

## **Le dialogue territorial, concertation, négociation et médiation.**

Proposé par Philippe Barret - 12/12/2019

De nos jours, quand on veut agir dans le domaine de l'environnement, il ne suffit plus de monter un projet, d'en informer la population, puis de lui demander de se mobiliser pour sa mise en œuvre, de « participer ». L'instauration d'un processus de concertation devient alors de plus en plus courant. Ce type de processus a effectivement tendance à se multiplier en France, du fait d'initiatives locales ou grâce à l'évolution du cadre réglementaire. Mais qu'est-ce que le dialogue territorial ? En quoi est-il un outil essentiel d'éducation à l'environnement ?



Si informer simplement la population pour qu'elle participe à la mise en œuvre d'un projet ne suffit plus, l'envoi d'un questionnaire préalable à la formulation du projet, l'enquête publique et autres modalités de consultation constituent un cran au-dessus, mais ne satisfont pas grand monde non plus. Avec la réunion publique, un nouveau seuil est franchi puisque l'on permet aux personnes concernées de s'exprimer, de s'écouter, de débattre.

La concertation est encore autre chose ; un niveau plus évolué de la participation, dirions-nous. Cette fois, il s'agit de co-construire, c'est-à-dire de faciliter le rapprochement entre des groupes d'intérêt afin d'aboutir à des propositions communes.

## Quelques définitions

Attention donc, se concerter, c'est bien co-construire des propositions, ce n'est pas co-décider. Les propositions issues de la concertation sont soumises au décideur qui peut être l'Etat, une collectivité locale ou un acteur privé, voire une combinaison de plusieurs d'entre eux ; auquel cas, il y a négociation pour aboutir à une co-décision.

Alors que la concertation est animée par une des parties prenantes du projet ou du problème à résoudre, la médiation est une concertation animée par un tiers neutre. La présence d'un médiateur est particulièrement utile en cas de conflit ; de ce fait, la médiation lui est souvent associée. Pourtant, faire appel à un médiateur peut se révéler utile pour la construction collective de projets complexes, même en l'absence de conflit.

En dehors de ces différences importantes, il faut bien voir que concertation, négociation et médiation sont des processus très similaires, qui reposent sur les mêmes principes. L'élément central est l'établissement d'un dialogue entre tous les acteurs concernés. Dialoguer, c'est d'abord écouter et comprendre l'autre, c'est associer différents types de savoirs, c'est mettre en avant les besoins de chacun et non pas les procédures. Dès 2003, l'association GEYSER a choisi de se centrer sur ces trois processus qui visent l'instauration d'un dialogue constructif et la recherche d'un accord, et les a regroupés sous le terme « Dialogue territorial »<sup>1</sup>.

Se concerter, c'est bien co-construire des propositions, ce n'est pas co-décider.

Pour conduire un processus de dialogue territorial, nous proposons d'adopter les principes de la négociation raisonnée (plus connue sous le nom « gagnant - gagnant »)<sub>2</sub> et, notamment, les suivants :

- négocier à partir des intérêts (ou des besoins), et non pas à partir des positions ;
- séparer les phases de la négociation : expression des besoins (diagnostic commun), recherche ouverte de solutions, choix des solutions et rédaction de l'accord ;
- être conciliant avec les autres parties prenantes : la compréhension mutuelle passe par le fait d'accepter qu'il existe différentes formes de rationalité et que comprendre l'autre ne signifie pas être d'accord avec lui.

Adopter ces principes, c'est accepter l'expression des intérêts particuliers, non pas pour en faire la somme, mais comme point de départ obligé pour construire un intérêt général.

La mise en place d'un dialogue territorial nécessite un diagnostic préalable, réalisé par l'animateur (ou le médiateur). Ce diagnostic repose sur des entretiens avec les principaux protagonistes. Il permet de vérifier que les conditions du dialogue sont réunies et, notamment, trois d'entre elles : les protagonistes acceptent de tenter le dialogue, l'enjeu du dialogue est réel, le rapport de forces est à peu près équilibré. Il permet aussi de concevoir le processus.

