

gérer ensemble les territoires

Jean-Eudes Beuret
Anne Cadoret

Gérer ensemble les territoires

Vers une démocratie coopérative

Préface de Francis Charhon
Postface de Pierre-Yves Guihéneuf et Loïc Blondiaux

Éditions Charles Léopold Mayer
38, rue Saint-Sabin Paris (France)

Les Éditions Charles Léopold Mayer, fondées en 1995, ont pour objectif d'aider à l'échange et à la diffusion des idées et des expériences de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH) et ses partenaires. Les ECLM sont membres de la CoreDEM, une confédération de sites ressources pour une démocratie mondiale qui rassemble des partenaires autour d'une charte, d'un moteur de recherche et d'un wiki. www.coredem.info

Les auteurs

Jean-Eudes Beuret est ingénieur agronome et docteur en économie. Il s'intéresse à la gouvernance et à la conduite de processus de concertation dans des situations très diverses, qu'il s'agisse de partager des ressources naturelles, d'élaborer des projets dans les territoires, de gérer des espaces naturels protégés, de développer la démocratie participative, en Europe ou dans les pays du Sud. Il est actuellement professeur à Agrocampus Ouest.

Anne Cadoret est docteur en géographie. Ses travaux portent sur l'analyse de la conflictualité et de la gestion concertée dans le domaine de l'environnement et de l'aménagement des territoires avec une approche géographique des réseaux d'acteurs qui s'organisent et évoluent lors de ces processus. Elle est actuellement maître de conférences à l'université de Bourgogne et est rattachée au laboratoire ThéMA (Théoriser et modéliser pour aménager).

Remerciements

Nous tenons à remercier la Fondation de France, qui nous a permis d'analyser les projets qu'elle a financés dans son programme Ensemble pour gérer le territoire, nous ouvrant ainsi l'accès à un formidable observatoire. Nous adressons nos sincères remerciements aux porteurs de projets et aux autres personnes ressources qui ont accepté de nous accorder du temps et avec qui nous avons eu un réel plaisir à échanger. Un grand merci à Pierre-Yves Guihéneuf et Loïc Blondiaux qui ont bien voulu se prêter au jeu de l'analyse critique de cet ouvrage. Enfin, nous remercions Isabelle Yafil pour sa relecture attentive.

Préface

*Par Francis Charhon,
Directeur général de la Fondation de France*

À Lou

*Et à tous ceux qui, par leur persévérance et leur dynamisme,
transforment en actions leurs idées et leur désir
d'un mieux vivre ensemble.*

Dès le début des années 1970, la Fondation de France a soutenu des projets de protection de l'environnement. À cette époque, on parlait plutôt de cadre de vie, notion qui contenait déjà en elle les fondements de notre action : mettre l'homme au centre de nos préoccupations. Dans les années 1980, les activités humaines se développent de plus en plus au détriment de l'environnement, surtout en bord de mer. Les communes côtières sont les premières à se mobiliser pour maîtriser leur développement économique tout en préservant la qualité du cadre de vie. La Fondation de France décide de soutenir financièrement ces initiatives en développant son programme Environnement autour de la sensibilisation du public et des élus locaux aux problèmes d'environnement urbain et rural. Des ouvrages destinés à dégager les enseignements de ces expériences et à diffuser les bonnes pratiques ont par la suite été édités.

Dès lors, s'occuper de la dégradation des territoires et rendre cette action pérenne en impliquant les gens devient une priorité pour la Fondation de France. En 1997, elle lance le programme exploratoire Ensemble pour gérer le territoire dans les régions Bretagne et Pays de la Loire et l'étend progressivement à l'ensemble des régions françaises. L'objectif est de protéger l'environnement, de valoriser le territoire et ses ressources naturelles au bénéfice d'un développement local durable, par le dialogue entre ses utilisateurs. La Fondation de France soutient financièrement et méthodologiquement des actions de concertation et de médiation autour de ces thèmes. Plus de 600 projets portés par des associations et d'autres organismes à but non lucratif sont ainsi accompagnés.

Après dix ans d'existence, le moment est venu d'entreprendre l'exercice périlleux d'évaluer la portée des actions de concertation et de mesurer également les effets de notre soutien. En 2007, nous avons donc confié à Jean-Eudes Beuret et Anne Cadoret la réalisation de cette évaluation.

Le but de ce travail est de permettre à la Fondation de France de se positionner quant à la poursuite du programme et, s'il est maintenu, de formuler des préconisations pour le faire évoluer et l'adapter aux besoins des acteurs. Il s'agit de poser un regard extérieur sur l'évolution des objectifs et des critères de ce programme, d'analyser l'efficacité et l'impact des projets soutenus au regard de ceux-ci.

Ainsi, cette évaluation répond à plusieurs questions de niveaux complémentaires pour :

- resituer notre accompagnement en regard de l'évolution des pratiques autour de l'environnement. Comprendre, selon des entrées techniques, juridiques, institutionnelles et militantes, comment interviennent les acteurs publics, le secteur associatif et les entreprises sur le territoire et comment le dialogue territorial s'organise ;
- mesurer l'influence de notre soutien sur les pratiques participatives au niveau local comme au niveau national, notamment la capacité des acteurs à réinvestir des compétences citoyennes dans

d'autres lieux de débats. L'action de la Fondation de France a-t-elle été repérée par les institutionnels, entreprises, associations, collectivités territoriales ?

Reconduire ce programme ne peut être envisagé qu'à partir du moment où il s'adapte aux besoins et aux nouvelles pratiques. Il reste à définir les modalités de cette adaptation. Devons-nous centrer notre action vers des thématiques particulières ? Des territoires particuliers ? Devons-nous appuyer le financement des actions, l'accompagnement des acteurs, la diffusion des pratiques ?

Ce sont autant de solutions que nous avons envisagées, à la lumière des résultats de cette évaluation et des préconisations formulées par Jean-Eudes Beuret et Anne Cadoret. L'analyse fine et les enseignements proposés dans cet ouvrage à partir des nombreux projets étudiés pourront, nous l'espérons, être utiles aux décideurs et aux praticiens du dialogue territorial et de la concertation environnementale.

Introduction

Qu'il semble loin le temps du *Small is beautiful*¹ ! À l'heure des multinationales et des regroupements d'établissements publics, incités à se réunir pour être « visibles depuis Bruxelles », que sont donc devenus l'action locale et le sentiment d'appartenance à un territoire ? L'impératif de visibilité semble avoir pris l'avantage sur tout le reste. Dans le champ de la concertation, les débats publics ou les conférences de citoyens mis en place à grand renfort de consultants font beaucoup plus de bruit qu'un dialogue plus informel entre les habitants d'un territoire. On y aborde certes des questions importantes, telles que le tracé d'une autoroute, la localisation d'un aéroport, l'opportunité du recours aux organismes génétiquement modifiés ou aux nanotechnologies, mais les questions abordées dans des concertations de salle des fêtes ou de mairies annexes n'en sont pas moins sérieuses. Imaginer ensemble un projet d'aménagement d'un quartier, se mettre d'accord sur des règles offrant des perspectives d'amélioration de la qualité de l'eau, se réunir pour concilier les multiples usages d'un site qui fait partie de l'identité locale, seraient-ce là des questions

