



LA MEDIATION, UN OUTIL POUR UNE GESTION DURABLE DES CONFLITS D'USAGE ?

Anne CADORET
Docteur en géographie
Mutations des Territoires en Europe FRE 3027
Montpellier
anne.cadoret@univ-montp3.fr

Résumé :

Étape essentielle des processus d'opposition, la régulation constitue un enjeu majeur, car de son efficacité dépend la gestion durable d'un espace et d'un territoire. La médiation constitue une forme de gestion des conflits ou un tiers facilite la recherche mutuelle de solutions entre les parties opposées. En France, cette démarche est connue dans le domaine familial ou dans celui du travail, mais moins dans le domaine de la régulation des conflits d'usage. À partir de travaux réalisés sur les dynamiques socio-spatiales des antagonismes liés à l'environnement sur le littoral du Languedoc-Roussillon, on observe plusieurs pratiques de médiation qui facilitent les débats autour de projets de gestion de l'espace et améliore la cohabitation entre activités aux logiques divergentes.

Mots clés : Médiation, conflits, territoire, environnement, projet de gestion de l'espace, littoral, Natura 2000

LA MEDIATION : UN OUTIL POUR GESTION DURABLE DES CONFLITS D'USAGE ?

La multifonctionnalité des territoires suscite des oppositions concernant l'affectation de l'espace (terrestre et marin), le partage de ces espaces et de leurs ressources, les infractions aux règles d'utilisation de l'espace et les conséquences réelles ou potentielles d'un usage. Ces situations conflictuelles peuvent représenter une contrainte pour la mise en place d'actions territoriales coordonnées. En effet, la pérennité d'un projet de territoire est aujourd'hui fortement soumise à l'appropriation du projet par la population locale. Cette légitimation est le gage de la durabilité d'un projet de territoire (Vallega, 1999 ; Dziejicki, 2001). La non prise en compte des divergences de points de vue, des rivalités ancestrales ou des conflits latents peut mettre en échec les projets de gestion. Aussi, les politiques publiques favorisent de plus en plus la mise en place d'outils pour un dialogue sur le territoire et ses trajectoires. Un questionnement sur les modalités de gestion des conflits émerge à différentes échelles. Des réflexions sont menées au niveau international, des dispositifs sont établis à l'échelle nationale et des innovations apparaissent à l'échelle locale. Il existe plusieurs modes de régulation : favoriser l'arbitrage de l'État, la transparence et la diffusion de l'information, solliciter la participation de la population, encourager le dialogue entre l'ensemble des acteurs, etc.¹. La médiation constitue une forme de gestion des conflits où un tiers facilite la recherche mutuelle de solutions entre les parties opposées. En France, cette démarche est connue dans le domaine familial ou dans celui du travail, mais moins dans le domaine de la régulation des conflits d'usage liés aux projets de territoire. La médiation est pourtant institutionnalisée dans plusieurs pays notamment dans la gestion des antagonismes liés aux aménagements et à l'environnement (Dziejicki, 2001). Depuis quelques années, des pratiques de médiation se manifestent en France afin de faciliter les débats autour de projets de gestion de l'espace ou d'aménagement. Les termes de *médiation environnementale* et de *médiation territoriale* (Beuret et Trehet, 2001) émergent dans le langage des gestionnaires et sont de plus en plus employés par les chercheurs.

En observant les processus de régulation des conflits d'usage liés à l'environnement sur le littoral du Languedoc-Roussillon², nous avons constaté l'existence d'une diversité de pratiques pouvant être catégorisées comme des démarches de médiation. Comment se caractérisent ces processus ? Permettent-ils une régulation pérenne des conflits ? Peut-on s'appuyer sur ces pratiques pour une gestion durable des zones côtières ?

Nous proposons de répondre à ces questionnements par une approche géographique en définissant tout d'abord plus précisément le terme de médiation. Puis, nous décrirons quelques pratiques de médiation observées sur le littoral du Languedoc-Roussillon en considérant le rôle et la position de certains individus ou groupes qui permettent l'articulation entre les acteurs pour la réussite de projets de gestion de l'espace. Nous terminerons en énonçant les limites de la médiation et en mettant cette démarche en perspective.

¹ Préambule au forum national de la concertation et de la médiation environnementale « pour une gestion durable des territoires », organisé les 20 et 21 mars 2003 à Bordeaux par la Fondation de France.

² cf. note thèse de doctorat de géographie (Cadoret A., 2006)

I. ELEMENTS DE DEFINITION

La médiation est un mode alternatif de régulation des conflits qui renvoie à des principes et qui prend des formes différentes selon les pays où elle est pratiquée.

1. La médiation : un mode alternatif de régulation des conflits

Il existe plusieurs modes de régulation³ des conflits d'usage. Parmi eux, on distingue les procédures juridiques (application des lois et règlements : des amendes au recours aux tribunaux) et les procédures alternatives. Les « méthodes alternatives » font référence aux processus de coopération, de participation par lesquelles on tente de trouver des solutions aux situations de crises sans passer par les dispositifs juridiques. Ce qui caractérise ces processus concerne l'importance de la dimension socioculturelle des oppositions. Les acteurs en conflit ont une place et un rôle déterminants dans la recherche de solutions. En s'appuyant notamment sur les travaux de Reynaud (1991), Hamacher (1996), Beuret (1999) et Dziedzicki (2001), nous proposons de situer la médiation parmi les autres modes de régulation des conflits (Tableau 1).

