- Mehl (D.) (1979) - « L'environnement, nouvel enjeu des luttes urbaines », in Germes - *Les cahiers du GERME S n°2, Environnement - conflits - participation*, Paris, pp. 165-184
- Meny (Y.) & Thoenig (J.C.) (1989) - *Politiques publiques*, coll. Thémis science politique, PUF, 391 p.
- Mériaux (O.) (1995) – « Référentiel, représentation(s) sociale(s) et idéologie », in Faure (A.) & Pollet (G.) & Warin (P.) – *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Paris, pp. 49-68.
- Mermet (L.) & Barouch (G.) (1987) - « Résoudre les conflits d'environnement à travers conflits et négociations », in Barouch (G.) & Theys (J.) (dir) - *L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets*, Les cahiers du GERMES, n°12, Paris, pp. 357-375
- Mermet (L.) & Barouch (G.) (1987) - « L'évaluation économique des conséquences sur l'environnement des grands projets : un bilan », in Barouch (G.) & Theys (J.) (dir) - *L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets*, Les cahiers du GERMES, n°12, Paris, pp. 27-32
- Mermet (L.) (1983) - *La médiation des conflits locaux. L'expérience américaine en matière d'environnement*, Centre de prospective et d'évaluation, ministère de l'Industrie et de la recherche, Paris, 56 p.
- Mermet (L.) (1987) - « La négociation », in Barouch (G.) & Theys (J.) (dir) - *L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets*, Les cahiers du GERMES, n°12, Paris, pp.349-355.
- Mermet (L.) (1992) - *Stratégies pour la gestion de l'environnement*, ed l'Harmattan, Paris, 201p.
- Mermet (L.) (1998) – « Place et conduite de la négociation dans les processus de décision complexes : l'exemple d'un conflit d'environnement », in Faure (G.O.) et al., *La négociation : situations et problèmes*, Nathan, Paris, pp. 139-172.
- Mettan (N.) (1992) - « Place de la négociation dans les processus d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement » in Ruegg (J.), Mettan (N.) & Vodoz (L.) (dir.) - *La négociation : son rôle, sa place dans l'AT et la protection de l'environnement*, pp 79-94.

Mettan (N.) (1996) – « L'expérience suisse », in *Espaces pour demain, L'utilité publique n'est plus ce qu'elle était ? : expertise, arbitrage, conciliation, médiation*, Actes de la journée d'étude du 29 oct. 1996, pp. 68-75.

Ministère de l'Environnement et de la Faune / Direction générale du développement durable (1998) – *L'évaluation environnementale au Québec: procédure applicable au Québec méridional* (texte juillet 1995 mis à jour octobre 1998), Québec, 19 p.

Ministère de la Région Wallonne / DGRNE & Inter-Environnement Wallonie (1997) - *Entendons-nous bien ! Guide pratique des stratégies de communication en environnement*, Jambes, 63 p.

Monroy (M.) & Fournier (A.) (1997) - *Figures du conflit : une analyse systémique des situations conflictuelles*, PUF, 221 p.

Moore (Ch.W.) & C.D.R. Associates (1989) - *Negotiating, bargaining and dispute resolution*, CDR Associates, parties paginées individuellement.

Moore (Ch.W.) (1987) - *The mediation process : practical strategies for resolving conflict*, Jossey-Bass Publishers, 340 p.

Morand-Deville (J.) (1992) – « Les instruments juridiques de la participation et de la contestation des décisions d'aménagement », *Revue juridique de l'environnement*, n°4, pp. 453-467.

Morell (D.) (1987) - « Siting and the politics of equity », in Lake (R.W.) - *Resolving locational conflicts*, Rutgers University, USA, pp. 117-136.

Morin (E.) (1990) - *Introduction à la pensée complexe*, ESF éditeur, Paris, 158 p.

Moscovici (S) & Doise (W.) (1992) - *Dissensions et consensus : une théorie générale des décisions collectives*, PUF, Paris, 296 p.

Moscovici (S.) (dir.) (1990) - *Psychologie sociale*, PUF, Paris, 596p. (3<sup>ème</sup> éd ; 1<sup>ère</sup> : 1984)

Mostert (E.) (1995) - *Commissions for environmental impact assessment: their contribution to the effectiveness of environmental impact assessment*, Delft University Press, 299 p.

Muller (P.) & Surel (Y.) (1998) – *L'analyse des politiques publiques*, Monchrestien, coll. Clefs, Paris, 186 p.

Muller (P.) (1990) - *Les politiques publiques*, Que sais-je, PUF.

Muller (P.) (1995) – « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in Faure (A.) & Pollet (G.) & Warin (P.) – *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Paris, pp. 153-179.

Musselin (C.) (1993) - « Le modèle de la poubelle », *Sciences Humaines*, hors série n°2, p. 29.

Nicolon (A.) (1979) – « L'avenir des modes de gestion de l'environnement : analyse de l'opposition à un site nucléaire : le cas de du Blayais », in *Les cahiers du GERMES n°2, Environnement - conflits - participation*, Paris, pp. 58-80

Nicolon (A.) (1979) - « Quelques thèmes de réflexion et de recherche suggérés par les

conflits liés à l'environnement », in *Germes - Les cahiers du GERME S n°2, Environnement - conflits - participation*, Paris, pp. 9-18

Nicolon (A.) (1981) - « Oppositions locales à des projets d'équipement », *Revue française de science politique*, vol. 31, p.417.

Novarina (G.) (1998) – «La construction des demandes sociales par le projet d'urbanisme », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°80-81, pp.173-180

Oberdoiff (H.) (1994) - *Les constitutions de l'Europe des Douze*, La documentation Française, Paris, pp. 67-91.

OFEFP (1990) – *Etude d'impact sur l'environnement, Manuel d'EIE* .

Offner (J.M.) (1998) - Editorial de *ME TROPOLIS*, n°106-107, pp. 4-5.