Le cœur du dialogue territorial, ce sont les instances de dialogue : comité de pilotage, comité restreint, groupes de travail...

Le cœur du dialogue territorial, ce sont les instances de dialogue : comité de pilotage, comité restreint, groupes de travail... La composition de ces instances repose sur le principe de la non exclusion ou plutôt de l'intégration de toutes les parties concernées ; pas seulement les institutions, pas seulement les acteurs organisés, mais aussi les secteurs de la société généralement peu ou pas présents dans le débat public (immigré, agriculteur pluri-actif, randonneur, cueilleur de champignons...), ce qui est nettement plus difficile ! Attention à clarifier également dès le début ce que l'on attend de chaque instance : émettre un avis, fournir l'essentiel du travail de co-construction, valider ou pré-décider ?

Evidemment, les instances de dialogue ne réunissent presque jamais toutes les personnes concernées par le problème à résoudre. Il faut donc prévoir l'établissement de liens avec l'ensemble de la population à différentes étapes du processus : réunions publiques, permanences, bulletins, sites web, recours aux médias... Cette articulation entre les instances de dialogue et la population est essentielle pour éviter la coupure entre des personnes ayant cheminé ensemble « dans leur coin » et les différents groupes d'intérêt qu'elles représentent.

Un autre point important à traiter est celui de l'apport de connaissances, très souvent nécessaire dans un dialogue territorial. Où aller chercher ces connaissances ? Quand faire intervenir les experts et quel statut leur donner ? Comment établir un dialogue entre l'universitaire et l'expert local, entre le biologiste et le passionné de pêche ?

## **La mise en place du dialogue**

Une fois que les composantes du processus sont en place, peut alors commencer le dialogue proprement dit au sein des instances de dialogue.

La disposition de la salle de réunion doit permettre à l'animateur de se placer la plupart du temps en un point focal visible de tous, et surtout de se déplacer entre les participants<sup>3</sup>. En effet, la médiation est l'art du mouvement. Ce mouvement va permettre aux participants de se comprendre, donc de se rapprocher mais aussi à chacun de bouger dans sa tête, de changer de position. Le médiateur (ou l'animateur) doit donc, lui-même, être en mouvement. En outre, ce mouvement va lui permettre d'amplifier considérablement sa marge de communication avec les participants, ne pas s'appuyer uniquement sur sa voix, ses mots, son regard, mais aussi sur ses

gestes, ses déplacements, lesquels agissent comme des invitations à s'exprimer ou au contraire à se modérer.

L'introduction d'une réunion de dialogue territorial par l'animateur est un exercice délicat. Celui-ci doit répondre brièvement, mais clairement aux questions essentielles suivantes : qui suis-je ? Pourquoi sommes-nous réunis ? De quoi allons-nous parler ? Comment allons-nous co-construire ? C'est à ce moment-là que l'animateur propose des règles de fonctionnement aux participants et leur demande de bien vouloir les valider (respect des interlocuteurs, confidentialité, gestion du temps, prise de décision, etc.). Ce moment est d'autant plus important que la situation est conflictuelle.

L'un des savoir-faire essentiels de l'animateur est la pratique de l'écoute active, qui implique attitude empathique, reformulation et validation. La validation personnelle (s'assurer que la reformulation convient à la personne reformulée) est parfois suivie d'une validation collective (s'assurer que tous les participants ont bien compris les points essentiels exprimés par la personne).

Reste à savoir qui peut animer un processus de dialogue territorial. Aujourd'hui, la plupart des processus sont animés par l'une des parties prenantes ; laquelle, a priori, n'est donc pas neutre dans l'affaire. Et pourtant, nous conseillons vivement à l'animateur d'apprendre à adopter une posture neutre, au moins durant une bonne partie de la réunion. L'idéal est que la structure animatrice du dialogue puisse affecter deux personnes. La première participe au dialogue pour défendre les intérêts de sa structure (faire valoir les besoins), la seconde se centre sur la conduite du dialogue et la co-construction de propositions. En cas de conflit tendu, il est toutefois préférable de faire appel à un médiateur. Quelle que soit la situation, l'animateur doit gagner sa légitimité auprès des parties prenantes, puis la confirmer ensuite tout au long du processus. Il doit, notamment, démontrer sa capacité à écouter et respecter de la même manière tous les participants.