Tableau n° 1 : Les principaux modes de régulation des conflits

Régulation autonome			Régulation de contrôle		
Recherche coopérative d'une issue au conflit			Issue imposée		
Négociation	Concertation	Médiation	Régulation par le contrôle social	Réglementation	Arbitrage
Discussions collectives orientées vers une décision acceptable pour les parties en conflits. Arrangement mutuel où chaque partie y trouve son avantage. Elle peut être informelle et renvoyer « aux petits arrangements entre acteurs » (Beuret, 1999)	Processus de dialogue dont le but est de parvenir à des propositions acceptées par toutes les parties impliquées, des orientations ou des projets	Intervention d'un tiers (le médiateur) qui favorise la recherche de solutions constructives par les parties en opposition	Régulation par la pression sociale au sein d'un groupe socialement défini qui suffit à créer une discipline respectée par chacun	Régulation de contrôle: Application de la législation, assujettissement à certaines règles. Les pouvoirs publics interviennent par le biais de la réglementation (amendes)	Action de juger ou de contrôler en qualité d'arbitre : Soit par une personne choisie par les parties intéressées pour trancher une différence, Soit par une personne ou groupe, possédant un poids suffisant pour imposer son autorité (juges)

Cette catégorisation n'est pas exclusive. La régulation des conflits se caractérise par l'association de plusieurs procédures et d'une modification du système social. Le mode d'arbitrage juridique s'accompagne parfois d'une régulation conjointe, c'est-à-dire basée à la fois sur une régulation de contrôle et à la fois sur une régulation autonome, où les règles formelles et informelles s'accordent (Reynaud, 1991). On observe également que la médiation s'effectue souvent au sein des processus de concertation. La régulation est donc complexe.

³ « Régulation » et « gestion » des conflits seront préférées à « résolution ». Par « régulation », nous entendons « assurer un bon fonctionnement ». Le terme se différencie de la « résolution » qui « postule que le conflit peut se résoudre (ou se traiter) » et se rapproche de la gestion des conflits, vue comme « gestion d'une situation complexe » (Dziedzicki, 2001, p.8).

Elle est également dynamique parce que les acteurs sont amenés à repenser le mode de gestion des conflits et se restructurent (Reynaud, 1991).

Les procédures alternatives de régulation des conflits émergent formellement depuis moins d'une dizaine d'années en France. Elles apparaissent pourtant dans les années 1970 sous l'appellation d'« *Alternative Dispute Resolution* » en Amérique du Nord. Les techniques alternatives proposées concernent l'arbitrage, la conciliation, la coopération, la facilitation, l'échange d'informations, la médiation, la médiation-arbitrage, la construction de consensus, la négociation (Dziedzicki, 2001). Ces démarches conduisent aux réflexions sur les « *Modes Alternatifs de Règlement des Conflits* » (MARC), et les actions de « *Gestion Communautaire des Ressources Naturelles* » (GCRN)⁴, les « *chartes de territoires* », les « *conférences de consensus* », etc. (Buckles et Rusnak, 2002). Les réflexions menées sur les MARC évoquent la transformation du conflit en collaboration. Cette approche des conflits met l'accent sur leurs propriétés de socialisation (Simmel, 1918 ; Coser, 1982 ; Callon *et al*, 2001).

Les modes alternatifs permettent d'orienter les discussions vers une décision collective ou vers des propositions partagées. Ils nécessitent un investissement de la part des parties en conflit pour favoriser une acceptation des positions de chacun afin qu'une ou plusieurs perspectives d'issues soient envisagées. Si la réflexion commune aboutit à une conclusion acceptable pour les parties en conflit, c'est grâce à un nouveau système de relations sociales qui s'est mis en place, souvent avec l'intervention d'un tiers plus ou moins neutre qui recentre la polémique sur l'objet du conflit. Ces démarches impliquent cependant l'engagement des parties opposées dans le processus de régulation alternative. Or, certains ne sont pas prêts y participer (Mermet, 2003 ; Barret, 2003). Néanmoins, bien que ces techniques soient encore balbutiantes et en expérimentation, elles semblent correspondre à des outils d'aide au dialogue sur un territoire et font preuves d'un intérêt social majeur.

La négociation, la concertation, la médiation sont des modes de gestion des conflits qui permettent un dialogue territorial, c'est-à-dire un processus associant les acteurs du territoire dans une gestion commune de leurs ressources et de leur cadre de vie.

2. Les principes de la médiation

La médiation correspond plus spécifiquement à l'intervention d'un tiers plus ou neutre entre les protagonistes pour faciliter la recherche constructive de solutions à un conflit. Elle se distingue des procédures juridiques qui se concentrent sur les faits, alors que la médiation favorise l'expression du non-dit derrière le dit (Morineau, 1998, p.83). Elle s'insère dans un cadre démocratique et s'inscrit dans l'évolution générale de la société (Bonaffé-Schmitt, 1992). « *Une de ses caractéristiques fondamentales est de proposer une place et un rôle nouveau à l'individu dans la société [...] dans un rapport de responsabilité et de liberté* » (Morineau, 1998, p.134). La médiation fait donc appel à un nouvel ordre sociétal issu de la reconstruction du lien social à travers le conflit. En favorisant la naissance ou renaissance de relations (Six, 1990), elle permet aux acteurs d'exprimer leurs points de divergences et de désamorcer les incompréhensions qui favorisent l'envenimement du conflit. La formulation des revendications de chaque protagoniste offre un nouveau regard sur le conflit et son enjeu et ouvre un dialogue sur les points de convergence (Reynaud, 1991). En ce sens, la médiation

⁴ Démarche appliquée principalement dans le monde rural des pays du Sud (mais aussi dans les pays occidentaux au Canada par exemple) et favorisant la participation des villageois à la gestion de leurs ressources. Cette démarche est fortement soutenue par le Centre de Recherche pour le Développement International (CRDI), société d'État canadienne.

apparaît utile à la construction et la légitimation des projets de gestion. Si un ensemble de principes caractérisent le concept, la médiation se décline sous plusieurs formes dans la réalité.