Offner (J.M.) & Bieber (A.) (1987) –*Les grands projets de transports : langages de l'évaluation, discours de la décision*, Synthèse de l'Inrets n°10, Département Economie et Sociologie des Transports, Mission Prospective, 152 p.

Ollivier-Trigalo (M.) & Piechaczyk (X) (2001) – *Le débat public en amont des grands projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idées*, collection de l'INRETS, rapport n°233, 302 p.

Ollivier-Trigalo (M.) (2001) – «Le débat amont public dans la circulaire Bianco : trouver une solution rapide», in Ollivier-Trigalo (M.) & Piechaczyk (X) - *Le débat public en amont des grands projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idées*, collection de l'INRETS, rapport n°233, p. 131-160

Ollivier-Trigalo (M.) (2001) – «Le débat amont public dans la loi Barnier : faire un premier pas », in Ollivier-Trigalo (M.) & Piechaczyk (X) - *Le débat public en amont des grands projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idées*, collection de l'INRETS, rapport n°233, p. 161-216

Ollivier-Trigalo (M.) (2001) – «Le débat amont public dans la charte de la concertation : retour sur les maîtres d'ouvrage locaux », in Ollivier-Trigalo (M.) & Piechaczyk (X) - *Le débat public en amont des grands projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idées*, collection de l'INRETS, rapport n°233, p. 217-240

Ollivro (J.) (1996) – « Essai de méthodologie de résolution des conflits liés à la réalisation d'une grande implantation infrastructurelle », *Techniques Territoires Sociétés*, n°31, pp. 179-200 ;

Olson (M.) (1987) - *Logique de l'action collective*, PUF, Paris, 199p. (2<sup>ème</sup> édition ; 1<sup>ère</sup> édition en 1978)

Oppermann (B.) & Schneider (E.) & Renn (O.) (1997) - *Application of a theoretical model of discursive decision making: a German case study of implementing a structured participation process during a regional level waste management planning process*, papier présenté à la 10<sup>ème</sup> conférence annuelle de l'International Association for Conflict Management, 15-18 juin 1997, Bonn.

- Osmont (A.) (1998) – « La 'governance' : concept mou, politique ferme », *Les annales de la recherche urbaine*, n°80-81, pp. 19-26.
- Padioleau (J.G.) (1991) « L'action publique urbaine moderniste », PMP, vol. 9, n°3, pp. 133-143
- Padioleau (J.G.) (1993) – « L'action publique : du substantialisme au pragmatisme », *Techniques Territoires et Sociétés*, n°22-23, DRAST / ministère de l'Équipement, pp. 89-95
- Parenteau (R.) (1991) – « La consultation publique : une forme de participation du public aux décisions », in Godbout (J.T.) – *La participation politique : leçons des dernières décennies*, Institut québécois de recherche sur la culture, pp. 147-169.
- Piechaczyk (X.) (2000) – *Les commissaires enquêteurs et la fabrique de l'intérêt général, éléments pour une sociologie politique des enquêtes publiques*, thèse de doctorat, Université Pierre Mendès-France, Grenoble II, Institut d'études politiques de Grenoble, 660 p.
- Poirer Elliott (M.L.) (1988) - « Conflict resolution », in Catanese (A.J.) & Snyder (J.C.) (dir.) – *Urban planning* (2<sup>ème</sup> éd.), McGraw-Hill Book Compagny, USA, pp. 159-183
- Popper (F.J.) (1987a) - « The environmentalist and the LULU », in Lake (R.W.) - *Resolving locational conflicts*, Rutgers University, USA, pp. 1-13.
- Popper (F.J.) (1987b) - « LP/HC and LULUs : the political uses of risk analysis in land-use planning », in Lake (R.W.) - *Resolving locational conflicts*, Rutgers University, USA, pp. 275-287.
- Porcell (G.) & Moser (O.) (1999) – « Le débat public sur le projet de ligne THT Boute-Carros : un laboratoire pour la démocratie ? », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°92, pp. 23-29.
- Preteceille (E.) (1988) - *Mutations urbaines et politiques locales*, Centre de Sociologie Urbaine, vol. 1, Paris, 217 p.
- Prieur (M.) (1978) - « Le recours devant les juridictions administratives en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement », *Revue Juridique de l'Environnement*, n°2, pp. 121-126.
- Prieur (M.) (1988) – « Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation », *Revue juridique de l'environnement*, n°4, pp. 397-410
- Pruitt (D. M.) & Kressel (K.) (1985) - « Themes in the mediation of social conflict », *Journal of social issues*, vol. 41, n°2, pp. 179-198.
- Pruitt (D.G.) & Carnevale (P.J.) (1993) – *Negotiation in social conflict*, Open university press, Buckingham (UK), 251 p.
- Pruitt (D.M.) & Kressel (K.) (1985) - « The mediation of social conflict, an introduction », *Journal of social issues*, vol. 41, n°2, pp. 1-10.
- Puissant (S.) (1991) - *L'intégration de l'environnement dans les planifications : des attentes européennes*, Rapport n°89/204 réalisé pour le compte du SRETIE, ministère de

l'Environnement, 40 p.

Quin (C.) (dir.) (1995) - *L'administration de l'équipement et ses usagers*, La documentation française, Paris, 350 p.

Rabe (B.G.) & Gunderson (W.C.) & Harbage (P.T.) (non daté) - « Alternatives to NIMBY gridlock : voluntary approaches to radioactive waste facility siting in Canada and the United States », *Canadian public administration*, vol. 37, n°4, pp. 644-666.

Rabe (B.G.) (1988) – « The politics of environmental dispute resolution », *Policy studies journal*, vol. 16 n°3, pp. 585-601.

Raiffa (H.) (1982) - *The art and science of negotiation*, Harvard University Press, GB, 369 p.

Renaud (P.) (1996) - « La médiation et les conflits entourant les projets d'infrastructures routières », *Revue générale des routes et aérodromes*, n° 743.

Renaud (P.) et al. (1994) - *La médiation, une dynamique gagnante*, document interne, BAPE, Montréal, 92 p.

