

DOCUMENT



n° 10093

La présente étude, lancée par le Groupe de Prospective du Secrétariat d'Etat à l'Environnement (J. THEYS) a été réalisée par Laurent MERMET en 1982, au titre de la Société SCORE.

Elle constitue le premier numéro de la série de recherches "Méthodes et procédures d'aide à la décision" que le Groupe de Prospective envisage de diffuser en 1984.

SOMMAIRE

	Pages
REMERCIEMENTS, PRESENTATION,	
I - <u>TECHNIQUES ET EXPERIENCES DE RESOLUTION DES CONFLITS AUX U.S.A.</u>	7
DES TECHNIQUES DIVERSES	8
LES "SOLUTIONS NEGOCIEES"	11
- La Snoqualmie	11
Les conditions	13
Les règles du jeu	15
Le médiateur	16
- La Metropolitan Denver Water Roundtable	17
Les phases du processus de négociation	19
- La rivière Patuxent	22
Place de la négociation dans le processus formel de décision	26
- Quelles écoles fermer ?	26
- Brefs récits et leurs morales	28
LA PARTICIPATION DU PUBLIC	32
RESEAUX D'INFORMATION DES CIRCUITS DE DECISION LOCAUX	36
II - <u>QUELLES PERSPECTIVES POUR DES "SOLUTIONS NEGOCIEES" EN FRANCE</u>	40
LES U.S.A. : UNE SOCIETE "LITIGOMANE"	41
Le contexte des conflits	41
L'insuffisance des solutions traditionnelles	42
La mise en place de solutions négociées	43
LA FRANCE : UNE PROBLEMATIQUE TRES DIFFERENTE	46
Le contexte politico-administratif et culturel	46
Une situation susceptible d'évoluer rapidement	47
EVALUER LES PERSPECTIVES ET PRENDRE DES INITIATIVES	49
On ne peut pas transposer des solutions toutes faites	49
Les conflits ne sont pas des problèmes comme les autres	49
L'évaluation des besoins et des perspectives	50
Mise en oeuvre d'expériences ponctuelles	51
Les moyens nécessaires	52
Les perspectives générales	53
CONCLUSION - RESUME	55

PRESENTATION

Le texte proposé ici est une "retombée" d'une recherche sur les conflits d'environnement effectuée par SCORE pour le Groupe de Prospective du Ministère de l'Environnement, de 1980 à 1982.

Il s'adresse à des responsables d'administrations ou d'entreprises qui sont concernés, à des titres divers, par les conflits d'environnement. Leur faut-il subir les conflits locaux et y batailler le mieux possible, ou existe-t-il des techniques qui, structurant la confrontation des parties, la rende plus résolutoire ?

Quand nous parlons de rendre les conflits plus résolutoires, nous voulons dire qu'il est vain, à moyen terme, d'espérer échapper aux oppositions d'intérêt ou de points de vue par des esquives de plus en plus acrobatiques. Ce que l'on attendrait, au contraire, d'un mode de résolution des conflits, c'est qu'il :

- occasionne moins de blocage ou de retards des décisions ;
- aboutisse à des projets mieux "travaillés" en fonction de la situation et des problèmes locaux ;
- n'augmente pas, à moyen terme, les tensions entre les parties ; pour un acteur donné, un des critères de bonne résolution du conflit, c'est l'amélioration de ses relations avec l'ensemble de ses partenaires locaux.

Deux types de techniques sont actuellement expérimentées dans ce but :

- la participation du public,
- la médiation.

En France, seule la première a été utilisée en matière d'environnement et à une certaine échelle, avec des appréciations mitigées sur les résultats. Nous l'analysons brièvement plus bas, pour cerner les possibilités et les limites de ce type de démarche.

Aux Etats-Unis, par contre, diverses approches pour la médiation des conflits d'environnement ont été largement expérimentées et sont utilisées de plus en plus fréquemment.