3. Les formes de médiation

Institutionnalisée dans plusieurs pays, elle prend une forme particulière en France (Beuret, 2003). Les travaux de J-M Dziedzicki apportent des éléments de comparaison internationale concernant l'application de la médiation dans les projets d'aménagements. Ce processus de régulation apparaît aux États-Unis dans les années 1970 en réaction à l'augmentation sensible du nombre de conflits bloquant de grands projets. Les antagonismes portant de plus en plus sur les enjeux environnementaux des opérations d'aménagements, une *médiation environnementale* s'institutionnalise dans les années 1980 et se développe en Amérique du Nord. Alors qu'une procédure de médiation se formalise également au Royaume-Uni, en Allemagne et aux Pays-Bas, elle reste informelle et mal connue en France. En effet, l'identification de la médiation en France ne répond pas à des critères méthodologiques définis par un cadre institutionnel. Elle représente en réalité un « *ensemble de pratiques d'acteurs qui ont été inventées par eux* » (Beuret, 2001, p.21). Sur le littoral du Languedoc-Roussillon, nous observons effectivement plusieurs pratiques de médiation que nous nous proposons à présent de décrire.

II. LES PRATIQUES DE MEDIATION

Le littoral du Languedoc-Roussillon est un espace multifonctionnel où se concentrent les hommes et les activités et où les programmes de gestion territoriale sont pluriels. Fortement convoitée et soumise à de forts enjeux (démographiques, économiques, environnementaux), la zone côtière est un espace sous-tensions, favorisant l'émergence de conflits. Nos récents travaux de recherche ont mis en évidence les antagonismes les plus emblématiques sur cet espace et ont offert des éclairages sur les conditions d'émergence, les modes de manifestation et les formes de régulation des oppositions. La dernière étape du processus conflictuel auquel nous nous intéressons dans cette contribution constitue un enjeu majeur, car de son efficacité dépend la gestion durable des tensions et des territoires.

Plusieurs enjeux sont liés à la régulation des conflits. Il peut s'agir de la mise en place d'un dispositif de gestion de l'espace et de la cohabitation entre activités. Nous avons distingué les pratiques de médiation observées sur notre espace d'étude en fonction du principal enjeu du conflit. Dans un premier temps, nous évoquerons la médiation observée lors de la mise en œuvre de projets en prenant l'exemple de Natura 2000⁵. Dans un second temps, nous décrirons les pratiques de médiation concernant des conflits ponctuels où l'acceptation d'un projet couvrant un large espace et concernant une sphère d'acteurs multiples n'est pas en question dans l'immédiat.

⁵ Natura 2000 est un réseau écologique et européen destiné à la conservation de la biodiversité.

1. Les pratiques de médiation lors de la mise en œuvre de Natura 2000

Le moindre antagonisme, même très ponctuel et ne concernant qu'un nombre limité d'acteurs, peut faire échouer un projet dans son ensemble. L'efficacité de la régulation des conflits lors de la mise en place d'initiatives de gestion détermine la viabilité du projet.

Dans le cadre de la mise oeuvre des mesures agri-environnementales et de Natura 2000, des réunions de concertation sont mises en place à l'échelle locale. Elles sont le lieu d'expressions des revendications des acteurs locaux auxquelles les animateurs des réunions sont confrontés. La Direction Régionale de l'Environnement (DIREN), chargée de mettre en œuvre le projet Natura 2000, fait face à un contexte local opposé aux orientations européennes. Le programme est perçu par beaucoup comme un projet imposé par Bruxelles et par l'État. Les oppositions sont aggravées par le manque d'informations des acteurs locaux sur un projet qui s'ajoute aux nombreuses initiatives territoriales déjà à l'œuvre (Communauté de communes, projet de pays, Parc Naturel Régional, etc.). La DIREN se trouve donc à la fin des années 1990 dans une position complexe et dépeint un « *tableau catastrophique* »⁶ des premières réunions concernant le projet Natura 2000 dans la basse plaine de l'Aude. Sur ce territoire comme sur d'autres, les chasseurs sont les plus réticents au projet.

L'interdiction de la pratique cynégétique sur les sites Natura 2000 est la principale crainte de ces acteurs. Ils s'interrogent sur la définition du terme « *perturbation* » du milieu ou des espèces dont fait état la Directive Habitat⁷. Certains chargés de mission de la DIREN affirment avoir des difficultés à expliciter cette terminologie « *cette notion de perturbation leur pose de gros problèmes, honnêtement, on n'a jamais su leur expliquer* »⁸. Les animateurs des comités de pilotage se trouvent dans une position très inconfortable quand il s'agit de réunir les acteurs locaux et d'organiser une concertation pour élaborer les documents d'objectifs Natura 2000 (DOCOB). D'autant plus que les chasseurs, défenseurs d'une pratique locale, culturelle et ancestrale, forment un réseau disposant d'un pouvoir local puissant qui influence les logiques d'actions des élus locaux. La pression sociale devient une pression politique. De plus, une véritable mobilisation nationale s'organise derrière le lobbying du parti politique Chasse Pêche Nature et Tradition (CPNT). De nombreux chasseurs refusent donc d'adhérer au projet. Cependant, le réseau local garde ses distances avec les actions nationales. En effet, alors qu'un appel au sabotage de la journée zones humides est annoncé au niveau national, le dialogue entre l'équipe du syndicat mixte de préfiguration au Parc Naturel Régional de la Narbonnaise, porteuse du projet Natura 2000 pour le complexe lagunaire Bages-Sigean, et le président de l'association locale de chasse met en échec cette contre-manifestation dans l'Aude. L'intervention d'un leader local, à la fois élu et chasseur, a permis l'atténuation des tensions les plus fortes et a ouvert un dialogue.