Renn (O.) & Webler (T.) & Wiedemann (P.) (1995) - *Fairness and competence in citizen participation*, Kluwer Academic Publishers, 381 p.

Renn (O.) & Oppermann (B.) & Schneider (E.) (1997) - *Application of a theoretical model of discursive decision making : a German case study of implementing a structured participation process during a regional level waste management planning process*, papier présenté à la 10ème conférence annuelle de l'International Association for Conflict Management, 15-18 juin 1997, Berghof research center for constructive conflict management, Bonn.

Renn (O.) & Webler (T.) (1995) - « Planning cells : a gate to 'fractal' mediation », in Renn (O.) & Webler (T.) & Wiedemann (P.) - *Fairness and competence in citizen participation*, Kluwer Academic Publishers, PB, pp. 117-140.

Revue française d'administration publique (1992) – *Médiateurs et ombudsmans*, n°64.

Rey (M.) (1994) – *Pour une gestion stratégique du processus de décision en aménagement du territoire et en environnement*, CEAT, Lausanne, 64 p.

Rojot (J.) (1994) – *La négociation*, Vuibert, Paris, 219 p.

Romi (R.) (1995) - « Les règles du jeu contentieux », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° spécial, pp. 39-44.

Roqueplo P. (1996), *Entre savoir et décision*, l'expertise scientifique, INRA Editions, Paris, 111 p.

Roqueplo P. (1991), « L'expertise scientifique : convergence ou conflit de rationalités ? », in GERMES (1991), *Environnement, science et politique - Les experts sont formels*, vol.1 , cahier n°13, Paris, pp. 43-80.

Rubin (J.Z.) & Pruitt (D.G.) & Kim (S.H.) (1994) - *Social conflict. Escalation, stalemate and settlement*, Mc Graw Hill Publishing company, 269 p. (1<sup>ère</sup> édition en 1986)

- Rubin (J.Z.) (1994) - « Models of conflict management », *Journal of social issues*, vol. 50, n°1, pp. 33-46.
- Ruegg (J.), Mettan (N.) & Vodoz (L.) (1992) – *La négociation : son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 307 p.
- Rui (S.) & Fourniau (J.M.) (1996) – *Mobilisation politique, routine institutionnelle et expérience démocratique*, Observation et analyse de la conduite du débat public en amont de la décision de réalisation du TGV Aquitaine, INRETS - CADIS, Arcueil, 112 p. + annexes.
- Rui (S.) (1998) – « La citoyenneté à l'épreuve du débat public », *Société française*, n°62-63, pp. 5-13.
- Rui (S.), Ollivier-Trigalo (M.) & Fourniau (J.M.) (1999) – *Ateliers « débat public »*, séminaire expérience démocratique, Rapport intermédiaire de recherche, commanditaire : PREDIT / DTT, 297 p.
- Rui (S.) (2001) – *Conflits d'aménagement, débat public et construction de l'intérêt général : une expérience démocratique ?*, Thèse de doctorat en sociologie, Université de Bordeaux II, 534p.
- Sachs (A.M.) (1986) – *Extreme power imbalance in mediated negotiation*, thèse pour le Master in City Planning, MIT, Boston, 51 p.
- Sandman (1987) - « Getting to maybe : some communications aspects of siting hazardous waste facilities », in Lake (R.W.) - *Resolving locational conflicts*, Rutgers University, USA, pp. 324-344.
- Schelling (T.C.) (1986) - *Stratégie du conflit*, PUF, Paris, 312 p, de *The Strategy of Conflict* (1960)
- Schneider (E.) et al. (1998) – « Implementing structured participation for regional level waste management planning », *Risk*, vol. 9, n°4, pp. 379-395
- Schumann (S.) (1996) – “Intervention processes for collaboration”, in Huxham – *Creating collaborative advantage*, Sage Publications, Londres, pp. 126-140.
- SCORE (1980) - *Tensions et conflits dans l'environnement*, étude réalisée pour le compte du ministère de l'Environnement, Paris, 117p
- Sfez (L.) (1981) - *Critique de la décision*, Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, Paris, 576 p. (1<sup>ère</sup> éd. En 1973).
- Simmel(G.) (1992) - *Le conflit*, Circé, Saulxures, 162 p.
- Simmie (J.M.) (1974) – *Citizens in conflict : the sociology of town planning* 232 p.
- Six (J.F.) (1995) – *Dynamique de la médiation*, Desclée de Brouwer, Paris, 281 p.
- Souami (T.) (1998) – « Participer à la gouvernance ? », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°80-81, pp. 163-172
- Soubeyran (O.) & Berdoulay (V.) (1995) – “ L'évaluation environnementale au Québec :

procédures, évolution et portée », *2001 Plus*, n°37, DRAST / ministère de l'Équipement etc., pp. 5-46.

Stiftel (B.) & Jones (R.M.) & Taylor (T.A.) (1999) - «Les agences publiques de résolution des conflits. L'expérience de l'état de Floride» - *E spaces et Sociétés* pp. 155-178.

Susskind (L.E.) & Bacow (L.) & Wheeler (M.) (Eds) (1983) - *Resolving environmental regulatory disputes*, Schenkman publishing company, Rochester, U.S.A., 263 p.

Susskind (L.E.) & Cruikshank (J.) (1987) - *Breaking the impasse : consensual approaches to resolving public disputes*, Basic Books Inc., New-York, 276 p.

Susskind (L.E.) & McKearnan (S.) (1995) - *The past, present, and future of public dispute resolution in the United States*, Working paper series 95-7, Program on negotiation at Harvard Law School, Cambridge (USA), 46 p.

Susskind (L.E.) & Madigan (D.) (1984) – « New approaches to resolving disputes in the public sector », *The justice system journal*, vol. 9, n°2, pp. 179-203.

Susskind (L.E.) & Ozawa (C.) (1983) - « Mediated negotiation in the public sector », *American Behavioral Scientist*, vol. 27, n°2, pp. 255-279.