1. Expression rendue populaire dans les années 1970, issue des travaux d'économistes critiques vis-à-vis de l'économie dominante, notamment Schumacher, *Small is beautiful : une société à la mesure de l'homme* Éd. Contretemps/Le Seuil, 1973. Cette expression a ensuite été reprise par des mouvements sociaux qui préfiguraient certaines mouvances actuelles en faveur de l'écologie politique ou de la décroissance.

accessoires ? Sans compter que dans le quotidien d'un territoire, il est plus fréquent d'avoir à gérer un paysage, l'aménagement d'un quartier ou d'une rivière que la localisation d'un aéroport ! La plupart du temps, on communique peu sur ces actions qui ne sont pas suffisamment exceptionnelles pour attirer l'attention. Et lorsque, pour les évoquer, on parle de « petits arrangements entre acteurs² », de « petite gestion de la zone côtière³ » ou d'une « petite concertation pour bien vivre ensemble⁴ », l'attention de certains est captée par un mot qui semblerait disqualifiant : « petit ». Combien de fois est-on renvoyé à des termes visant à minimiser l'intérêt de ces concertations, qui relèveraient de « microaccords », d'un « bricolage territorial » ou de « petits outils » qui ne pourraient « en aucun cas soutenir une dynamique de concertation à plus long terme⁵ » ? Point de salut sans outils d'aide à la décision, instances et procédures de concertation formalisées, supports scientifiques, financements spécifiques et initiatives publiques, nous dit-on.

Sans nier l'intérêt de ces outils ni des débats publics, conférences de citoyens et procédures proposées par les pouvoirs publics, nous souhaitons ici remettre chaque chose à la place qui lui revient. Le champ de la concertation, en France, est composé d'initiatives multiformes, qui répondent chacune à des besoins différents, mais dont aucune ne peut être écartée sous prétexte qu'elle serait peu visible et hors du contrôle des pouvoirs publics. Toutes les initiatives locales auxquelles nous faisons allusion – et que nous décrivons ultérieurement – font partie du quotidien des territoires et des

2. Beuret J.E., « Petits arrangements entre acteurs : les voies d'une gestion concertée de l'espace rural », in *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 7, n° 1, janvier-mars 1999, p. 21-30.

3. Pennanguer S., *Incertitude et concertation dans la gestion de la zone côtière*, Thèse de doctorat en halieuthique, ENSAR, Rennes, 2005.

4. Beuret J.E., Cadoret A., *Ensemble pour gérer le territoire : 300 projets à la loupe*, Rapport final, Fondation de France, Paris, 2007.

5. Selon les termes d'une thèse de doctorat soutenue en septembre 2008, par ailleurs fort intéressante... (Colin L., Petit V., *La Vidéo participative en appui à la concertation*, Doctorat en sciences de la communication, Agro Paris Tech, 2008.)

agents de développement qui y travaillent. Elles sont un carburant essentiel de la dynamique de ces territoires, en termes de découpages, d'organisations, de liens sociaux, de spécificités. Et à l'image de ces portraits photographiques constitués de centaines d'images, chacune de ces initiatives, avec ses propres teintes, contribue à façonner une réalité d'ensemble, à l'échelle de la France. Cette diversité favorise une culture de la concertation, une façon de vivre les territoires et la participation démocratique qui se construisent à l'échelle nationale.

Qu'est-ce qu'une concertation locale ?

Quelles sont les concertations locales auxquelles nous allons nous intéresser ? De quoi parlons-nous lorsque nous employons le terme de concertation ? De plus en plus présent dans l'action publique, celui-ci est utilisé pour qualifier des pratiques très diverses, comme le fut en son temps le terme de médiation. On trouvait des médiateurs aussi bien dans le métro, responsables tout au plus de guider ceux qui s'y perdaient, que dans des compagnies pétrolières où ils étaient chargés, par exemple en Équateur, d'« arrondir les angles » avec les communautés indigènes dont ces entreprises investissaient les territoires ! Aujourd'hui, lorsqu'une grande ville française organise six réunions publiques dans ses quartiers pour présenter un projet d'aménagement urbain déjà finalisé en grande partie, elle parle d'une « large concertation⁶ ». Au Québec, quand une entreprise qui installe des éoliennes se voit obligée d'organiser une concertation locale, elle la présente comme le mécanisme qui lui permettra de faire accepter son projet, donc de convaincre les opposants⁷. L'État n'est pas en reste : on peut lire dans un rapport du Commissariat général au Plan⁸ que

6. Propos relevés dans le journal d'information d'une communauté d'agglomération.

7. Journal *Le Soleil* du 23 août 2008.

8. Commissariat général au Plan, « Horizons 2020 : conflits d'usage dans les territoires, quel nouveau rôle pour l'État ? », Rapport du groupe « Manon », Paris, 2005.

le Conseil de développement des pays, conçu comme une instance de concertation à l'échelle des territoires, « peut devenir le lieu d'un dialogue avec les représentants de l'État susceptibles d'utiliser cette tribune pour expliquer certains aspects de sa politique ». La concertation est-elle un support pour convaincre l'autre ou pour l'écouter et s'en rapprocher ? Peut-on confondre une instance de concertation et une « tribune » ? Il est important de bien définir les choses, au moins pour deux raisons. La première est que le terme de concertation est entré dans la loi : l'absence de définition favorise des recours juridiques aux dépens d'une participation réelle, comme en témoignent les propos de cet environnementaliste qui affirme à propos d'une concertation qu'il assiste aux réunions « pour voir ce qui se passe » et que si le résultat ne lui plaît pas, il déposera un recours juridique « pour manque de concertation » ! La deuxième raison tient aux frustrations des acteurs invités à une concertation et qui n'y trouvent qu'une consultation, information, voire une opération de communication dont ils ne sont que la cible : ils viennent grossir les rangs des déçus de la concertation, alors qu'une meilleure définition des choses contribuerait à prévenir ces situations.

Pour savoir ce que nous entendons par concertation et ce que sont les concertations locales auxquelles nous nous intéressons, laissons d'abord parler certaines expériences de terrain. Lorsque les ostréiculteurs de la Ria d'Étel, en Bretagne Sud, sont confrontés à une dégradation de la qualité de l'eau et lorsque les mytiliculteurs d'Hillion, en Bretagne Nord, subissent des interdictions temporaires de vente de leurs produits du fait de cette même dégradation, ils ne restent pas les bras croisés. Ils interpellent leurs voisins agriculteurs, le ton monte, les esprits s'échauffent. Mais dans les deux cas, certains leaders locaux parviennent à créer un espace d'écoute mutuelle, de découverte des activités de l'autre, puis de construction collective de solutions. Dans le premier cas, les ostréiculteurs locaux demandent aux agriculteurs de leur expliquer comment ils gèrent les effluents organiques qu'ils épandent sur leurs terres. Ensuite, des rencontres fort justement intitulées

« paysans de la terre, paysans de la mer » sont organisées pour que chacun se reconnaisse, au moins un peu, dans les activités de l'autre. Dans le second cas, agriculteurs et mytiliculteurs s'entendent pour suivre des formations ensemble pour mieux comprendre les problèmes. Le conflit se transforme progressivement en concertation et, assez vite, le dialogue induit des changements de pratiques. Parfois, comme en Bretagne Sud, ces initiatives locales conduisent l'État à changer les règles du jeu, lorsque les participants parviennent à lui démontrer la pertinence de leurs propositions, du point de vue de l'intérêt général⁹.