Sur ce même espace, un autre intermédiaire a joué un rôle majeur dans la régulation du conflit lié à la préservation de la pie grièche à poitrine rose. Cette espèce patrimoniale menacée colonise la basse vallée de l'Aude et cristallise les oppositions pour la mise en place de mesures agri-environnementales et de Natura 2000. Les premières réunions entre les agriculteurs - dont beaucoup sont aussi chasseurs, les services de l'État (notamment la DIREN) et les ornithologues sont particulièrement tendues. La préservation de l'espèce et de son habitat envenime les discussions et la pie grièche fait l'objet de menaces : « *on sait où*

⁶ Propos recueillis lors d'un entretien avec un responsable de la DIREN.

⁷ La directive Habitat de 1992 concerne la conservation des habitats naturels de la faune et de la flore sauvage afin d'assurer le maintien de la biodiversité.

⁸ Propos recueillis par C. Terset lors d'un entretien avec un chargé de mission DIREN sur le site de Bages-Sigean (Terset, 2000).

sont les nids, on est vendredi, lundi, y'en aura plus »⁹. La disparition de l'espèce mettrait ainsi un terme aux oppositions.

Cette solution radicale est fort heureusement abandonnée car les oppositions s'orientent davantage vers la recherche d'intérêts communs à la préservation de l'espèce. Les agriculteurs s'engagent à respecter des contraintes non imposées, mais proposées et discutées en contrepartie d'une valorisation des produits du terroir par la création d'une cuvée spéciale « Cuvée pie grièche » (1996), dont les étiquettes sont financées par la DIREN, et dont une partie de la vente permet de financer des actions environnementales.

La gestion du conflit remonte au niveau européen qui qualifie cette régulation d'exemplaire. Cependant, elle n'aurait pu se réaliser sans la prise en compte des différents points de vue, et surtout sans l'investissement d'une personnalité locale dans le processus de concertation Natura 2000. En effet, *« l'essentiel de l'affaire repose sur un viticulteur (qui est aussi chasseur) à la personnalité forte et bon leader (...) c'est sur ces personnes qu'on s'appuie. Une personne ayant le sens du bien commun*¹⁰.

À force de persévérance et en s'appuyant sur un élément majeur du réseau d'acteurs locaux, les chargés de mission (de la DIREN et du syndicat de préfiguration au Parc Naturel Régional de la Narbonnaise) parviennent à engager des discussions constructives pour la mise en place de Natura 2000. *« Il a fallu du temps et de la patience pour que les acteurs réticents comprennent qu'il vaut mieux être acteur d'un tel projet qu'être spectateur et finalement subir les conséquences d'une absence de concertation, subir les dictats »*¹¹.

Afin que la mise en place de projet de gestion aboutisse, des « articulateurs » font le lien entre des acteurs aux points de vue divergents. Ces intermédiaires participent à l'atténuation des tensions en favorisant les discussions et l'écoute mutuelle. Ils ont un rôle majeur dans la réussite des projets de gestion, mais également dans l'amélioration des relations de cohabitation entre les activités.

2. Les pratiques de médiation des conflits ponctuels

L'objectif premier des pratiques de médiation de conflits ponctuels concerne l'amélioration de la cohabitation entre activités. Cela ne signifie pas pour autant l'absence d'enjeux territoriaux dans ces conflits, cependant, l'efficacité de leur régulation permet d'éviter que les tensions ne ressurgissent lors d'un futur projet de gestion.

Dans le département de l'Hérault, le syndicat mixte de l'étang de Mauguio entretient et gère les ouvrages hydrauliques permettant l'entrée ou non d'eau salée dans l'étang. Il y a une dizaine d'années, une des missions de cette structure était de régler le conflit opposant les chasseurs, qui voulaient fermer le plus possible les portes des graus - pour favoriser le développement des roseaux, habitat des canards - et les pêcheurs, qui souhaitaient leur ouverture pour faciliter l'entrée des anguilles. La personne embauchée à cet effet est une femme venant d'une autre région qui intervient alors en tant que tiers plus ou moins neutre (employée par le Conseil Général, elle n'est donc pas tout à fait « neutre » pour les acteurs locaux).

En s'appuyant sur des interlocuteurs conciliants, elle conduit les acteurs à rechercher une solution constructive. Une convention annuelle est alors élaborée et signée par les deux parties. Le respect de la convention dépend des acteurs eux-mêmes et non de l'animatrice du

⁹ Propos d'un chasseur reformulés par un responsable de la DIREN

¹⁰ Propos d'un responsable de la DIREN

¹¹ Propos recueillis lors d'un entretien avec un responsable du syndicat mixte de gestion de l'étang de Mauguio.

syndicat mixte. La technicienne précise aux signataires : « *Si la convention n'est pas respectée, vous avez chacun un représentant (un garde-chasse et un garde-pêche) qui est reconnu sur place pour vérifier qu'elle l'est effectivement, donc c'est vers lui que vous vous dirigez* »¹². Cette démarche évite ainsi une pression insoutenable pesant sur la personne habilitée à lever et baisser les portes « *le pauvre recevait 5 000 coups de téléphone par an* »¹³. Selon l'animatrice, l'arrivée de nouveaux chasseurs ou pêcheurs participe à quelques dérapages, mais dans l'ensemble, le système semble bien fonctionner.