Une analyse rapide des contextes des deux pays montre qu'adopter directement les techniques américaines n'est ni possible, ni souhaitable. Aux Etats-Unis, en effet, le pouvoir des groupes environnementaux est considérable et les structures de décision sont telles que les différends sont tranchés très souvent de façon juridique. Sous la menace de procès préjudiciables pour tous, les partenaires des conflits cherchent des solutions à l'amiable.

En France, au contraire, les groupes "environnementaux" et le Ministère de l'Environnement sont relativement faibles et les autres acteurs de l'administration ont exercé jusqu'ici sur les processus de décision un empire déterminant : le plus souvent, ce sont eux qui tranchent. Par leur autorité et aussi par les négociations constantes qui leur permettent de continuer à l'exercer, les conflits sont fortement régulés.

Mais cette régulation "traditionnelle" est aujourd'hui en mutation. Le contexte local change, la décentralisation modifie la règle du jeu. De nouveaux circuits de décision, de nouvelles régulations, vont donc se mettre en place. Cela ne se fera sans doute pas "d'en haut" mais plutôt localement et de façon diversifiée. Cette évolution se passera d'autant mieux que les responsables disposeront d'outils appropriés pour organiser la résolution des problèmes dans le cadre de la "nouvelle donne" du local et du régional.

Dans ce cadre, notre question de départ devient : les expériences américaines en matière de médiation des conflits d'environnement peuvent-elles servir de base de départ pour proposer des modes de régulation nouveaux pour certains types de conflits d'environnement ?

Notre analyse du problème montre que ce n'est ni a priori, ni à PARIS, que l'on peut répondre à cette question.

Le texte qui suit a pour but d'informer les responsables sur ces expériences et les possibilités qu'elles offrent : les réactions à cette information permettront de constater l'existence ou l'absence d'une "demande".

A partir de là, il sera possible de réaliser, le cas échéant, des expériences françaises. Leurs résultats permettront de déterminer si les techniques de résolution des conflits d'environnement ont de l'avenir ou pas dans notre pays.

La première partie du texte présente les expériences américaines. Elle abonde en exemples concrets, qui illustrent les caractéristiques des techniques utilisées et qui montrent les différents types de problèmes auxquels elles peuvent s'appliquer.

La seconde expose les faits qu'il nous semble important de garder à l'esprit pour apprécier les possibilités, en France, d'utiliser pratiquement ces techniques.

CONCLUSION

Une expérience assez large s'est développée aux Etats-Unis ces dix dernières années en matière de résolution moins conflictuelle des problèmes d'environnement. Les techniques et les situations sont diverses :

- médiation de conflits aigus,
- recherche de solutions communes aux problèmes épineux,
- organisation d'une meilleure négociation préalable des mesures réglementaires,
- participation améliorée du public,
- préparation des communautés locales aux situations délicates.

Si elles se sont développées, c'est que les "partenaires environnementaux" trouvaient de moins en moins leur compte dans les solutions judiciaires lentes, coûteuses et peu satisfaisantes.

Quelles sont les perspectives, en France, pour des "solutions négociées" aux conflits d'environnement ? Le contexte français est très différent et il ne peut pas s'agir d'extrapoler. Une information et une consultation des partenaires devront donner une idée des besoins dans ce domaine.

Si des expériences s'avèrent intéressantes à tenter, les clés d'une intervention efficace semblent être :

- le choix de cas réellement susceptibles de solutions meilleures,
- un processus bien conçu, bien adapté, et qui s'intègre efficacement dans les circuits de décision,
- une conduite éclairée de réunions et de la communication,
- des moyens qui soient en rapport avec la complexité du problème à traiter.

Les "solutions négociées" aux conflits d'environnement ne sont pas une panacée. Elles ne sont pas non plus un triomphe de la bonne volonté, mais de la poursuite opiniâtre d'intérêts divergents dans le cadre d'une procédure mieux maîtrisée que d'ordinaire, grâce à un effort particulier en travail, en temps, en compétence, en moyens financiers et logistiques.