Ces initiatives ne naissent pas toujours d'un conflit. Dans les alpages de Haute-Savoie, nombre d'acteurs constatent un besoin croissant de concertation du fait de la diversification des usages de ces espaces, sans pour autant être systématiquement confrontés à des conflits. Là où vaches ou moutons pâturaient sans être dérangés sont venues s'installer des remontées mécaniques ; des bergeries ont été rachetées par des résidents secondaires ; des loisirs motorisés ont vu le jour et des environnementalistes tentent de préserver certaines espèces. La cohabitation semble possible, mais encore faut-il se donner des règles et réserver certaines zones à des usages particuliers. Imposer ces règles est le plus sûr moyen de créer des conflits : engager une concertation pour les définir est certes plus long, mais semble plus approprié. Et lorsque le dialogue s'engage, il permet de faire émerger les préoccupations de chacun et de trouver des solutions ensemble. Par exemple, une commune gestionnaire de remontées mécaniques souligne les risques d'avalanche liés au sous-pâturage des pentes et finit par trouver des solutions contractuelles avec les éleveurs locaux. La concertation permet de concilier des usages multiples et parfois concurrents d'un espace donné. De telles initiatives prennent parfois de l'ampleur même si, dans les cas qui nous intéressent, elles restent toujours cantonnées à un territoire. L'actuel projet de Parc

9. Pour une analyse de ce cas, voir Beuret J.E., *La Conduite de la concertation pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources*, Paris, Éd. L'Harmattan, 2006.

naturel régional du golfe du Morbihan est né d'une démarche locale initiée par un syndicat intercommunal pour faciliter la régulation de conflits localisés et amener élus communaux et agriculteurs à réfléchir à l'avenir de leur espace communal. Un long chemin a été parcouru et l'initiative locale a engendré un projet de parc naturel régional, mais aussi l'élaboration d'un Schéma de mise en valeur de la mer pour gérer l'espace maritime.

Le milieu rural n'a pas le monopole de la concertation et celle-ci pénètre aussi la ville, avec des porteurs de projets aux noms évocateurs. L'association Bruit du Frigo évoque une sorte de « poil à gratter » qui revient sans cesse sortir les gestionnaires de leur confort, pour leur demander de faire plus, ou mieux. Le projet Passe Muraille témoigne du besoin impérieux de décroisonner les choses et les êtres qui vivent ou gèrent la ville chacun à leur façon. L'association Robins des Villes se présente comme un acteur en marge de l'autorité reconnue comme telle, mais qui lutte pour une redistribution des droits et du pouvoir plus équitable, en commençant par le droit à l'expression. Il s'agit cette fois de penser ensemble la réhabilitation d'une cité, l'aménagement d'une place, d'un quartier, d'une friche industrielle ou encore d'un espace vert.

Dans tous ces exemples, on tente chaque fois de « construire ensemble », ce qui n'est le cas ni d'une consultation dont le but est de collecter des avis, ni d'une opération de communication où il est question de convaincre un public cible, ni d'une information qui vise à délivrer des éléments de compréhension d'une situation, ni d'une négociation dont le but est de décider d'un mode de « partage du gâteau¹⁰ ». La concertation désigne un processus de construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble¹¹.

10. Dupont parle de négociation distributive et de négociation intégrative, ou concertative. La seconde se rapproche évidemment de la concertation, ce qui n'est pas le cas de la première, où il s'agit de distribuer l'existant. Dupont C., « Coopérer pour s'entendre ou s'affronter pour vaincre ? » in *Négociations*, n° 5, 2006.

11. Beuret J.E., *op. cit.*, 2006.

Ce processus ne comprend pas que des phases de concertation proprement dite et l'on peut y trouver des opérations d'information, de communication pour montrer l'intérêt de la participation de tous, de consultation d'un groupe donné, d'échanges entre acteurs qui se connaissent mal, de négociation autour de règles de dialogue, mais toutes ces opérations prennent place dans un processus dont l'objectif est une construction commune. Outre le fait qu'elle implique une élaboration collective, la concertation est motivée par une intention coopérative, ce qui la distingue d'autres formes de dialogue. Si les moments de tension, voire de conflits, sont souvent inévitables, chacun des participants tentera de ne pas poser des actes qui feraient basculer les choses de façon irréversible dans la confrontation. Comme Touzard¹², nous réservons donc l'usage du terme de concertation à des discussions où l'orientation coopérative prédomine.

Un regard géographique et économique sur des coordinations hors marché

Pourquoi la géographe et l'économiste que nous sommes se sont-ils intéressés à ces concertations locales ? La géographe qui s'intéresse à l'organisation des hommes sur un espace et aux dynamiques territoriales ne peut s'économiser l'analyse de ce fourmillement d'initiatives. À partir d'un intérêt pour les conflits d'usage liés à l'environnement en zone côtière¹³, il était logique de s'intéresser à des concertations locales qui sont parfois le fruit de conflits, qui contribuent à en prévenir d'autres et qui engendrent des innovations dans la façon de s'approprier, vivre et gérer les territoires. Quant à l'économiste, devrait-il laisser ce champ d'analyse aux seuls sociologues ou politistes, suivant les préceptes dictés

12. Touzard H., « Consultation, concertation, négociation : une courte note théorique », in *Négociations*, n° 5, 2006/1.

13. Cadoret A., *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-aménagement, université Paul Valéry, Montpellier III, 2006.

par les tenants d'une économie qui ne s'intéresse qu'au marché, dispositif adoubé comme le seul mécanisme de coordination digne d'intérêt ? Si le devoir d'un économiste est de s'intéresser à la coordination entre les agents, force est de constater que celle-ci ne se résume pas au marché. Et comme il serait malhonnête de sa part de réduire la réalité à la seule fraction sur laquelle il peut utiliser de façon satisfaisante les outils de calcul et de modélisation dont il dispose, il se doit d'explorer aussi ces coordinations non marchandes. Il lui faut alors avoir recours à d'autres outils que ceux proposés par l'économie néoclassique et mobiliser les concepts d'une économie dite hétérodoxe¹⁴. Jusqu'à présent, la mise en équation du quotidien des territoires reste difficile, sauf à s'autoriser des hypothèses trop simplificatrices. La concertation est donc bien un objet d'étude de l'économie, en tant que mécanisme de coordination non marchand, susceptible d'engendrer des éléments que les territoires pourront valoriser pour leur développement.

Un fourmillement d'initiatives locales

Nous nous intéresserons plus particulièrement dans cet ouvrage à des concertations issues d'initiatives locales. Il peut s'agir par exemple d'une agricultrice qui mobilise les membres d'un groupement d'agriculteurs et tente de rapprocher l'association locale de pêche d'une organisation environnementaliste pour entretenir, réhabiliter et se réapproprier la rivière ; d'un agent d'une communauté de communes qui veut entraîner des acteurs très divers dans une concertation sur la gestion des zones humides et montrer aux élus que la concertation fonctionne ; d'habitants qui veulent agir pour aménager une friche industrielle et en faire un espace d'agrément. Ces processus sont fondés sur une préoccupation locale : ils sont endogènes, par opposition à des processus imposés, impulsés ou pilotés par une autorité externe au territoire, qualifiés

14. Favereau O., « Marchés internes, marchés externes », in *Revue économique* n° 2, mars 1989, p. 273-328.

d'exogènes. On se concerta parce que c'est le moyen identifié pour se sortir d'une situation bloquée, car agir seul n'est pas suffisant lorsqu'un conflit paralyse toute avancée, ou parce qu'il est nécessaire d'imaginer l'avenir avec d'autres pour engager un projet. Dans le cadre de processus exogènes, on peut se concerter pour les mêmes raisons, mais aussi parce que l'État l'a dit, parce que la loi l'exige, parce qu'afficher l'existence d'une concertation, c'est répondre aux attentes de responsables politiques ou de financeurs. Souvent, l'État ne se contente pas de le demander, mais offre un cadre avec des procédures¹⁵ dont le respect conditionne l'accès à certains financements. Ce sont parfois des étapes à respecter, parfois des instances à mettre en place, dont la composition peut être prédéterminée comme dans le cas des comités de pilotage Natura 2000¹⁶. Cette injonction externe ne signifie pas que la concertation manque d'intérêt, mais elle influence le déroulement des choses et l'existence éventuelle de procédures à respecter restreint le champ des possibles.