Le syndicat mixte de gestion de l'étang de Mauguio est financé à 55% par le département de l'Hérault et à 45% par les communes. Dans les premières années de la structure, les techniciens sont perçus par les acteurs locaux comme les « *espions du Conseil Général* ». Il s'agit alors pour les employés de la structure de s'affirmer en tant que techniciens facilitant les échanges d'informations entre les acteurs locaux et les administrations. La régulation du conflit majeur opposant chasseurs et pêcheurs favorise l'intégration de la technicienne qui acquiert une reconnaissance et une légitimité territoriale qui lui permettent de gérer et d'apaiser les tensions entre les acteurs locaux et entre les élus. Cependant, les réunions officielles du comité consultatif et les réunions de concertation pour la mise en place de Natura 2000 sont animées par un intervenant neutre, n'ayant aucun parti pris dans les débats. « *En tant que technicienne du syndicat mixte, j'aurais pu avoir ce rôle, cependant, pour les chasseurs, je suis trop écolo, et pour les écologues, je ne le suis pas assez* ».

La régulation des oppositions sur l'étang de Mauguio résulte d'un dialogue territorial facilité par plusieurs acteurs : les interlocuteurs socioprofessionnels (qui ne sont pas forcément les représentants de ces organismes), les techniciens du syndicat mixte et un intervenant neutre. Les premiers participent à ce que J-E Beuret (2001) nomme la *médiation interne*, ou *médiation chaude* car les acteurs appartiennent à la société locale. Le dernier est un médiateur externe et fait référence à une *médiation froide*, ou *médiation externe*. La technicienne du syndicat mixte participe quant à elle davantage à une *médiation chaude*.

Le terme de *médiation territoriale* (Beuret et Tréhet, 2001) permet de nommer ces pratiques qui sont cependant singulières selon les espaces et le profil des intermédiaires.

III. LES MEDIATEURS : PLUSIEURS PROFILS

Les observations de terrain révèlent la présence de groupes ou de personnes qui facilitent le dialogue pour la recherche de solutions aux conflits. À l'inverse des intervenants dans les procédures de médiations institutionnalisées, ces acteurs sont rarement tout à fait neutres. Il s'agit en très grande majorité de notables locaux, les « *acteurs multi-casquette* » (Beuret, 1999), et de gestionnaires de terrain et animateurs de projets.

1. Les acteurs multi-casquettes

L'analyse des modalités de régulation des conflits révèle l'importance du rôle joué par certaines personnalités locales. Quand ces acteurs contribuent à l'instauration d'un dialogue constructif entre les parties opposées, ils peuvent être considérés comme des médiateurs. Il s'agit en général d'acteurs multi-casquettes, à la fois élu, viticulteur, représentant associatif ou pêcheur amateur par exemple. Le président de l'équipe technique du syndicat mixte des étangs palavasiens est un ancien chasseur, un pêcheur professionnel et un élu. Il représente

¹² Propos de l'animatrice du syndicat mixte de gestion de l'étang de Mauguio

¹³ *Idem*

une « *pièce maîtresse* »¹⁴ de la structure de gestion et tempore les tensions. Citons également le leader local dans la basse vallée de l'Aude qui facilite la mise en place de Natura 2000 (cf. supra), et le maire de Cerbère qui joue un rôle majeur pour la création de la réserve naturelle marine. Ce dernier intervient plusieurs fois pour canaliser les contestations des pêcheurs concernant les contraintes imposées par la réserve à la pratique de la pêche (Cadoret, 2006). Cette pratique de médiation opérée par un acteur multi-casquettes n'est pas spécifique au littoral du Languedoc-Roussillon, puisqu'on la retrouve un peu partout en France¹⁵.

Ce rôle d'intermédiaire est plus souvent joué par un acteur individuel que par un groupe d'acteurs. Bien que, dans le cas de l'opération Ports Propres en Languedoc-Roussillon par exemple, les associations de plaisanciers ont joué ce rôle d'intermédiaire entre les besoins et les attentes des plaisanciers et les autres acteurs liés à la gestion et à l'aménagement des ports. Les associations d'éducation à l'environnement sont elles aussi en position de relais dans le réseau Port Propres. Malgré tout, dans de nombreux cas, c'est souvent le représentant ou un membre très actif d'un groupe socioprofessionnel qui fait la liaison entre les acteurs du conflit.

2. Les animateurs des projets de gestion

La mise en place de projets où l'environnement occupe une place importante implique l'intervention d'un ou de plusieurs animateurs de projet. Ceux-ci animent un syndicat mixte, un comité local de l'eau, une réserve naturelle ou un parc. Ils exposent dans un premier temps aux acteurs engagés dans le processus de concertation les différents éléments du projet. Ils insistent sur la nécessité d'une réflexion commune pour mener des actions cohérentes. Ils participent à la rencontre entre les acteurs et offrent la possibilité aux acteurs engagés d'analyser leur territoire et d'intervenir dans sa gestion. Cette démarche de dialogue territorial permet la mutualisation des connaissances et des expériences propres à chaque acteur et favorise l'expression des points de vue. Les acteurs se découvrent des problèmes communs, ou se confrontent, mais communiquent. Les animateurs facilitent quant à eux la concertation ou la conciliation des intérêts divergents.

Les acteurs de l'équipe technique des syndicats mixtes ont un rôle d'intermédiaire. Les entretiens réalisés sur notre zone d'étude dévoilent les raisons de l'efficacité de ce rôle de médiateur. D'une façon générale, les techniciens et/ou animateurs vont au-devant des acteurs du territoire, cherchent les bons interlocuteurs et parviennent à créer une passerelle entre les réseaux. Ils font en sorte que les gens se rencontrent. En effet, « *on a pu remarquer que le gros problème, c'est que les gens ne se parlent pas* », « *les gens se méconnaissent* », ou dans le cas de Natura 2000, « *les gens arrivent avec des à priori* »¹⁶. Ils organisent alors des réunions entre les acteurs locaux en usant de stratégies de communication qui contribuent à créer une ambiance facilitant l'expression des points de vue. Il s'agit d'une part, d'assurer la convivialité par « *un apéritif qui suit toujours les réunions* ». et d'autre part « *de mettre les bonnes personnes autour de la table et d'arriver à baliser les conflits* ». La proximité est recherchée avec les acteurs locaux, et la mise en place de réunions trop institutionnelles est écartée car les acteurs ne s'y sentent pas à l'aise.