Susskind (L.E.) & Ozawa (C.) (1985) - « Mediating public disputes : obstacles and possibilities », *Journal of social issues*, vol. 41, n°2, pp. 145-160.

Susskind (L.E.) (1989) - « Lessons from the U.S.A. », papier présenté au colloque *Duurzame ontwikkeling door verbetering van de besluitvorming over milieuproblemen*, par l'Initiatiefgroep Consensusbenadering Instituut voor Ruimtelijke Organisatie, La Haye, septembre 1989, pp. 5-14.

Talbot (A.R.) (1983) - *Settling things : six case studies in environmental mediation*, Conservation Foundation, Washington DC, 101p.

Tanguy (Y.) (1979) - *Le règlement des conflits en matière d'urbanisme*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 270 p.

Tanquerel (T.) (1988) - *La participation de la population à l'aménagement du territoire*, Collection juridique romande, Payot Lausanne.

Tapie-Grime (M.) (1996) – « Les ambivalences d'une évaluation citoyenne », *Techniques, Territoires et Société*, n°31, pp. 79-90.

Thévenot (L.) (1996) – « Stratégies, intérêts et justifications. A propos d'une comparaison France - Etats-Unis de conflits d'aménagement », *Techniques, Territoires et Sociétés*, n°31, pp. 127-150.

Theys (J.) (1979) - « Conflits et participation dans le domaine de l'environnement : quelques éléments d'information sur les expériences et tendances d'évolution étrangères », in *Germes - Les cahiers du GERMES n°2, Environnement - conflits - participation*, Paris, pp. 231-244

Theys (J.) (1993) – *L'environnement à la recherche d'une définition*, Notes de méthode, n°1, Ifen,

47 p.

Theys (J.) (1996) - *L'expert contre le citoyen ? Le cas de l'environnement*, Notes du Centre de prospective et de veille scientifique, n°2, DRAST, 39 p.

Thibault (A.) (1989) – “ Planifier la consultation ”, *Trames*, vol.2, n°2, pp. 24-31.

Touraine (A.) (non daté) - *Conflits sociaux*, Encyclopédie Universalis, vol.6, pp. 341-350

Touval & Zartman 1989 dans Kressel & Pruitt

Touzard (H.) (1977) - *La médiation et la résolution des conflits*, PUF, Paris, 420 p.

Trepos (J.Y.) (1996) - *La sociologie de l'expertise*, PUF, coll. Que sais-je, Paris, 128 p.

Tricot (A.) (1993) - “La prise en compte de la controverse dans l'aménagement du territoire: peut-on négocier le futur?”, *Espaces et Sociétés*, n°74-75, pp. 69-97

Trom (D.) (1999) – « De la réfutation de l'effet Nimby considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative », *Revue française de science politique*, vol. 49, n°1, pp. 31-50.

Union des centrales suisses d'électricité & Organisations écologistes (1995) – *Déclaration d'intentions de l' Union des centrales suisses d'électricité et des organisations écologistes sur le dialogue de conciliation pour les projets de centrales*, 9 p. + annexes.

Vallemont (S.) (dir) (2001) - *Le débat public : une réforme dans l'Etat*, LGDJ, coll. Systèmes Droit, Paris 198 p.

Valluy (J.) (1994) - « Peut-on éviter les Nimby ? expériences américaines et canadiennes relatives aux installations d'élimination des déchets industriels dangereux », *Electricité et société*, n°17, pp. 34-37.

Valluy (J.) (1996) - « Coalition de projet et délibération politique : le cas du projet d'implantation de décharges de déchets industriels dangereux dans la région Rhône-Alpes (1979-1994) », *Politiques et management public*, vol. 14, n°4, pp. 101-131

Van Breda (L.M.) & Dijkema (G.P.J.) (1998) – « EIA's contribution to environmental decision-making on large chemical plants », *Environmental Impact Assessment Review*, n°18, pp. 391-410.

Van Zuylen (H.J.) (1999) – « Effectivity and impact of participative planning », *Transportation research record*, pp 105-111.

Vodoz (L.) (1994) - « La prise de décision par consensus : pourquoi, comment, à quelles conditions », *Environnement et Société*, n°13.

Wachter (S.) (1998) - *Economie politique de la ville. Les politiques territoriales en question*, L'Harmattan, Paris, 205 p.

Warin (P.) (1996) – « Aménager : question de responsabilité, de précaution, de concertation », *Techniques Territoires Sociétés*, n°31, pp. 115-122.

Webler (T.) & Renn (O.) (1995) – « A brief primer on participation: philosophy and

practice », in Renn (O.) & Webler (T.) & Wiedemann (P.) - *Fairness and competence in citizen participation*, Kluwer Academic Publishers, Pays-Bas, pp. 17-33.

Weidner (H.) & Fietkau (H.-J.) (1995) - *Environmental mediation : the mediation procedure on the waste management plan in the district of Neuss, North Rhine-Westphalia*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 69 p.

Weidner (H.) (1995) - "Mediation as a policy instrument for resolving environmental disputes", in Dente (B.) - *Environmental Policy in Search of New Instruments*, Kluwer Academic Publishers, pp. 159-195.

Weidner (H.) (1997) - *Performance and characteristics of German environmental policy*, WZB, Berlin, 80 p.

Weidner (H.) (1998) - *Alternative dispute resolution in environmental conflicts: experiences in 12 countries*, WZB, Berlin, 465 p.

Weidner (H.) & Knoepfel (P.) (1998) – « L'évaluation et la médiation », in Bussmann (W.), Klöti (U.) & Knoepfel (P.), *Politiques publiques, évaluation*, Economica, Paris, pp. 151-167.

Wolsink (M.) (1994) – « Entanglement of interest and motives : assumptions behind the NIMBY-theory on facility siting », *Urban Studies*, vol. 31, n°6, pp. 851-866.

Wondolleck (J.) (1985) – « The importance of process in resolving environmental disputes », *Environmental impact assessment review*, New York, pp. 341-361.