Les processus endogènes sont intéressants tant en termes quantitatifs que qualitatifs. Lors d'un inventaire de cas de concertation entre agriculteurs et non-agriculteurs, réalisé en Bretagne¹⁷, nous avons constaté que deux tiers des dynamiques de concertation identifiées étaient nées d'initiatives locales, dans une dynamique clairement ascendante. Le fait que la Fondation de France,

15. Définies comme un « ensemble de règles et de formalités qui doivent être observées pour parvenir à un résultat » (selon Jacqueline Candau, « Usage du concept d'espace public pour une lecture critique des processus de concertation : le cas des OLAE en Aquitaine », in *Économie rurale*, n° 252, 1999, p. 9-15).

16. Nous évoquerons le réseau Natura 2000 à plusieurs reprises : il s'agit d'un réseau de sites naturels gérés dans le but de préserver des espèces et habitats menacés. Il a été mis en place sur la base d'une directive européenne de 1992, la Directive Habitat, mais de façon sensiblement différente dans chaque pays. En France, l'élaboration du document d'objectif, communément appelé « DocOb », repose sur un comité de pilotage et doit donner lieu à une concertation entre les parties prenantes intéressées par le devenir du site concerné.

17. Beuret J.E., Tréhet C., « Des médiations pour la gestion de l'espace rural », in *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 43, 2001, p. 25-40.

organisme privé et indépendant, ait soutenu plus de 550 projets de ce type dans toute la France depuis dix ans montre aussi leur importance quantitative. Il y a là un véritable fourmillement d'initiatives très diverses qui doivent être étudiées. Elles sont tout aussi intéressantes d'un point de vue qualitatif, car nous verrons qu'elles échappent à certaines contraintes imposées à des démarches descendantes qu'elles viennent utilement compléter. Le fait de se développer hors de tout cadre prédéterminé fait qu'elles sont porteuses de nombreuses innovations en matière de conduite de la concertation, de supports d'animation, de formats du dialogue. Par ailleurs, alors que l'État se repose fréquemment sur les découpages territoriaux existants pour proposer des mécanismes de concertation, les initiatives locales peuvent soit conforter ces découpages, soit les mettre en cause et redéfinir les frontières entre les territoires, les groupes d'acteurs, les champs de pouvoir. Ces processus ont aussi des limites qui font qu'ils sont plus appelés à compléter les processus exogènes qu'à s'y substituer, mais ils méritent une analyse approfondie.

Ils participent d'une gouvernance territoriale endogène, fondée sur l'initiative locale¹⁸. En sciences politiques, la gouvernance recouvre tout système de décision publique intégrant des acteurs privés¹⁹. En termes économiques, la gouvernance n'étant limitée ni aux acteurs privés ni aux acteurs publics mais associant les deux, il s'agit de toutes les formes de régulation qui ne sont ni marchandes, ni étatiques²⁰. Avec la gouvernance, l'État ne renonce pas à l'exercice de son autorité mais entend dépasser les frontières existantes, dans la construction des décisions, entre acteurs publics et privés, mais aussi entre les acteurs publics eux-mêmes : il s'agit

18. Beuret J.E., Cadoret A., « Ensemble pour gérer le territoire : pourquoi et comment soutenir une gouvernance territoriale endogène ? », Colloque de l'ASRDLE, Rimouski, Canada, 25-27 août 2008.

19. Bertrand N. et Moquay P., « La gouvernance locale, un retour à la proximité », in *Économie rurale*, n° 280, 2004, p. 77-95.

20. Benko G. et Lipietz A., « Des réseaux de districts aux districts de réseaux », in Benko G. Lipietz A., *Les Régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF, 1992, p. 379-388.

d'ouvrir le jeu, pour favoriser la participation d'autres acteurs à l'action publique et à la prise de décision. Plus concrètement, cela consiste à créer des passerelles entre trois grands ordres de pouvoir²¹ : le politique, c'est-à-dire le gouvernement local ; l'économique qui comprend les entreprises du secteur privé ; le social c'est-à-dire les citoyens réunis dans différents groupes d'intérêts et associations volontaires, que l'on appelle aussi la « société civile ». Cette dernière recouvre en réalité une grande diversité d'acteurs, mais selon Jean et Muteba Wa qui s'appuient sur le cas du Québec, le fait qu'elle apparaisse comme une force sociale autonome, sa montée en puissance et la reconnaissance dont elle bénéficie, le nouveau mode de régulation locale qui en résulte fondent l'hypothèse d'une nouvelle gouvernance qui prend le relais d'une autre plus traditionnelle et contrôlée par les forces politiques, économiques et parfois religieuses. Dans les territoires, l'enjeu de la gouvernance est d'associer des acteurs aux statuts et prérogatives diverses en vue de la gestion de biens territoriaux d'intérêt collectif : les initiatives locales de concertation y participent.

Un appel à projets de la Fondation de France comme poste d'observation

Comment repérer et étudier de tels processus locaux de concertation, très divers et généralement discrets ? La Fondation de France soutient des initiatives de ce type dans le cadre d'un appel à projets intitulé Ensemble pour gérer le territoire (EPGT), inscrit dans son programme Environnement. Ce terme est pris dans un sens large : les projets soutenus portent sur la gestion de l'environnement, le lien social, le développement durable, que ce soit dans l'espace rural, urbain ou en zone littorale. Né en 1997 dans les régions Bretagne et Pays de la Loire, cet appel à projets a ensuite

21. Jean B., Muteba Wa E., « Le capital social et le renforcement des "capacités de développement" des communautés rurales : les enseignements d'une étude canadienne », in *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 5, 2004, p. 673-694.

été élargi au territoire national. Près de 300 initiatives locales ont ainsi été soutenues entre 2003 et 2007, réparties dans l'ensemble des régions de France métropolitaine. Cet échantillon constitue un remarquable terrain d'observation et de caractérisation des contours d'une gouvernance territoriale endogène, fondée sur des initiatives locales de concertation. Cette grande richesse d'expériences et l'analyse systématique qui en a été faite permettront d'appuyer notre propos, même si nous pouvons évoquer ici et là d'autres expériences du même type et mobiliser les fruits de nos travaux antérieurs.

Après avoir présenté une image de la gouvernance territoriale de l'environnement, à partir de l'analyse des projets soutenus par la Fondation de France, nous nous intéresserons à l'impact de ces initiatives locales. Nous analyserons ensuite leur place face aux politiques publiques et dans le champ de la concertation en France. Enfin, dans une dernière partie, nous tenterons, sur la base de ces travaux, d'énoncer des propositions pour favoriser une meilleure articulation entre une gouvernance territoriale endogène et une gouvernance exogène de l'environnement. Nous verrons également comment essayer de mieux concilier des actions publiques issues de la démocratie représentative et les initiatives qui relèvent de la démocratie participative, ce qui nous conduira à développer la notion de démocratie coopérative.