Les animateurs gestionnaires de projet approfondissent leur connaissance du terrain en cherchant la proximité avec les acteurs locaux. En effet, ces derniers « *en connaissent dix fois plus que nous sur le secteur, donc le but du jeu, c'est qu'eux aussi nous transmettent leur*

¹⁴ Propos d'une animatrice du syndicat mixte des étangs littoraux

¹⁵ Les expériences co-financées par la Fondation de France sur le thème de la concertation révèlent en effet que la régulation de situations conflictuelles au niveau local s'effectue souvent par des acteurs qui ont de multiples usages de l'espace, et des compétences variées (Barret, 2003).

¹⁶ Propos recueillis lors de nos entretiens avec les gestionnaires de terrain.

savoir, donc on est allé avec eux sur le terrain, on est allé chasser, on est allé pêcher... »¹⁷. Cette immersion dans la vie locale s'accompagne d'actions ponctuelles qui légitiment la structure de gestion (entretien du milieu, sensibilisation, etc.). Ces actions rendent visibles les efforts de gestion réalisés par l'équipe technique des syndicats mixtes. Elles participent à la reconnaissance des techniciens en tant qu'acteurs du territoire. Cette légitimité apparaît cependant au bout de plusieurs années de travail en commun et n'est jamais vraiment acquise. « Il faut montrer ce dont on est capable »¹⁸. Les efforts d'intégration se poursuivent continuellement, l'attention portée aussi bien aux acteurs locaux qu'aux partenaires institutionnels demeure toujours aussi importante. Il s'agit pour les techniciens de disposer d'une grande capacité d'adaptation aux situations. Les animateurs des syndicats mixtes ont tous du tempérament, sont charismatiques, volontaires, dynamiques et possèdent des qualités qui leur permettent de jouer un rôle de passerelle entre les réseaux d'acteurs et d'être un excellent médiateur. Cela dit, être reconnu localement par les acteurs est un atout et une faiblesse. Il s'agit d'une faiblesse dans le sens où les techniciens peuvent être accusés de prendre parti. Les animateurs du syndicat mixte de gestion de l'étang de Mauguio préfèrent alors embaucher un intervenant neutre. Une animatrice précise qu'il lui semble important, quand on a les moyens de le faire, d'engager un intervenant qui ne pourra pas être accusé de parti pris car « cela crée une lisibilité ». Cette pratique n'est cependant pas une pratique courante sur le littoral du Languedoc-Roussillon, mais semble particulièrement efficace, et appréciée par l'ensemble des acteurs.

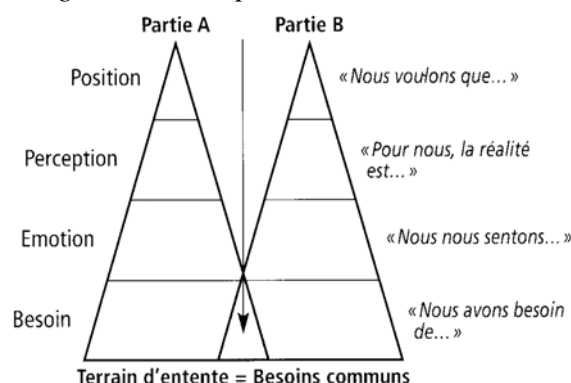
IV. LA MISE EN ŒUVRE DE LA MEDIATION

La médiation est un processus plus ou moins long et complexe dont la mise en œuvre est parfois difficile.

1. Le processus de médiation

Le processus de médiation varie en fonction des médiateurs et des situations locales, cependant, un schéma fondamental caractérise la démarche. La recherche constructive d'une issue au conflit, ou d'une progression dans la concertation, suppose de parvenir à trouver les points et les intérêts communs entre les acteurs. La médiation, c'est passer de l'expression des points de vue à l'expression des besoins (Figure)

Figure n°1 : Le processus de médiation



Source : Guide pratique du dialogue territorial, 2003, p.42, adapté de Fischer et Ury, 1982

¹⁷ Propos recueillis lors d'un entretien avec une animatrice du syndicat mixte des étangs littoraux

¹⁸ Propos recueillis lors de nos entretiens avec les gestionnaires de terrain.

La médiation telle qu'elle est pratiquée sur le littoral du Languedoc-Roussillon possède plusieurs facettes. Elle favorise la concertation par le dialogue territorial qu'elle induit. Elle se caractérise par la présence de plusieurs médiateurs pour une même situation conflictuelle. Il peut s'agir par exemple du technicien d'un syndicat mixte et d'un acteur local *multi-casquettes*. Ils sont tous dans une position d'intermédiaires et forment la passerelle entre les réseaux locaux et les institutions et élus. Leurs expériences sont tout à fait complémentaires car leur objectif est le même : impliquer les acteurs à la gestion de leur territoire en facilitant la recherche constructive de solutions aux oppositions potentielles ou réelles. Il ne s'agit pas d'imposer une décision. Il s'agit d'une démarche d'appropriation des projets ou initiatives par les acteurs pour une cohérence des actions et une gestion durable du territoire. Les médiateurs participent donc à une gestion intégrée de la zone côtière. Néanmoins, les pratiques de médiation ont aussi leurs limites.

