

Séminaire de réflexion

« Débat public, concertation, conciliation, médiation : quelles synergies ? »

Synthèse de l'atelier du 9 juin

Ont participé à cet atelier et font partie du groupe de travail :

- Pour la CNDP : Jacques Archimbaud et Ilaria Casillo, vice-présidents
- Pour le CNAM et Médiations Plurielles : Catherine Garreta, Isabelle Boutefoy, François Poux et Thierry Renaud, médiateurs, chargés de la préparation et de l'animation de cette réunion
- Chercheurs : Sophie Allain, Jean Pierre Bonafé-Schmitt, Karim Berthomé, Jean-Marc Dziedzicki, Jean Michel Fourniau, Jacques Salzer, Arnaud Stimec
- Praticiens : Etienne Ballan (garant, spécialiste concertation), Philippe Barret (médiateur), Pierre Yves Guihéneuf (médiateur), Christophe Beurois (spécialiste concertation), Michel Gaillard (garant), Jean-Louis Laure (garant, formé en médiation), Jean-Paul Puyfaucher (commissaire-enquêteur, garant, formé en médiation)
- Elus et collectivités : Aline Guérin (CD Val de Marne), Damien Mouchague (Communauté urbaine de Bordeaux), ainsi que Luc Picot (Décider Ensemble)
- Maîtres d'ouvrage : Julie Taldir (SNCF Réseau), Brigitte Fargevieille (EDF)
- Société civile : Monique Sené (ANCCLI), Marylise Léon et Barbara Serrano (CFDT), Michel Dubromel (FNE)
- MEEM : Marie Christine Bagnati (Service de la Recherche), Joana Janiw (CGDD)

Etaient également présents :

- De la CNDP : Françoise Lavarde, secrétaire générale - Alexandra Moreau, chargée de mission Stéphanie Antoine, en mission professionnelle
- De Décider Ensemble : Marion Roth
- Du CNAM : Stéphanie Joumard

Le contexte de ce séminaire et ses objectifs

Jacques Archimbaud rappelle le contexte les objectifs de ce séminaire, dans le cadre des travaux en cours sur la démocratisation du dialogue environnemental, appelant notamment à une meilleure prise en compte des attentes du public.

Il est aujourd'hui nécessaire de savoir gérer les émotions et les peurs des personnes, de valoriser l'expertise d'un public de plus en plus formé, qui entend à la fois se faire entendre et bénéficier d'expertises plurielles.

Pour répondre à ces nouvelles exigences, différents outils, démarches, méthodes co-existent et se croisent. Afin de les utiliser au meilleur escient, il est apparu utile de faire le point sur ces outils, de les clarifier et de faire se rencontrer, travailler ensemble, spécialistes de ces méthodes et acteurs.

Le groupe de travail rassemble des chercheurs et des praticiens du débat public d'une part et de la médiation d'autre part, des représentants de collectivités, d'institutions, de maîtres d'ouvrage, de la société civile, en vue de mieux connaître les pratiques du DP et de la médiation, d'identifier leurs apports réciproques, d'explorer la possible nouvelle mission de conciliation de la CNDP.

Dès 2001, certains ont analysé les conjugaisons possibles de ces méthodes. L'objectif est d'intégrer ce qui a déjà été fait et ce qui ressort des pratiques et expériences du groupe de travail multi-acteurs constitué pour ce séminaire.

Le groupe des 4 médiateurs de Médiations Plurielles, chargé de préparer et d'animer cette initiative, rappelle qu'elle est née d'une collaboration entre la CNDP, le CNAM et Médiations Plurielles, et qu'elle associe le GIS Démocratie et Participation, l'Institut de la Concertation et Décider Ensemble. Il rappelle que des entretiens individuels ont été conduits avec les participants en amont de cette journée (résumés dans une synthèse) et qu'un second atelier aura lieu le 21 septembre pour poursuivre ces réflexions, avant une conférence en format ouvert le 8 novembre au CNAM.

Les évolutions législatives prévues par le projet d'ordonnance relative à la participation du public

Jacques Archimbaud explicite les circonstances appelant à l'évolution du débat public.