1.

Portrait de la gouvernance territoriale de l'environnement : 300 projets à la loupe

Un poste d'observation avec vue panoramique : l'appel à projets Ensemble pour gérer le territoire (EPGT)

L'appel à projets de la Fondation de France

Avec près de 300 projets soutenus dans l'ensemble de la France métropolitaine durant la période étudiée (2003-2007), la Fondation de France dispose d'un formidable observatoire de ce qu'est une gouvernance territoriale de l'environnement issue d'initiatives locales. Elle diffuse chaque année une offre de financement. Les porteurs de projets soumettent des propositions qui, après une première présélection, sont expertisées par un bénévole de la Fondation et/ou un consultant spécialisé : il(s) se rend(ent) généralement sur le terrain pour un entretien avec le porteur de projet et remet(tent) un « rapport d'instruction » sur la base duquel un jury se prononce. Dans certaines régions, la Fondation de France dispose de délégations régionales qui constituent un relais très précieux ; ailleurs, les demandes sont traitées par l'échelon national.

Cet appel à projets encourage des initiatives développées en général avec de faibles moyens, qui restent donc très discrètes.

Il révèle une réalité diffuse et difficile à approcher, à l'échelle du territoire national et permet une analyse comparative fine, à la fois qualitative et quantitative, grâce à un nombre important de projets. Nous avons eu la chance d'avoir accès à cet observatoire, donc de pouvoir consulter les documents relatifs à chaque projet (298 au total) et de prendre contact avec certains porteurs de projets. Nos investigations systématiques se sont limitées aux projets soutenus entre 2003 et 2007.

Les critères de sélection retenus dans l'appel à projets sont les suivants : le projet doit reposer sur une concertation ; mettre en jeu plusieurs catégories d'acteurs (directement ou indirectement) ; être le fruit d'une initiative locale ; être à l'échelle d'un « territoire de vie » ; être innovant (de préférence). L'appel à projets est réactualisé chaque année, mais repose sur les mêmes références fondamentales, présentées ci-dessous à partir de sa version 2008.

Tableau 1 : Les termes-clés de l'appel à projets

Mots clés	Extraits de l'appel à projets (version 2008)
Concertation et gouvernance	« L'appel à la concertation apparaît aujourd'hui de plus en plus légitime et pressant : le Grenelle de l'Environnement y a fait régulièrement référence et un atelier a été exclusivement consacré à la gouvernance. » (Extrait de « Pourquoi cet appel à projets ? »)
Gestion concertée, démarches participatives	« Par cet appel à projets, elle [la Fondation de France] offre la possibilité aux acteurs locaux d'activer des démarches participatives pour une gestion concertée de leur territoire de vie. » « Les projets doivent impliquer toutes les parties prenantes à toutes les étapes du projet (lors de la conception du projet, de la demande de financement, du déroulement de la concertation et du suivi de l'action jusqu'à la phase de décision). »
Initiative locale	« Les projets doivent être le fruit de la volonté des acteurs locaux. »

Dialogue intercatégoriel	Les projets doivent « réunir des groupes sociaux ou professionnels très divers » [...], « concilier différents usages dans un même territoire ou autour d'une même ressource naturelle ».
Innovation	Les projets doivent « mettre en œuvre une méthode de concertation, facilitée par un médiateur si besoin est, de préférence innovante et reproductible ailleurs ».
Territoire	« ... Elle [la Fondation de France] offre la possibilité aux acteurs locaux d'activer des démarches participatives pour une gestion concertée de leur territoire de vie. »

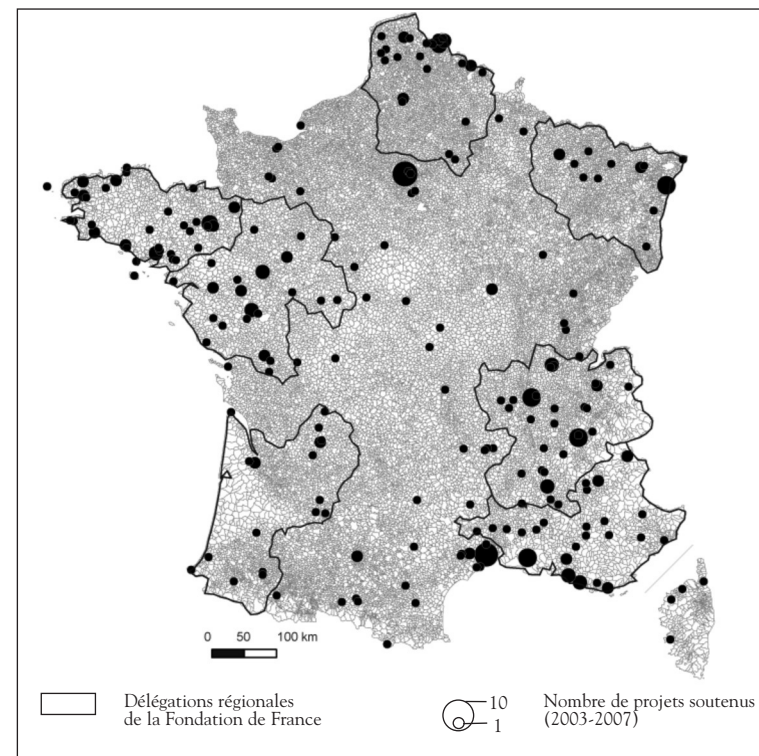
Cet appel à projets se situe dans le cadre du programme Environnement, mais ce terme est pris dans un sens large : par environnement, on entend certes la nature, la biodiversité, la qualité de l'eau, la question des énergies renouvelables, mais aussi le cadre de vie, le paysage, la cohabitation dans un quartier, le lien social. Il s'agit d'un environnement autant humain que naturel, au sein d'un territoire vécu.

Il est intéressant d'observer ce qui a conduit la Fondation de France à faire de l'appui à la concertation un élément central de son programme Environnement. L'appel à projets fait suite au programme Territoires dégradés, quelles solutions ? (TDQS). En 1996, les délégations régionales de la Fondation de France en Bretagne et Pays de la Loire souhaitent suspendre ce programme dans leur région, jugeant que la problématique des territoires dégradés n'est pas adaptée à leur situation. Pierre-Yves Guihéneuf²² est convié à réfléchir à un nouvel appel à projets. Frappé par le niveau de conflictualité existant dans l'Ouest autour de l'environnement, il propose de s'orienter vers l'appui à la concertation. Parallèlement, l'évaluation de TDQS met en avant la concertation comme un facteur déterminant pour le succès de

22. Consultant pour l'association Geyser, qui jouera un rôle important dans l'accompagnement de l'appel à projets, avec le programme Comédie (voir www.comedie.org).

nombre de projets soutenus. La Fondation de France décide donc de lancer le premier appel à projets intitulé Ensemble pour gérer le territoire en 1997, en Bretagne et Pays de la Loire. Ce premier appel à projets rencontre un succès qui surprend ses promoteurs, avec une centaine de propositions reçues. Il sera ensuite élargi à la France entière et précisé pas à pas, comme le montre l'évolution des termes de l'appel à projets, année après année. On parle d'abord d'usages diversifiés du territoire, de conflits, de la nécessité de considérer les revendications de chacun comme légitimes et de concilier les logiques d'acteurs. Puis on pose les bases de ce que l'on appellera plus tard le « dialogue territorial » : « La Fondation de France souhaite encourager ces initiatives qui visent à instaurer un dialogue constructif entre les acteurs d'un même territoire en vue de résoudre un conflit et de faire émerger un projet commun, dans un souci de préservation et de valorisation du territoire et des ressources naturelles. » En 2001, on précise les choses afin d'éviter une interprétation trop large du terme de concertation. Sont explicitement exclues les opérations d'information, de communication, ainsi que les opérations de consultation de la population telles que prévues par la loi. À partir de 2003, le caractère endogène des projets est spécifiquement mis en avant et en 2004, on élargit l'approche de l'environnement en citant, parmi les projets prioritaires, ceux qui visent à restaurer le lien social.