2. Les difficultés de mise en œuvre de la médiation

Les acteurs-relais font nécessairement face à plusieurs difficultés. Tout d'abord, ils ne sont jamais vraiment neutres. Ensuite, ils sont tributaires des blocages et changements politiques. Ils doivent tenir en haleine les acteurs sur une échelle de temps relativement longue et faire face aux résistances aux changements. Enfin, le manque de moyens humains et financiers suscite des problèmes quant à la durabilité et l'efficacité du processus mis en place.

Les acteurs intermédiaires ne sont pas neutres car ils sont employés généralement par une instance publique (une collectivité territoriale, un groupement de communes, le Ministère chargé de l'environnement ou une association, etc.). Ils portent ainsi une étiquette qui peut leur être préjudiciable. La légitimité qu'ils acquièrent par les actions qu'ils mènent (montage et réalisation de projet) est donc fragile.

La position d'intermédiaire ne signifie pas pour autant une place influente ou un pouvoir spécifique. En effet, les gestionnaires sont tributaires des décisions prises par leurs supérieurs, qui eux-mêmes sont parfois également en position d'intermédiaire et subissent diverses pressions. Le comportement de certains acteurs court-circuite parfois les efforts entrepris. En refusant la communication, chasseurs et écologistes extrêmes bloquent tout dialogue. En demeurant dans l'inertie, certains élus locaux freinent également le processus de régulation.

Selon les gestionnaires de terrain, les mentalités ont largement évolué. Cependant, les médiateurs sont confrontés à des résistances de la part d'acteurs qui hésitent à passer d'une situation connue à une situation inconnue. Les médiateurs doivent disposer de qualités humaines permettant aux acteurs d'apprendre à travailler ensemble. Ils doivent également faire face au désintéressement de certains car les procédures sont longues.

En effet, les processus de concertation et médiation s'échelonnent sur plusieurs mois voire plusieurs années. Ils se font par petits pas, à force de contacts, de sympathie, de diplomatie. Or le risque est de perdre la motivation des acteurs. De plus, l'échelle de temps pour les uns n'est pas la même pour les autres. Les enjeux de durabilité sont parfois en inadéquation avec les besoins et les demandes à court terme. C'est la raison pour laquelle il s'agit pour les gestionnaires de « trouver » le bon interlocuteur, c'est-à-dire la personne avec qui le dialogue a le plus de chance d'avoir pour conséquence de faire partager au plus grand nombre la nature des enjeux. Ils se donnent alors pour mission d'entrer au cœur des réseaux locaux, dans l'optique qu'une relation de confiance s'établisse et permette d'entrer dans le processus de régulation.

Les équipes d'animation jouant le rôle de médiateur sont confrontées au manque de moyens humains et financiers. Certaines équipes comptent plusieurs techniciens et stagiaires,

alors que d'autres, en général les structures les plus récentes, s'avèrent en sous-effectif. Comment monter et gérer seul un projet, animer les discussions, aller suffisamment à la rencontre des acteurs sur le terrain, informer, canaliser les tensions et gérer les points les plus sensibles ?

Il existe cependant un réseau de gestionnaires. Les techniciens des syndicats mixtes, des comités locaux de l'eau, les animateurs d'espaces naturels, etc. font partie d'un réseau de gestionnaires qui mutualise les expériences de chacun et participe à la capitalisation des outils de planification et d'évaluation. L'Atelier Technique des Espaces Naturels est un groupement d'intérêt public qui assure des formations relatives à l'animation d'une concertation et à la pratique de la médiation. Il s'agit également d'un réseau d'échanges entre professionnels qui partagent leur savoir-faire. D'autres structures proposent une diffusion des idées et expériences, il s'agit du Pôle Relais Lagunes et du Conservatoire Régional des Espaces Naturels en Languedoc-Roussillon. Ces organismes sont les sous-groupes d'un réseau plus large où chaque technicien de terrain contribue à l'enrichissement des savoirs et savoir-faire.

La médiation est une pratique qui ne concerne pas tous les conflits. En effet, dans le sens que nous lui donnons, elle n'apparaît pas au sein des consultations et des débats publics mis en place pour les projets immobiliers et autres aménagements. L'animation de débat public se distingue de l'animation de réunions de concertation. En effet, les initiateurs de débats publics ne cherchent pas le compromis ou le consensus des acteurs qui y participent. Le débat est un outil d'aide à la décision, mais en aucun cas un processus de concertation. Les animateurs cherchent à convaincre leur auditoire et les participants ne font que donner leur avis (Dziedzicki, 2000). Aucune solution concertée ou négociée n'étant possible, le choix de la régulation par arbitrage juridique devient alors la seule issue possible pour de nombreux opposants.

Si les pratiques de médiation s'observent lors des processus de concertation, c'est parce qu'elles nécessitent l'engagement des parties dans une procédure de recherche commune d'issue. Cela suppose de renoncer à la victoire de ses propres intérêts, et d'une logique compétitive. Le fait de participer aux réunions de concertation montre que les acteurs souhaitent s'exprimer, recherchent une information, et sont prêts à discuter. Ces discussions peuvent alors évoluer vers une écoute mutuelle des points de vue de chacun et vers un dialogue territorial. En facilitant ce dialogue, les médiateurs (animateurs de la concertation, personnalité locale ou autre) orientent les acteurs vers une gestion durable de la zone côtière.

CONCLUSION

La médiation des conflits d'usage sur le littoral est un outil de gestion des oppositions. Nous ne prétendons pas que les pratiques de médiation régulent l'ensemble des conflits d'usage. Cependant, elles contribuent à une meilleure gestion des conflits, à l'implication des acteurs dans la gestion de leur territoire et à la pérennité des projets. Elle suppose néanmoins l'engagement des acteurs vers un objectif identique et la coordination inter et intra-réseaux d'acteurs.