Procédure formalisée, bien encadrée et dont la CNDP a une bonne expérience aujourd'hui, le débat public a permis de discuter des grands projets d'aménagement de la France dans des conditions globalement satisfaisantes. Pour autant, lourd, coûteux, complexe à mettre en œuvre, il est aussi critiqué par certains maîtres d'ouvrage. De nouvelles difficultés sont également apparues : tensions grandissantes, décisions plus difficiles à prendre, fin des grands projets ... ainsi que de nouvelles nécessités : débattre de projets plus petits et de projets globaux, des politiques européennes ...

La réforme législative en cours devrait induire une extension du champ du débat public et de nouvelles missions pour les garants, appelant une réflexion sur leurs compétences et formation :

- Le débat public deviendrait obligatoire, en amont des projets, pour un certain nombre de grands plans et programmes nationaux, mais aussi régionaux et interrégionaux, avec nomination d'un garant (domaine de l'urbanisme exclu).
- Un garant pourrait également être nommé pour les plus petits projets subventionnés par les pouvoirs publics (à hauteur de 5 M€)

Aux côtés des anciens garants « post débat-publics », deux nouveaux types de garants devraient apparaître : pour les plans et programmes nationaux et régionaux et pour les petits projets. Nommés par la CNDP ou choisis par les maîtres d'ouvrages dans un vivier que devra constituer la CNDP, ces nouveaux garants devront mettre en place, avec les maîtres d'ouvrage, les dispositifs de participation et les garantir.

Trois nouvelles missions, dans lesquelles la CNDP serait également engagée, sont aussi en cours d'arbitrage :

- L'initiative citoyenne ou la possibilité pour les citoyens de saisir la CNDP,
- Les missions de conciliation : la CNDP pourrait être amenée à conduire des conciliations sur des situations conflictuelles pour éviter qu'elles ne dégénèrent,
- Le référendum citoyen.

Au travers de ces réformes, en termes d'extension du débat public et de repositionnement des garants, les « ingrédients » de la médiation, de la conciliation, de la concertation sont nécessairement au cœur de la discussion.

Le déroulement de la journée

A la lumière des entretiens préalables auprès des différents membres du groupe de travail, il est apparu que chacun a sa représentation de la négociation, de la médiation, de la conciliation, de la concertation. Afin de faciliter les échanges, Jacques Salzer, chargé de l'animation de cette journée, a donc proposé au préalable d'établir ensemble un minimum de vocabulaire commun.

Les conventions suivantes ont été proposées :

- La négociation est une relation directe entre deux ou plusieurs personnes, qui vont décider ensemble, sans tiers, à la différence de la médiation et de la conciliation.
- S'agissant de la médiation, elle fait intervenir, comme la conciliation, un tiers neutre et indépendant, le médiateur. Celui-ci va chercher à ce que les personnes expriment leurs besoins et leurs préoccupations, se sentent entendus et parviennent à échanger ensemble pour essayer d'aller vers un accord.
- Sur la différence entre conciliation et médiation : certains considèrent qu'il y a une différence nette entre les deux pratiques : le conciliateur proposant plus facilement une solution aux personnes et s'intéressant moins à la résolution ponctuelle du problème. En réalité, ces approches appartiennent à la même famille : écoute, reconnaissance mutuelle, tiers neutre, recherche d'une solution. Il a donc été proposé de retenir comme convention pour les travaux du jour qu'il ne serait pas fait de distinction entre ces deux méthodes, l'objectif prioritaire

n'étant pas là, mais dans l'examen des différences et synergies qu'elles ont avec celles mobilisées dans le débat public.

➤ Deux sessions de travail en sous-groupes

Les sessions de travail, en quatre sous-groupes, ont permis d'explorer deux champs de questionnement : l'un examinant les synergies possibles entre débat public (DP) et médiation, l'autre la place de la médiation au sein des concertations avec garant.

Premier thème en sous-groupe: « Pratiques du débat public et pratiques de la médiation/conciliation : quels apports réciproques ? »

Un tableau présentant une liste de mots clefs caractéristiques des deux pratiques (DP et médiation) a été distribué dans chaque sous-groupe. Les participants étaient invités à réagir sur cette liste et à la compléter si besoin. Le tableau figure en annexe.