La localisation des projets



Réalisation : Anne Cadoret, 2008. Source : Fondation de France.
Fonds cartographique : Arctique

**Figure 1 : Localisation des projets étudiés :
nombre de projets par communes**

Cette carte montre la présence de projets dans toutes les régions françaises, mais avec une répartition inégale. Il existe d'abord un biais dû aux relais de diffusion de l'appel à projets. Les projets sont plus nombreux là où existent des délégations régionales de la Fondation de France, notamment dans le grand Ouest et le Sud-Est de la France. Mais d'autres facteurs de localisation

apparaissent. On observe d'abord l'existence de « foyers d'initiatives », comme à Montpellier. Parmi les facteurs explicatifs de ce phénomène, nous verrons qu'une initiative en engendre fréquemment d'autres, avec des effets boule de neige. Au sein de chaque région, on constate ensuite l'absence de correspondances entre la localisation des projets et celle des zones particulièrement sujettes à conflits selon les études réalisées sur ce sujet²³, telles que le littoral, les zones de montagne, ou encore les espaces périurbains. Le conflit n'est pas le moteur essentiel de l'émergence des projets.

Les différentes étapes de l'analyse

Comment analyser une telle richesse d'expériences ? Nous avons utilisé plusieurs « portes d'entrée » pour accéder à cette réalité.

Une base de données, pour une analyse quantitative et cartographique

Nous avons d'abord construit une base de données afin de déchiffrer la diversité des 298 projets analysables entre 2003 et 2007. Ceci a permis de réaliser une analyse quantitative d'une part, cartographique d'autre part, afin d'étudier les variabilités interrégionales. Une quarantaine de critères ont été utilisés, tels que le type d'espace concerné, l'échelle de l'action, la nature du porteur de projet, les objectifs poursuivis. La réalisation de la base de données nous a conduits à dépouiller les rapports de présentation et d'instruction de chaque projet, ce qui a déjà permis d'établir certaines hypothèses. Par ailleurs, les quatre années considérées dans l'échantillon étant insuffisantes pour étudier certaines évolutions temporelles, nous avons réalisé une base de données similaire, mais plus modeste, pour 60 projets soutenus entre 1997 et 2001, en Bretagne et Pays de la Loire : elle nous a permis de comparer

23. Par exemple, celle réalisée par le Commissariat général au Plan, intitulée « Horizons 2020 : conflits d'usage dans les territoires, quel nouveau rôle pour l'État ? », *op.cit.*

la nature des projets et des porteurs de projets dans ces deux régions, sur deux périodes de quatre années.

Des entretiens, pour l'analyse qualitative des ressorts de l'action

À partir de la base de données, nous avons élaboré une typologie des projets puis sélectionné un échantillon de porteurs de projets à interroger. Cet échantillon n'est pas représentatif mais a été choisi d'une part de façon à couvrir au mieux la diversité des situations, d'autre part de façon à approcher des initiatives porteuses de questions spécifiques, en termes d'innovations méthodologiques, d'articulation avec les politiques publiques, d'impact local ou supra-territorial. Des entretiens semi-directifs ont été réalisés avec divers protagonistes de 47 projets. Étudier autant de projets rend impossible une analyse approfondie de chaque situation, mais au vu de l'extrême diversité de ceux-ci, la réalisation de monographies n'aurait pu nous permettre de construire une image de la gouvernance territoriale de l'environnement telle qu'elle existe et se développe en France. L'objectif est ici de saisir la diversité des situations, de réaliser une analyse comparative à grande échelle ainsi qu'une analyse spatiale, de caractériser les impacts observés, d'identifier des récurrences dans les facteurs de succès ou d'échec. Étudier ces projets est une chose, comprendre dans quel contexte ils se développent et comment ils bousculent eux-mêmes ce contexte, a aussi son importance. Nous avons donc également rencontré quinze personnes ressources susceptibles d'apporter des éléments de compréhension du panorama institutionnel de l'appui à la concertation autour de l'environnement et des territoires.

Un questionnaire postal complémentaire

À partir des hypothèses issues de la base de données et des premiers entretiens, a été élaboré un questionnaire postal, transmis à l'ensemble des porteurs de projets soutenus depuis 1997 (soit près de 550). 128 réponses ont été traitées, à partir de questions

fermées mais aussi de commentaires libres. Il s'agit donc d'une démarche itérative : la réalisation de la base de données permet la sélection d'un échantillon et la construction d'un dispositif d'entretiens, puis les hypothèses issues d'une première série d'entretiens guident l'élaboration d'une enquête. Le croisement de ces diverses sources d'information nous a permis de décrire la diversité des projets, de restituer une image de cet ensemble, d'analyser leurs effets territoriaux ainsi que leurs impacts sur une culture du dialogue et de la concertation, à l'échelle nationale. L'échantillon étudié n'est certes pas représentatif de l'ensemble des initiatives locales de gouvernance territoriale de l'environnement, mais il permet d'en approcher la réalité, en France métropolitaine, d'analyser leur diversité et d'étudier leurs impacts. Il offre un poste d'observation privilégié.

La concertation selon les acteurs locaux : galerie de portraits

Sans cadre préétabli, ce sont les acteurs locaux qui inventent eux-mêmes leur façon de répondre à une situation problématique donnée. Dans certains cas, les termes d'une offre de financement, l'intervention d'un expert ou leur expérience passée les mettent sur la voie d'une concertation explicitement choisie. Mais généralement, ils n'ont pas de références sur ce qu'est la concertation ou ce qu'elle n'est pas et c'est de façon très empirique qu'ils choisissent de s'engager dans un processus de ce type. Dans tous les cas, ils disposent d'une grande liberté, ce qui nous conduit à parler de concertations « hors normes ». En voici quelques exemples, présentés à partir des récits des protagonistes.