À l'inverse des pays d'Amérique du Nord notamment, la médiation reste informelle sur le littoral du Languedoc-Roussillon, comme ailleurs en France (Beuret, 2001). Qu'en serait-il si cette médiation devenait formelle ? Puisque les expériences qui ont une valeur d'exemple sont des procédures de gestion des conflits qui semblent porter leurs fruits sur le littoral du Languedoc-Roussillon, pourquoi ne pas tenter l'expérience avec la mise en place d'une médiation institutionnalisée ?

D'après l'analyse des réponses à la question exploratoire « *qu'évoque pour vous la médiation environnementale ?* » (Cadoret, 2006), il apparaît que celle-ci n'évoque rien pour plusieurs personnes enquêtées, interroge quelques-uns, enthousiasme d'autres qui y voient un outil et un processus « *utile à l'environnement et aux relations entre les acteurs* » et lasse certains, dans le sens où il s'agit d'une nouvelle expression, d'un nouvel outil technocratique manipulé par les autorités publiques. Cette réaction témoigne d'une suspicion d'instrumentalisation de la médiation par celui qui la met en place. Qu'il s'agisse d'un financement public ou privé, une institutionnalisation de la médiation ne risquerait-elle pas de décrédibiliser la procédure et d'être facteur d'oppositions ?

Telle qu'elle est pratiquée à l'heure actuelle, la médiation facilite le dialogue territorial et contribue à l'atténuation des tensions, à l'amélioration de la cohabitation d'activités et à la légitimation sociale des projets de territoire. Il existe des limites, et de nombreuses interrogations. Cependant, retenons que les acteurs communiquent et qu'ils participent à la planification de leur territoire. Les acteurs disposent d'une vision de plus en plus globale et intègrent plus facilement l'idée d'interactions, d'interdépendances et de responsabilité environnementale auxquelles ils doivent faire face. Ainsi, les pratiques de médiation des conflits d'usage liés à l'environnement facilitent la concertation, la prise en compte des logiques d'acteurs et des aspects environnementaux. Elles favorisent l'implication du citoyen dans la gestion de son territoire. Elles constituent un enjeu pour la gouvernance locale, entendue comme un processus de responsabilisation et d'implication des acteurs socio-économiques et politiques dans la gestion des territoires et dans les processus de décisions.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BARRET P., 2003, *Guide pratique du dialogue territorial*, Fondation de France, Coll : Pratiques, 136p.

BEURET J.E. 1999. « Petits arrangements entre acteurs... Les voies d'une gestion concertée de l'espace rural », in *Natures Sciences Sociétés*, Vol.7, n°1, pp 21-30.

BEURET J.-E., 2003, « Médiation environnementale : quelles pratiques et quelles perspectives en France ? in MERMET L. (Dir.), 2003, *Concertation, décision, environnement : regards croisés*, vol.1, pp.18-70

BEURET J.-E., TREHET C. 2001. « Pour la gestion concertée de l'espace rural : appuyer des médiations territoriales », in *Le Courrier de l'Environnement de l'INRA* n°43, pp 25-39

BONAFFÉ-SCHMITT P. 1992, «La médiation dans le secteur public : de l'imposé au négocié », *La médiation: une justice douce ?*, Paris: Syros-Alternatives, Coll, : Alternatives sociales, pp. 43-64, 279p.

BUCKLES D, et RUSNAK G., 2002, *Cultiver la paix, conflits et collaboration dans la gestion des ressources naturelles*, CRDI, 300 p.

CADORET A., 2006, *Conflits d'usage liés à l'environnement et réseaux sociaux : enjeux d'une gestion intégrée ? Le cas du littoral du Languedoc-Roussillon*, thèse de doctorat de géographie, Université Paul-Valéry, Montpellier III, 584p.

CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., 2001, *Agir dans un monde incertain*, Essai sur la démocratie technique, Paris : Seuil, 358p.

COSER LEWIS A., 1982, *Les fonctions sociales du conflit*, PUF, Paris, Coll : Sociologies, p.26.

DZIEDZICKI J.-M., 2001, *Gestion des conflits d'aménagement de l'espace : quelle place pour les processus de médiation ?*, Doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, Université de Tours / CESA, 443 p.

DZIEDZICKI J.-M., 2000, « Médiation environnementale : des expériences internationales aux perspectives dans le contexte français », in Mermet L., 2003, *Concertation, Décision, Environnement : regards croisés*, Vol.1, p.45

HAMACHER W. et al., 1996, *Gestion des conflits dans le domaine de l'environnement : Instrument de politique de l'environnement dans les pays en développement*, Rapport de la Division 402 sur la protection de l'environnement et conservation des ressources naturelles, 72p.

MERMET L., 2003, *Concertation, décision, Environnement: regards croisés*, Vol.1, Actes des 4 1ères séances

MORINEAU J., 1998, *L'esprit de la médiation*, Cahors : ERES, Coll : Trajets, 172p.

REYNAUD J.-D., 1991, « Pour une sociologie de la régulation sociale », in *Sociologies et Sociétés*, vol. XXIII, n°2, pp.13-26

SIMMEL G., (1918), *Le conflit*, Circé : 2^{ème} éd. (2003), 159p.

SIX J.F., *Le temps des médiateurs*, Ed. du Seuil, 1990, 278 p.

TERSET C., 2000, *Les conflits d'usage sur l'étang de Bages-Sigean*, Mémoire de maîtrise appliqué, Université Toulouse Le Mirail, 102p.

VALLEGA A., 1999, *Fundamentals of integrated Coastal Management*, The Geo Journal Library, Kluwer Academic Publishers, 262p.