Il se dégage des échanges entre les quatre groupes les éléments suivants :

- les processus du débat public et de la médiation ont des finalités différentes et reposent donc sur des mécanismes bien différenciés. Leurs apports réciproques en tant que processus sont donc limités, mais on peut noter les propositions suivantes :
 - aller vers une plus grande proximité dans le DP (revoir la scénographie etc), en s'inspirant des pratiques utilisées en médiation
 - aller vers une mise en commun des informations et des visions des acteurs dans le DP, telle que pratiquée en médiation
 - veiller dans le DP, à ce que ceux qui le souhaitent puissent s'exprimer de la manière qui leur convient (pas nécessairement un discours de 3 mn)
 - aller vers une sécurisation des échanges dans la médiation, plutôt qu'une confidentialité
- les pratiques de la médiation peuvent trouver cependant leur place en amont du DP (entretiens préparatoires plus poussés)
- elles peuvent également trouver leur place en aval et à l'issue du DP, afin de mieux préparer les éléments de la décision (concertation entre les acteurs principaux en présence d'un médiateur facilitant les échanges et garant de leur confidentialité)
- les compétences de la médiation peuvent être utiles pendant le temps du débat public (accueil des émotions, place de la parole...).

La question essentielle qui se pose est donc celle des conditions du choix entre ces deux processus, en fonction des situations et de la conflictualité.

Concernant le tableau descriptif des deux pratiques, les 4 groupes indiquent retrouver globalement ce qu'ils connaissent de ces pratiques ou principes et trouvent intérêt à cette mise en miroir des deux approches.

Certains compléments ou commentaires sont apportés au document :

- il conviendrait de remplacer « débat public » par « réunion publique » car le DP lui-même comporte d'autres modes d'échanges
- il est proposé d'introduire en tête de tableau une nouvelle ligne sur les finalités « informer sur le projet et clarifier les positions »/« faciliter un accord ou une vision commune ».
- il serait utile de rajouter une nouvelle ligne « ouvert à tous » / « sur invitation », qui rejoint aussi l'idée de différencier « citoyens »/ « porteurs d'intérêts ». Ceci se traduit également dans le fait que les participants du DP ne sont pas en position décisionnelle alors qu'ils le sont dans la médiation (non pas décisionnels vis-à-vis du projet en discussion mais vis-à-vis de l'intérêt qu'ils représentent).

Les échanges à propos de ce tableau ont montré quelques divergences d'analyse :

- le DP doit chercher à mobiliser le plus grand nombre pour certains ; pour d'autres, l'approche « quantitative » a montré ses limites et il convient davantage de chercher les participants « pertinents »
- s'agissant du lien entre ces pratiques et le conflit, certains considèrent que le DP a pour objectif l'expression du conflit, alors qu'on a recours à la médiation pour le gérer et le dépasser. Pour d'autres, la médiation recherche une vision partagée, cette vision pouvant être un accord sur le désaccord.

Deuxième thème en sous-groupe : « Concertation et garant : une place possible pour la médiation ? Si oui, en quoi et comment ? »

Les restitutions mettent en évidence un questionnement qui porte sur la nature de la place de la médiation dans la concertation, ainsi que sur la prescription et sur la conduite de la médiation.

S'agissant d'une possible place pour la médiation, elle est entendue selon trois acceptions différentes : la médiation comme démarche, comme moment (phase) ou comme compétences (techniques) :

- Le fait d'inclure la démarche de médiation dans la concertation apparaît bienfondé à certains pour permettre, par exemple, au garant d'obtenir un accord préalable entre tous les participants sur la méthode de travail, accord de nature à favoriser un climat de confiance.
- Pour d'autres, la médiation peut faire gagner en démocratie la concertation par l'expression de la pluralité des points de vue, en élargissant, si le besoin apparaît, la scène des porteurs d'intérêts : en intégrant plus d'acteurs, y compris des acteurs indirects. Et d'aboutir à une entente mutuelle, un accord en cours ou en fin de processus sur le compte-rendu fait des échanges.
- D'autres avancent la possibilité d'introduire des moments ou phases de médiation, notamment sur un sujet spécifique.
- D'autres mettent en avant la possibilité d'utiliser des compétences de médiation, à l'instar d'autres techniques disponibles, en particulier pour saisir des moments de rapprochement des

acteurs et rendre des « rencontres » possibles entre des personnes, ou pour dépasser le conflit.