Worms (J.P.) (1965) - « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n°3, pp. 249-275.

Zillessen (H.) (non daté) – *Building systems for greater citizen participation in civic affairs*, 11 p. (document de travail)

Zwetkoff (C.) (1998) – *Mediation in environmental conflicts : the Belgian methodology*, 18 p. (à paraître)

Zwetkoff (C.) (1997) – « Sentiment de justice et conflits d'implantation », *Environnement & Société*, n°18, Fondation universitaire luxembourgeoise, pp. 5-19.

**LISTE DES PERSONNES RENCONTREES**  
**SUR LES PRATIQUES DE MEDIATION**  
**ENVIRONNEMENTALE**

---

**Suisse**

Mme Behringer, chercheur à l'Institut fédéral suisse pour la science environnemental et la technologie (EAWAG), Dübendorf, 26 mai 2000

Mme Buetschi, Centre de l'évaluation des choix technologiques (Publiforum), Berne, 25 mai 2000

M. Descloux, Service de l'Environnement du canton de Fribourg, Fribourg, 27 septembre 1997

M. Flückiger, Université de Genève, Lausanne, 24 mai 2000

M. Gianella & Mme Beretta, division planification de l'Office fédéral de l'environnement, de la forêt et des paysages (OFEFP), Berne, 26 septembre 1997

M. Kiefer, Cabinet de conseil et de médiation Kiefer & Partners, Zurich, 25 septembre 1997.

M. Knoepfel, professeur et directeur de l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP), Lausanne, 23 mai 2000

M. Löhner, Office fédéral de l'Energie, Berne, 26 septembre 1997 et 24 mai 2000

M. Longet, Société suisse pour la protection de l'environnement (SPE), Genève, 22 septembre 1997

M. Matthey, Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT), Berne, 26 septembre 1997

M. Mettan, Communauté d'études pour l'aménagement du territoire, Lausanne, 24 septembre 1997

M. Rey, directeur de la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire, Lausanne, 24 mai 2000

Mme Salberg, juriste et médiateur dans le domaine familial, Genève, 26 mai 2000

M. Vodoz, Communauté d'études pour l'aménagement du territoire, Lausanne, 24 septembre 1997

Melle Walti, chercheur à l' IDHEAP, 23 septembre 1997

M. Wilhelm, chercheur à l'Institut für Versicherungswirtschaft, Université de Saint-Gallen, 25 mai 2000.

## **Allemagne**

M. Carius, Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart, 24 novembre 1997

M. Fietkau, chercheur au Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin, 8 juin 2000

Mme Gunther, médiateur et consultant, Potsdam, 7 juin 2000

MM. Hehn et Fucks, et Mme Siemon, Förderverein Umweltmediation e.V., Bonn, 5 juin 2000

M. Knapp, formateur à la médiation et conseiller en entreprise, Berlin, 7 juin 2000

Mme Langer, consultant-médiateur, Stuttgart, 26 novembre 1997 et 9 juin 2000

M. Renn, Professeur à l' Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart, 24 novembre 1997

Mme Schneider, université de Stuttgart et consultant-médiateur, Stuttgart, 25 novembre 1997 et 9 juin 2000

Mme Oppermann, Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart, 25 novembre 1997

M. Troja, Mediator, Université d'Oldenburg, 6 juin 2000

M. C. Weidner, chercheur sur la médiation environnementale, 8 juin 2000

M. H. Weidner, chercheur au Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin, 18 novembre 1997

M. Zillessen, Mediator, Université d'Oldenburg, 6 juin 2000

## **Wallonie**

M. Claes, riverain de l'usine d'électricité Electrabel à Amercoeur, 10 mai 2000

M. Cloquet, représentant des riverains d'une décharge à La Louvière, 9 mai 2000

Mme Closson, Inter-Environnement Wallonie, 8 mai 2000

M. De Cordier, Union Wallonne des Entreprises, Wavre, 10 mai 2000

M. Desgain, député du groupe Ecolo à la Région Wallonne, Charleroi, 20 octobre 1998

Mme Dinant, juriste de la commune de La Louvière, 9 mai 2000

M. Gosselain, directeur de la Direction de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine de la région wallonne (DGATL), Namur, 20 octobre 1998

M. Groyne, président de la Commission communale d'aménagement du territoire (CCAT) de la commune de Namèche, 8 mai 2000

Mme Kievits, Inter-Environnement Wallonie, Namur, 8 mai 2000

M. Marbehant, responsable Environnement de l'entreprise Lhoist, Wavre, 9 mai 2000

M. Meeus, médiateur à l'association Espace Environnement, Charleroi, 22 octobre 1998 et 10 mai 2000

M. Pesztat, Inter-Environnement Bruxelles, 21 octobre 1998

M. Schmitz, Institut de géographie de l'université de Liège, 8 mai 2000

MM. Slegers, Rouxhet et Pirotte, Conseil Economique et Social de la Wallonie, Liège, 11 mai 2000

Mme Snoy, directrice d'Inter-Environnement Wallonie, Namur, 22 octobre 1998

M. Stein, Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (DGRNE), Namur, 20 octobre 1998

MM. Vandervegen et Slegers, Société publique d'aide à la qualité de l'environnement (SPAQUE), Liège, 11 mai 2000

Mme Zwetkoff, Professeur à l'université de Liège, 21 octobre 1998.

### **Pays-Bas**

M. Bressers, Université de Twente – CSTM, 9 mars 1998

M. Coenen, Université de Twente – CSTM, 13 mars 1998

M. Dieperink, Université d'Utrecht, 19 mars 1998

M. Glasbergen, Professeur, Université d'Utrecht, 18 mars 1998

Mme Ladret-Powell, ministère des Transports et de l'Eau, 17 mars 1998

M. Liefferink, chercheur, Université de Wageningen, 20 mars 1998

Mme Mantz-Thijssen, consultant en environnement, Utrecht, 20 mars 1998

Mme Wiggers, avocat-conseil en environnement auprès d'entreprises, Zutphen, 19 mars 1998.