## **Concertation et éducation à l'environnement**

L'Europe a joué un rôle déterminant dans le développement de l'usage de la concertation dans le domaine de l'environnement, avec la convention d'Aarhus (1998) dans laquelle les Etats se sont engagés à « favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement ».

L'éducation à l'environnement peut contribuer à renforcer les processus de concertation.

La concertation -environnementale- est, sans aucun doute, un outil essentiel d'éducation à l'environnement. Et ce, pour trois raisons :

- elle inclut systématiquement la diffusion d'information, de données, d'explications sur l'objet environnemental du dialogue (la rivière, les zones humides...)
- elle permet aux participants de prendre conscience de la diversité des intérêts et des

besoins en jeu autour d'une ressource naturelle ;

- elle contribue à les responsabiliser quant à l'usage, à la gestion et à la préservation de leur environnement.

A l'inverse, l'éducation à l'environnement peut contribuer à renforcer les processus de concertation, selon trois modalités :

- Sensibiliser les citoyens, quelle que soit leur place dans la société, sur la nature des différents processus participatifs, sur leurs avantages et leurs limites. Il s'agit de leur donner envie, mais aussi de les alerter sur les « fausses » concertations, voire de leur donner des éléments pour contribuer à l'élaboration des processus auxquels ils vont participer ;
- Diffuser la culture du dialogue auprès des jeunes et des adultes, en s'appuyant sur des exercices et des jeux de rôle, construits à partir de problématiques environnementales ; de telle sorte que de plus en plus de personnes soient en mesure d'adopter une attitude respectueuse et constructive dans les instances de concertation, sans cesser de faire valoir leur propres besoins.
- Contribuer à la formation d'animateurs de processus de concertation. L'éducation à l'environnement n'a probablement pas vocation à former des animateurs ou des médiateurs professionnels. Elle peut, par contre, former des personnes qui sont, ou pourraient être, en situation de faciliter le dialogue, dans les espaces collectifs auxquels elles appartiennent.

- 
1. Guide pratique du dialogue territorial, Philippe Barret et coll., Ed. Fondation de France, 2003. Une nouvelle version de ce guide sera éditée en 2010.
  2. Comment réussir une négociation, Roger Fisher., William Ury, Ed. Seuil, 1982, 272 p.
  3. La forme en U est la plus indiquée ; l'animateur y est représenté par l'un des points, l'autre point figurant le responsable du compte rendu ou bien l'expert invité.

### **Mots clefs :**

- Participation citoyenne
- Territoires
- Coopération
- Démocratie

### **Bio de l'auteur(e)**

Lors de l'écriture de cet article en 2009, Philippe Barret était médiateur environnemental à GEYSER et DialTer.

Bloc latéral

## En résumé

Le dialogue territorial regroupe trois démarches qui sont relativement proches :

- La concertation vise à co-construire un projet ou des propositions pour résoudre un problème ou un conflit. Ces propositions sont soumises à des décideurs.
- La concertation est animée par l'une des parties prenantes.
- La négociation vise à se mettre d'accord (à co-décider) sur un projet, des actions, des changements de pratiques... Chaque partie prenante s'engage à contribuer à la mise en œuvre de ce projet.

## Trois piliers

La réussite d'un processus de dialogue territorial repose sur trois piliers :

- la définition d'un cadre spécifique : objectifs du dialogue et produits attendus, répartition des tâches, règles de fonctionnement, gestion du temps ;
- la mise au point d'un déroulement simple, progressif et flexible : identification des besoins, recherche ouverte et choix des solutions ;
- le choix d'un animateur, garant du cadre, capable d'adopter des postures de neutralité et de construire sa légitimité aux yeux des parties prenantes.