S'agissant des garants, un certain consensus s'est dégagé pour recommander un élargissement de leur rôle : garant de la concertation, et pas seulement de la participation. Il est également proposé que le garant soit nommé plus tôt dans le processus, afin de pouvoir peser sur le choix du dispositif de concertation (processus et méthodologie).

S'agissant des conditions qui seraient nécessaires à l'introduction de médiation dans une concertation par le garant, certains insistent sur la nécessité pour lui de faire connaître en amont aux acteurs la possibilité de recourir à la médiation (en tant que procédure ou compétence). D'autres soulignent l'importance pour le garant de pouvoir décider d'introduire de la médiation, sans être freiné ou empêché par l'un ou l'autre des acteurs, y compris le maître d'ouvrage. D'autres, par contre, estiment qu'il en ressort de la responsabilité du maître d'ouvrage et que celui-ci doit rester maître du jeu.

Les variations entre les différents rôles du garant (voir notamment à ce sujet les travaux coordonnés par l'Institut de la Concertation) sont le fruit de différentes pratiques et attentes, mais aussi de filières de sélection des garants. Les évolutions en cours visent un rôle plus pro-actif des garants, ce qui a des conséquences en termes de modalités de recrutement et de formation.

Si un consensus se dégage sur l'intérêt pour les garants de se former aux pratiques et aux méthodes de la médiation, on constate des divergences de vues sur l'articulation entre le rôle de garant et celui de médiateur :

- Certains pensent que le garant peut devenir un médiateur dans le processus de concertation, si les conditions le justifient, si le maître d'ouvrage l'accepte de manière explicite et s'il en a les compétences.
- D'autres pensent à l'inverse que les rôles doivent être distincts car ils répondent à des objectifs différents. Le garant est alors bien placé pour proposer, voire recommander, une médiation au maître d'ouvrage. Garant du processus, il pourrait être, en plus de ses fonctions de vérificateur et d'animateur, une sentinelle en mesure de vérifier notamment que les conditions d'une médiation sont réunies.

➤ **Un « brainstorming » collectif : Questions prioritaires à traiter le 21 septembre**

Les participants ont été invités à indiquer quelles seraient pour eux les questions à traiter en priorité dans l'atelier du 21 septembre. Les questions recensées se répartissent en 4 grands groupes : autour des praticiens, garants surtout, et médiateurs ; autour de la médiation en elle-même ; autour des processus de participation ; autour des besoins de la CNDP.

▪ **Autour des praticiens : garants et médiateurs**

Parmi les questions évoquées, plusieurs concernent la formation à la médiation des garants (quel objectif ? quel contenu?). Plus largement, c'est la question de la professionnalisation des garants qui est posée ainsi que celle de la capitalisation et la valorisation de leur expérience. En sens inverse, la

question de la formation au débat public et à la concertation territoriale des médiateurs est également soulevée.

- **Autour de la médiation**

Certaines interrogations ont trait aux fondements de la médiation (est-elle un processus démocratique ? quelles différences avec la négociation et la conciliation ?..) et d'autres à sa méthode (études de cas, qui en est à l'initiative ?).

Un grand nombre de questions touchent à sa place dans la concertation (à quel moment, dans quelles conditions?).

- **Autour des processus à concevoir et mettre en œuvre**

La question de l'articulation entre concertation et médiation a été l'objet de plusieurs demandes d'approfondissement et de clarification : à quelles situations et à quels critères répondent-elles respectivement ? Dans quel ordre et dans quels délais les mobiliser ? Comment le faire le plus en amont possible ? En pratique, comment le garant peut-il signaler l'intérêt d'une médiation ?