Mme Wijnties, ministère des Transports et de l'Eau, 17 mars 1998

### **Québec**

M. Beauchamp, consultant-médiateur à Enviro-Sage et à Consensus, Montréal, 19 novembre 1998

MM. Crowley et Michon, et Mme Foucault, Ministère de l'Environnement et de la Faune, Québec, 17 novembre 1998

M. Gariépy, doyen de l'université de Montréal, 16 novembre 1998

M. Gauthier, université de Québec à Montréal (UQAM), 18 novembre 1998  
Mme Gélinas, commissaire du BAPE, Montréal, 19 novembre 1998  
Mme Pagé, commissaire du BAPE, Québec, 16 novembre 1998  
Mme Roy, consultant-médiateur à Consensus, Montréal, 20 novembre 2001

## **France**

Mme Atger, Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), Paris, 20 mai 1999  
M. Barouch, consultant, Paris, 11 juin 1998  
Mme Chardonnet, C&S Conseils, Paris, 27 février 1998 et 9 juin 1998  
Mme de Carlo, ESSEC, Paris, 16 décembre 1998  
M. Pustelnik, directeur de l'Etablissement public interdépartemental de la Dordogne (EPIDOR), Chinon, 18 mai 1998  
M. Salzer, université de Paris-dauphine et médiateur, 9 juillet 1998  
M. Six, Centre national de la médiation, Paris, 8 octobre 1997  
M. Theys, DRAST / ministère de l'Équipement, Paris – la Défense, 30 avril 1998  
M. Touzard, Université de Paris Dauphine, Paris, 8 mars 2000

## TABLE DES MATIERES

Table des abréviations.....	3
Introduction générale.....	5
Première partie.....	13
Chapitre I - Le conflit d'aménagement : première approche.....	17
I.1. Le conflit d'aménagement : éléments pour une définition.....	18
1.1. Définir le conflit d'aménagement.....	18
1.2. La nature des aménagements conflictuels.....	22
I.2. Trente années d'histoire des conflits d'aménagement.....	24
2.1. L'évolution statistique du nombre de conflits d'aménagement en France.....	25
2.2. Une période de forte conflictualité au cours des années 70 jusqu'au début des années 80 (1970-1981).....	29
2.3. Une période d'« accalmie conflictuelle » au cours des années 80 (1982-1988).....	34
2.4. Une nouvelle vague de conflits d'aménagement à compter de la fin des années 80 (1989-1995).....	35
I.3. Les quatre dimensions du conflit d'aménagement.....	39
3.1. Le conflit d'aménagement comme conflit fondé sur les incertitudes.....	41
3.2. Le conflit d'aménagement comme conflit de procédure.....	44
3.3. Le conflit d'aménagement comme conflit substantiel.....	49
3.4. Le conflit d'aménagement comme conflit structurel.....	50
I.4. Conclusion du premier chapitre.....	55
Chapitre II - Genèse et évolution du conflit d'aménagement a travers deux cas exemplaires.....	59
II.1. Méthode d'analyse des processus de décision.....	60
1.1. Le niveau d'analyse du conflit.....	60

1.2.	<i>Une combinaison de différents types d'analyse.....</i>	62
1.3.	<i>L'analyse empirique.....</i>	68
II.2.	Un conflit « résolu » par un arrangement : le cas de la Liaison Cergy Roissy.....	70
2.1.	<i>De la concurrence de deux projets vers le conflit d'aménagement : aperçu historique....</i>	71
2.2.	<i>Un processus de décision qui se déroule en coulisses .....</i>	84
II.3.	Un conflit géré par le dialogue et l'ajustement : le cas de l'usine d'incinération de déchets spéciaux TREDI a Salaise.....	92
3.1.	<i>De l'apprentissage d'un conflit d'environnement pour éviter un conflit d'aménagement.</i>	93
3.2.	<i>Un conflit partiellement géré par le dialogue avec la population.....</i>	108
II.4.	Conclusion du deuxième chapitre .....	116
Chapitre III - Les mécanismes conflictuels de l'aménagement.....		119
III.1.	Le conflit d'aménagement peut être constructif.....	121
1.1.	<i>Le conflit : une forme d'interaction constitutive de la société nécessaire à l'aménagement</i>	121
1.2.	<i>Le conflit d'aménagement favorise le débat et produit des gains individuels .....</i>	124
III.2.	Le conflit interpersonnel.....	128
2.1.	<i>Le conflit d'aménagement comme expression d'une relation sociale hostile .....</i>	129
2.2.	<i>Le conflit d'aménagement : entre conflit apparent et conflit sous-jacent.....</i>	134
2.3.	<i>Une rationalité limitée qui entretient le conflit .....</i>	137
2.4.	<i>Le conflit orienté par la répartition relativement équilibrée des ressources.....</i>	141
2.5.	<i>Le conflit d'aménagement : une affaire de stratégie(s).....</i>	144
III.3.	Le conflit public qui remet en cause le processus de décision.....	149
3.1.	<i>Le conflit public est entretenu par une configuration peu lisible qui entretient la complexité du processus de décision.....</i>	150
3.2.	<i>L'absence de véritable réponse apportée à la demande de participation de la population</i>	152
3.3.	<i>La dynamique du conflit public .....</i>	157
III.4.	Conflit et impacts de l'aménagement : le conflit de territoire.....	163
4.1.	<i>Le conflit à travers les représentations spatiales et les identités territoriales.....</i>	164
4.2.	<i>Incertitude et impacts de l'aménagement.....</i>	168