Portraits d'actions

Chasseurs et environnementalistes, autour d'un intérêt partagé pour la nature

En Amérique du Nord, les poids lourds de la protection de la nature que sont des organisations telles que Ducks Unlimited comptent dans leurs rangs de nombreux chasseurs : environnementalistes et chasseurs ne font souvent qu'un, ce qui n'est pas le cas en France, loin de là. Face au dispositif Natura 2000, présenté par ses promoteurs comme un outil de concertation autour de sites choisis comme prioritaires pour la conservation de la biodiversité, les réactions des chasseurs ont été plutôt hostiles. Il est vrai que le choix des zones Natura 2000 a été fait en amont de toute concertation. Des acteurs locaux ont découvert qu'ils se trouvaient dans ces zones sans disposer d'informations qui leur auraient permis de ne pas le percevoir comme une menace : les choses commençaient mal. Face à cela, la Fédération des chasseurs du Languedoc-Roussillon (FCLR) a vite compris l'intérêt d'une approche proactive vis-à-vis d'une procédure qui suscitait de fortes oppositions dans ses rangs, voire des conflits aigus. En 2007, 75 recours juridiques avaient été déposés par des chasseurs à l'encontre de Natura 2000, en Languedoc-Roussillon, créant des situations de blocage. Dans un contexte aussi conflictuel, tenter d'engager un dialogue direct entre chasseurs et environnementalistes aurait été le plus sûr moyen d'entraîner une radicalisation des chasseurs et une cristallisation du conflit. La FCLR a donc choisi d'animer des concertations internes au secteur de la chasse, dans le cadre de sites Natura 2000, afin de faire passer les chasseurs d'une position défensive et réactive à une position proactive.

Comment a-t-elle procédé ? Elle a choisi trois sites pilotes pour tester et mettre au point une méthode d'ingénierie participative. Sur les 75 recours juridiques déposés par des chasseurs contre Natura 2000, 72 d'entre eux concernaient les trois sites retenus (les basses plaines de l'Aude, les étangs palavasiens, les étangs de Mauguio). Une convention a été établie avec chaque opérateur

Natura 2000 qui a apporté une contribution financière certes faible, mais qui permettait de contractualiser l'engagement des deux parties dans la démarche. Certains n'ont pas manqué de critiquer le caractère sectoriel de cette démarche, s'agissant de concertations entre chasseurs : mais selon la FCLR, les chasseurs n'étaient pas encore prêts à dialoguer avec d'autres et avaient d'abord besoin de se retrouver entre eux. Selon l'animateur du projet, il s'agit d'un groupe qui a perdu la reconnaissance sociale dont il bénéficiait, ce qui explique qu'il se positionne en situation réactive et soit « sur la défensive » : dès lors, l'objectif était de réunir les chasseurs, de leur faire faire un travail visible par les autres acteurs et susceptible de leur donner une reconnaissance, et de leur permettre d'entrer dans une posture proactive.

L'animateur distingue plusieurs niveaux d'intervention des chasseurs dans la procédure et les comités de pilotage Natura 2000 : soit ils ne sont pas impliqués (niveau 0) ; soit ils mandatent un représentant qui ne prend la parole que pour revendiquer (niveau 1) ; soit ils sont manipulés c'est-à-dire qu'il leur est demandé une contribution, affichée ensuite par les naturalistes comme un partenariat exemplaire qu'ils exploitent pour demander des financements (niveau 2) ; soit les chasseurs élaborent une partie du plan de gestion inscrit dans le document d'objectif (niveau 3) ; soit les chasseurs, avec un partenaire ou dans une structure *ad hoc*, se positionnent comme des rédacteurs du document d'objectifs (niveau 4). Dans les cas où la FCLR a engagé une concertation entre les chasseurs, on se situe aujourd'hui au niveau 3. Comment a-t-on obtenu que les chasseurs évoluent à partir d'une stricte opposition à Natura 2000 ? Selon l'animateur, le premier enjeu est d'amener les chasseurs à quitter le champ idéologique (celui de la passion, de la culture, des traditions, des valeurs) pour investir un champ technique. Il faut pour cela leur proposer « du concret » : l'animateur leur propose de travailler à l'élaboration de représentations cartographiques de la réalité. Ceci valorise leurs connaissances empiriques du terrain et les engage à se construire comme des acteurs potentiellement proactifs. Cette

démarche a permis de déplacer les discussions du champ des passions vers celui des connaissances et de l'action.

De nouvelles difficultés apparaissent lorsque, à partir d'une concertation entre chasseurs, vient le temps de lancer le projet, ce qui suppose de nouer des partenariats avec d'autres. Selon l'animateur, cette ouverture au dialogue est très nouvelle pour le monde de la chasse qui a tendance à se refermer sur lui-même et à ne pas divulguer d'informations de peur qu'elles soient exploitées contre lui. Au début, les chasseurs s'opposaient à toute rencontre hors du monde de la chasse. Sur un site, le syndicat intercommunal opérateur de Natura 2000 voulait absolument présenter son action aux chasseurs qui s'y sont fermement opposés. Ce n'est qu'après quatre réunions que ceux-ci l'ont invité pour écouter la présentation du travail réalisé. Finalement, une concertation intrasectorielle (ici entre chasseurs) peut être un premier pas pour nouer un dialogue, dans une démarche difficile mais pertinente qui permettra de créer des passerelles entre des approches de la biodiversité certes différentes, mais nourries d'une même passion pour la nature.

Les habitants d'une cité face aux aménageurs : des femmes comme porte-voix

À Marseille, une association est parvenue à créer un espace de concertation entre des aménageurs qui n'avaient manifestement pas l'habitude de demander leur avis aux habitants et ces derniers, lassés d'aménagements qui ne répondaient pas à leurs besoins, mais qui n'auraient jamais imaginé avoir droit à la parole. Le projet s'inscrit dans la réhabilitation de la cité des Flamands, quartier réputé difficile de Marseille. Il s'agit d'un chantier important avec la destruction de barres d'immeubles, la reconstruction et la réhabilitation de logements. Selon le porteur du projet, d'une part les grands opérateurs tel l'Office public d'aménagement et de construction (Opac) ne vont pas vers la population, d'autre part les différents organismes associés à l'aménagement de vastes quartiers ne s'entendent pas (sont concurrents) pour établir un projet de réhabilitation cohérent. Ces opérateurs n'ont pas réalisé d'enquêtes

préalables relatives aux demandes des populations de ces quartiers. Enfin, le porteur du projet souligne que l'un des problèmes posés par la réhabilitation est lié à l'augmentation des loyers par les promoteurs, qui entraîne un déplacement des populations les plus pauvres : déjà défavorisées, elles le sont encore davantage car reléguées dans d'autres cités où les problèmes d'infrastructures sont les mêmes, voire pires. Ce changement de population ne facilite pas la mobilisation des citoyens, face aux opérateurs.

Face à cela et dans une situation où la réhabilitation est déjà engagée, des acteurs sociaux décident d'agir dans l'urgence. Un collectif est créé en 2006 regroupant associations, résidents, centres sociaux... C'est dans ce contexte que le porteur du projet, grâce à un financement obtenu auprès de la Fondation de France, décide d'assurer la formation de douze femmes de la cité sur des sujets liés à l'urbanisme, le logement social, les projets de réhabilitation. Pourquoi des femmes ? Elles sont mères de famille, ce sont elles qui sont les plus présentes dans la cité, elles ont une connaissance des gens, des dynamiques du quartier. L'objectif est de leur permettre « de tenir un rôle de véritable interlocuteur entre le logeur et l'association de locataires existante ou à créer » et de « susciter des actions collectives ». Elles vont finalement prendre la tête de l'association de locataires de la cité des Flamands. Ces femmes sont très satisfaites de la formation reçue et la considèrent aujourd'hui comme porteuse d'un « déclic », avant tout parce qu'elles ne se croyaient pas capables de jouer ce rôle. Elle répond ensuite, dans son contenu, à un réel besoin pour des habitants qui se retrouvent seuls face à de grands bailleurs de fonds et aménageurs. Les objectifs du projet ont été atteints puisqu'un dialogue a émergé entre les résidents et les grands organismes tels que l'Opac.