Certains points plus spécifiques ont été évoqués : comment financer les besoins en expertise et en contre-expertise ? Comment informer les publics « non concernés » ? Quelles différences entre le garant et le médiateur d'une part et l'animateur d'approches inspirées des approches nord-américains du Community Organizing ?

L'intérêt de mieux connaître le dispositif québécois ouvrant au maître d'ouvrage le choix entre débat et médiation a également été relevé.

- **Autour de la CNDP**

Plusieurs questions appellent une clarification des finalités poursuivies par la CNDP dans cette initiative (favoriser la décision ? mieux traiter les conflits?) et un centrage sur ce qui lui manque actuellement pour y parvenir. S'agissant de sa nouvelle mission de conciliation, quels en sont les objectifs et les implications en termes de compétences et de ressources ? Il est également proposé que cette initiative bénéficie à l'ensemble de la concertation territoriale, même hors intervention de la CNDP.

Tour de table conclusif et attentes formulées pour la suite

Les participants ont apprécié la qualité et la diversité des membres du groupe de travail. Mais il s'est révélé un différentiel de connaissances entre les tenants des différents processus, appelant une nécessaire mise à niveau collective pour que le groupe puisse davantage être en mesure de « produire ».

Plusieurs propositions ont été faites pour mieux faire connaître médiation et conciliation, en tant que processus à part entière et en tant que compétence : valoriser les documents préparatoires, créer des échanges d'informations au sein du groupe pour rapprocher « famille » de médiateurs et « famille » de garants ...

Pour certains, l'idée d'un simple « entrisme » de la médiation dans le débat public et la concertation sans réflexion préalable, approfondie et critique sur le sens et la portée démocratique de cet outil, sur les conditions dans lesquelles elle peut s'installer... n'est pas satisfaisante.

La médiation constituant un outil nouveau en France dans ce domaine, la nécessité de passer d'abord par une phase expérimentale, puis d'analyser les résultats obtenus, est une 1ère étape indispensable à franchir pour plusieurs participants. Ils manifestent d'ailleurs leur « hâte » à entrer dans cette phase.

Enfin, il a été souligné que le débat public, après une première phase expérimentale, est devenu très institutionnalisé, répondant mal en cela à des attentes plus nombreuses du public et à la diversité des projets. De là une vigilance à avoir pour le groupe de travail : prendre garde à ne pas retomber dans cet écueil, proposer des améliorations tout en gardant une nécessaire souplesse, savoir faire confiance à l'intelligence collective pour construire des propositions répondant aux attentes des acteurs.

A l'issue du tour de table, Jacques Archimbaud a rappelé que si la CNDP est en recherche d'outils visant à améliorer l'efficacité de ses procédures, elle est aussi en nécessité de produire, sans être pour autant dans une vision utilitariste.

Il a de plus souligné l'importance de rapprocher les communautés professionnelles de la médiation et de la concertation, notamment pour réfléchir aux conditions dans lesquelles s'élaborent les décisions, militant pour une « communauté de la décision », pas seulement de la démocratie participative.

Enfin, il a rappelé les enjeux de la CNDP, en lien avec ce séminaire :

- la CNDP doit former les garants : comment intégrer la médiation dans leur programme de formation ?
- au-delà des actes et des outils de médiation à injecter dans le DP, il faut aussi insuffler de la culture de la médiation. Le DP est une procédure républicaine à enrichir de plus d'humanité. La médiation doit pouvoir apporter cette humanité
-
- la CNDP doit « descendre dans le concret » et mieux associer l'ensemble des acteurs. L'environnement est un domaine vaste : des usagers, des professionnels, des ingénieurs sur le terrain ... qu'il faut intégrer à la réflexion pour avoir leur perception et s'assurer que les outils proposés leur sont utiles. Les usagers ne sont pas suffisamment pris en compte, ainsi que les territoires « muets ».

En annexe : Tableau préparé pour le premier thème abordé en sous-groupes

Annexe

Thème de travail n°1 : Apports réciproques débat public-médiation/conciliation

1/ Pendant le temps du débat

2/ Avant, en marge et après le débat

Les mots miroirs des deux pratiques

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