III.5.	Conclusion du troisième chapitre.....	172
Chapitre IV - La gestion des conflits d'aménagement a travers l'ouverture des négociations .....		
IV.1.	Les conditions d'un conflit constructif.....	177
1.1.	<i>Différents modes de sortie du conflit : entre recherche de victoire absolue et recherche de victoire partagée, avec l'intervention clef du tiers</i> .....	177
1.2.	<i>Une propension à privilégier le conflit destructeur</i> .....	181
a/	La confrontation préférée à la coopération, avec le soutien de tiers .....	181
b/	L'intervention utile, mais limitée, du tiers-arbitre .....	182
1.3.	<i>Le conflit constructif procède d'un processus de consensus</i> .....	185
a/	Les principes de base du consensus.....	185
b/	Une forte réticence en France à privilégier le processus de consensus .....	190
IV.2.	La gestion du conflit interpersonnel a travers l'organisation et l'assistance à la négociation.....	193
2.1.	<i>La négociation est consubstantielle à la gestion du conflit interpersonnel, sous certaines conditions</i> .....	195
a/	Définition et implications de la négociation .....	195
b/	Les approches collaboratives orientées vers la négociation coopérative.....	201
2.2.	<i>L'intervention quasi-incontournable du tiers-médiateur</i> .....	206
IV.3.	La gestion du conflit public et du conflit de territoire.....	210
3.1.	<i>Associer la participation à la décision</i> .....	211
a/	La participation au centre des débats.....	211
b/	Entre pouvoir de participer et participer au pouvoir de décision : la participation de la population orientée vers la négociation connectée à l'information-consultation .....	212
3.2.	<i>Négociation et décision publique : la gestion de la dynamique conflictuelle par son inscription dans le processus de décision</i> .....	220
3.3.	<i>La gestion du conflit de territoire</i> .....	223
IV.4.	Conclusion du quatrième chapitre : les principes de gestion des mécanismes conflictuels en aménagement.....	223
Deuxième partie.....		
227		
Chapitre V - La médiation environnementale, un support nécessaire a la gestion des conflits d'aménagement.....		
229		

V.1.	La médiation : une pratique en construction .....	231
1.1.	<i>La médiation comme instrument de « résolution » des conflits : la médiation-résolution</i>	232
a/	La médiation publique comme mode de règlement des litiges .....	232
b/	La conception dominante de la médiation comme assistance à la négociation .....	235
c/	Une conception étroitement associée aujourd'hui aux ADR.....	236
d/	La médiation environnementale : une médiation appliquée aux conflits « environnementaux».....	240
e/	La médiation-résolution est loin d'être la panacée .....	241
1.2.	<i>La médiation civique comme nouveau mode de gestion de la vie sociale ?</i> .....	243
1.3.	<i>La vision transformative de la médiation</i> .....	246
a/	La médiation transformative comme support à une nouvelle morale .....	246
b/	La médiation transformative comme support à l'amélioration des relations.....	248
V.2.	Les implications de la médiation .....	249
2.1.	<i>Les conditions de réalisation d'une médiation</i> .....	249
a/	Dans quelle situation engager une médiation ?.....	249
b/	Quel médiateur ? .....	250
2.2.	<i>L'intervention du médiateur n'est pas neutre</i> .....	252
a/	Le médiateur est un expert de la décision .....	252
b/	Le médiateur adopte un comportement stratégique .....	253
c/	La médiation, une technique non neutre et non dénuée de biais.....	255
V.3.	La médiation environnementale : une démarche digne d'intérêt .....	256
3.1.	<i>La médiation environnementale orientée vers la médiation transformative</i> .....	257
3.2.	<i>Quelle place pour la médiation des conflits d'aménagement en France ?</i> .....	258
a/	Un effritement en France des modes traditionnels de « gestion » des conflits d'aménagement .....	258
b/	L'absence de tiers-médiateur dans le cadre des conflits d'aménagement .....	261
c/	L'intérêt d'analyser des dispositifs de médiation environnementale dans plusieurs pays.....	264
V.4 -	Conclusion du cinquième chapitre .....	265
Chapitre VI - Une place et des dispositifs différenciés pour la médiation environnementale a partir d'expériences européennes et québécoises.....		267
VI.1.	Démarche d'analyse des pratiques de la médiation environnementale dans cinq pays	268

VI.2.	Des modes de participation de la population inégalement favorables au développement de la médiation environnementale .....	272
2.1.	<i>Quels cadres institutionnels pour la participation de la population.....</i>	272
2.2.	<i>Regard sur la place de la participation de la population à la procédure d'enquête publique dans cinq pays .....</i>	279
a/	La participation de la population à l'amont de l'enquête publique.....	279
b/	L'enquête publique : un public plus ou moins écouté .....	280
c/	Une participation de la population souvent renforcée après l'enquête publique .....	281
2.3.	<i>Trois logiques de participation qui satisfont inégalement à la gestion des conflits d'aménagement.....</i>	285
a/	La « participation continue » privilégie la consultation de la population.....	286
b/	La « participation progressive » associe consultation et négociation .....	288
c/	La « participation entonnoir » limite la participation .....	289
VI.3.	Un développement inégal de la médiation environnementale.....	290
3.1.	<i>Une tentative avortée aux Pays-Bas.....</i>	291
3.2.	<i>Un développement limité en Wallonie.....</i>	293
3.3.	<i>Une démarche qui se cherche en Suisse.....</i>	295
3.4.	<i>Un mouvement en expansion en Allemagne maîtrisé par les administrations.....</i>	296
3.5.	<i>Une démarche institutionnalisée au Québec.....</i>	299
VI.4.	Des pratiques diversifiées de médiation environnementale.....	302
4.1.	<i>Les critères d'analyse des dispositifs de médiation environnementale.....</i>	302
4.2.	<i>La médiation simple.....</i>	306
a/	La micro-médiation appliquée à un projet d'aménagement : des négociations qui ne remettent pas en cause le projet d'aménagement .....	306
b/	La méso-médiation appliquée à un programme d'aménagement .....	309
c/	La macro-médiation appliquée à une politique d'aménagement .....	312
4.3.	<i>La médiation associée à la consultation de la population.....</i>	318
a/	La médiation du BAPE : une forme de micro-médiation contre la participation de la population ?.....	319
b/	Une micro-médiation conduite avec la population locale.....	325
c/	Une méso-médiation multi-niveaux qui n'exclut pas le large public .....	331

4.4.	<i>La médiation associée à la délibération du public</i> .....	338
VI.5.	Conclusion du sixième chapitre.....	350
Chapitre VII - Quels enseignements issus des dispositifs de médiation environnementale pour la gestion des conflits d'aménagement.....		353
VII.1.	Des conditions particulières d'exercice de la médiation environnementale.....	355
1.1.	<i>L'existence d'un contexte nécessairement conflictuel</i> .....	355
1.2.	<i>L'entrée en médiation : une question de ressources, mais également de volonté</i> .....	358
1.3.	<i>Le médiateur : nécessairement professionnel</i> .....	365
a/	Profils de médiateurs.....	365
b/	Quelles compétences pour le médiateur ?.....	365
c/	Quel statut pour le médiateur ? .....	367
d/	Le mode de désignation du médiateur .....	370
e/	Le nécessaire respect de règles communes aux médiateurs.....	370
VII.2.	La gestion du conflit interpersonnel.....	371
2.1.	<i>Une démarche fondée sur la transparence de la négociation</i> .....	371
a/	Clarté des règles du jeu et nouvelles règles collectives .....	372
b/	La clarification et la négociation des intérêts concernés par le projet d'aménagement : la gestion du conflit apparent.....	373
c/	La production et la diffusion d'informations comme support à l'instauration du dialogue : la gestion du conflit sous-jacent.....	376
2.2.	<i>La gestion des conflits sous-jacent et apparent : l'amélioration des relations et la question de l'accord</i> .....	378
VII.3.	La gestion du conflit public et du conflit de territoire.....	380
3.1.	<i>La priorité accordée à l'ouverture des négociations associée parfois à la participation élargie de la population</i> .....	381
3.2.	<i>L'articulation de la médiation environnementale avec le processus de décision : la légitimation politique et institutionnelle comme condition nécessaire à la gestion du conflit d'aménagement</i> .....	388
3.3.	<i>La médiation environnementale : un nouvel instrument de gestion coopérative ?</i> .....	395
VII.4.	Conclusion du septième chapitre .....	401
Conclusion générale .....		403

Liste des dispositifs de médiation étudiés.....	407
Liste des figures.....	408
Liste des tableaux.....	410
Bibliographie.....	411
Liste des personnes rencontrées sur les pratiques de médiation environnementale .....	433

## Résumé

Plutôt que des dysfonctionnements, les conflits d'aménagement peuvent être appréhendés comme des signes de dysfonctionnements dans la manière de penser et de pratiquer l'aménagement. Comprendre les raisons profondes de leur émergence et envisager des réponses à leur apporter participeraient d'un renouvellement de la pensée aménagiste.

La première partie de cette thèse propose d'appréhender la nature du conflit d'aménagement. Nous fondant à la fois sur une littérature abondante et sur notre propre analyse de deux conflits, nous identifions les principaux mécanismes conflictuels en aménagement. Ces mécanismes relèvent de trois niveaux de conflit : le conflit interpersonnel, le conflit public et le conflit de territoire. En réponse à ces mécanismes, nous identifions des « principes de gestion » qui reposent sur l'intervention d'un tiers-médiateur dans le cadre d'une approche fondée à la fois sur des négociations pluralistes, la consultation élargie de la population et l'inscription étroite de ce dispositif dans un processus de décision.

La seconde partie propose de tester la pertinence de ces principes. Les limites de la démarche étasunienne de médiation environnementale et l'absence d'approche satisfaisant à ces principes en France nous conduisent à analyser dans cinq pays des dispositifs participatifs fondés sur l'intervention d'un médiateur (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Suisse, et le Québec). Les résultats obtenus permettent de valider l'intérêt de l'intervention de ce tiers. La gestion du conflit d'aménagement implique néanmoins l'idée que cette intervention bénéficie d'une légitimité politique (sa reconnaissance par le décideur politique) et territoriale (sa reconnaissance par la population concernée). La légitimation politique pose toutefois la question de l'instrumentalisation de la médiation à des fins de régulation publique dans la mesure où celle-ci contribuerait dès lors au renforcement du pouvoir de ceux qui sont pourtant mis en cause à travers les conflits d'aménagement.

**Mots clefs** : conflit d'aménagement, médiation environnementale, politiques publiques, participation, négociation, gestion coopérative, France, Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Suisse, Québec.

## Management of spatial planning related conflicts : what place for environmental mediation approaches ?

Rather than being considered as problems, one should understand environmental conflicts as expressions of the limited ability of spatial planning activities to take into account new expectations of the public. It is therefore a challenge to understand causes of environmental conflicts and suggest answers that would contribute to the renewal of the planner's way of doing.

The first part of this research intends to understand what environmental conflict really is and means. We indeed identify the main mechanisms of this conflict with a review of literature on this theme and by our own analysis conducted on two environmental conflicts. We point out three levels of conflict : interpersonal, public and territorial conflicts. In order to address these mechanisms, we suggest to implement "management principles" : intervention of a mediator (third party) within a negotiation solving approach open to all parties and closely linked on one hand to public participation and on the other hand to the decision making process.

The second part consists of an assessment of implementation of these management principles. Because of the drawbacks of the so called US approach environmental mediation and the absence of such principles in France, we have analysed participatory/collaborative approaches based on intervention of a mediator in five countries (Germany, Belgium, the Netherlands, Switzerland and Quebec -Canada-). These observations let us confirm usefulness of the mediator intervention. Management of conflict is however possible only if this intervention is recognized at the same time by political and administrative decision makers and inhabitants. This political and administrative recognition however put into question the use of mediation as a new tool of public regulation. It boils down to saying this approach would reinforce power of those who are actually questioned through environmental conflicts.

**Keywords** : environmental conflicts, disputes, mediation, public policy, participation, negotiation, cooperative management, France, Germany, Belgium, Netherlands, Switzerland, Quebec (Canada).