Au-delà de la formation, que s'est-il passé pour que cet objectif soit atteint ? Le projet a d'abord permis à ces femmes d'acquiescer une légitimité auprès des habitants pour les représenter : en aval de la formation, elles sont allées voir les résidents et ont expliqué les enjeux de la réhabilitation, ainsi que les devoirs et les

droits des habitants d'une part, des aménageurs d'autre part. Les habitants étaient méfiants, ayant eu une mauvaise expérience d'une association de locataires qui n'avait pas joué son rôle. Il a fallu regagner leur confiance, ce qui était loin d'être facile pour des femmes, en particulier face aux anciens. Mais une adhésion au projet a été obtenue dans une relation de proximité. Il fallait ensuite changer les comportements des habitants vis-à-vis des aménageurs et *vice versa*. En effet, en règle générale, la loi stipule que les travaux de réhabilitation peuvent commencer dès lors qu'un accord collectif est approuvé, ce qui suppose qu'au moins 50 % de la population signe cet accord. L'opérateur envoie ce qu'il appelle « des médiateurs » faire du porte-à-porte pour recueillir suffisamment de signatures et beaucoup d'habitants s'exécutent sans autre forme de procès. Les femmes du collectif ont dû expliquer les tenants et les aboutissants de telles pratiques aux habitants et ont finalement obtenu un aménagement des règles. Un délai de réflexion de quinze jours est désormais donné aux habitants, avant qu'ils ne signent. En parallèle, elles ont obtenu des rendez-vous avec l'Opac afin de discuter du projet de réhabilitation : « la concertation a eu lieu après le début des travaux, mais on a réussi... ».

L'action a permis de structurer une passerelle entre les habitants et les logeurs en amont des projets de réhabilitation : « Les logeurs sont prêts à recevoir les menaces, sont habitués aux récriminations, mais pas à la concertation. » Depuis cette opération, la mission chargée des opérations d'aménagement contacte l'association tous les trimestres et lui fait part de son bilan. Un espace de concertation a été créé, avec une certaine transparence et un dialogue. L'association est devenue un acteur-passerelle incontournable grâce à l'acquisition de compétences et à sa connaissance du quartier, ce qui a permis de discuter rapidement autour d'éléments très concrets : « Nos demandes étaient très ciblées. » Par exemple, l'Opac voulait construire un local à motos au cœur de la cité. Les femmes du collectif ont soulevé le manque d'intérêt d'une telle structure pour les habitants qui ont davantage besoin de portes blindées et de radiateurs qui fonctionnent que d'un local

à motos qui serait sous-exploité car trop exposé aux vols. Cet exemple montre le décalage entre les services proposés par l'opérateur et les besoins réels des habitants : en relevant ces décalages, les femmes du collectif ont rapidement fait reconnaître leur légitimité et l'intérêt de la concertation. Il y a seulement deux ans, il aurait semblé incongru d'imaginer des mères de famille représenter les habitants auprès d'aménageurs qui se contentaient de faire signer des formulaires d'accord à des résidents totalement démunis en termes d'information. Mais l'incongru est devenu réalité.

Ensemble pour gérer des alpages, des marais, des espaces verts urbains...

Ici et là, les usages de la nature se multiplient et se diversifient. La moyenne montagne était encore, il n'y a pas si longtemps, un domaine que se partageaient des éleveurs qui y emmenaient leurs troupeaux durant la belle saison, des forestiers qui exploitaient des coupes de bois, des chasseurs locaux. Les choses ont changé avec la montée en puissance d'usages récréatifs, voire résidentiels, avec le rachat de chalets d'alpages devenus résidences secondaires. Et comme dans le premier projet présenté, des acteurs vont cartographier ensemble des usages d'un espace que tous les participants utilisent et revendiquent à leur façon. Mais contrairement au cas de la FCLR, on ne trouve pas que des chasseurs autour de la table, mais aussi des randonneurs, des forestiers, des protecteurs de la nature, des opérateurs du tourisme, des sociétés de remontées mécaniques, des exploitants agricoles, des parapentistes, des conducteurs de véhicules tout terrain, etc. Tous ces acteurs dialoguent, voient se construire une même représentation cartographique de la réalité à partir de leurs apports respectifs, puis discutent de zonages, de règles d'usages, de débroussaillage. Il s'agit par exemple de s'entendre sur des zones et des heures où les animaux viendront débroussailler de façon naturelle, afin de réduire les risques d'avalanches dus au sous-pâturage. Mais il s'agit aussi de mettre au point des règles permettant la cohabitation des

nouveaux usages et des anciens, ce qui n'est pas si simple tant le fossé est grand entre les natifs et certains des nouveaux acquéreurs de chalets d'alpage.

Cette initiative découle d'une concertation mise en œuvre à l'échelle départementale par la Société d'économie alpestre (SEA²⁴). En 2006, elle engage un projet visant à réunir l'ensemble des organisations intéressées par la gestion des alpages, afin d'élaborer une « charte des alpages ». Parmi les participants figurent notamment la chambre d'agriculture, le Club alpin français, des associations de sauvegarde de l'environnement, le conseil général en tant que gestionnaire des itinéraires de randonnée, le CAUE qui intervient sur la question des chalets d'alpage. Des groupes de travail sont mis en place autour de plusieurs thèmes pour élaborer un document d'orientation, propre à chaque thème. Les noms des organisations participantes sont mentionnés dans la charte finalement signée par tous, ce qui, de fait, les engage à en suivre les orientations et à les faire respecter. L'action s'inscrit dans le cadre de la charte de partenariat pour l'aménagement et la gestion de l'espace de Haute-Savoie, signée en 2004 par le conseil général, la chambre d'agriculture, l'association des maires, adjoints et conseillers généraux. La charte des alpages est une déclinaison de cette charte globale, dans un domaine particulier : c'est le document qui définit la politique départementale en matière de gestion des alpages. L'enjeu de cette concertation n'est autre que la définition collective d'une politique publique.

Ce type d'initiative peut voir le jour à des échelles et autour d'objets très divers. Qu'il s'agisse d'alpages, de marais, de forêts, de friches industrielles ou d'espaces verts urbains ou périurbains, nombre de projets visent à gérer ensemble des espaces soumis à des usages concurrents.

24. Créée en 1927 par les pouvoirs publics, cette association était alors liée au secteur agricole, puis elle a suivi l'évolution des usages de l'espace qui l'intéresse. Elle travaille désormais aussi sur des questions telles que la biodiversité, l'eau, l'éducation à l'environnement.

Des hommes, des femmes, des parcours : quelques portraits d'acteurs

Présenter ces projets sans s'intéresser aux hommes et femmes qui les portent serait très réducteur. Leurs parcours personnels et professionnels déterminent largement leur capacité à mobiliser et à mettre en mouvement des acteurs divers autour d'une même action. Revenons par exemple au premier cas présenté, où il est question de construire des passerelles entre les mondes de la chasse et de l'environnement, projet porté par le directeur de la fédération de la chasse et un chargé de mission. Ce dernier a été agriculteur durant vingt ans. Il a ensuite contribué à la conception d'un projet de parc naturel régional, avant d'être directeur de cette structure, puis de s'engager dans un doctorat de géographie. Ce parcours peu commun l'a conduit à fréquenter des professionnels comme des scientifiques et des techniciens, à s'immerger dans le monde rural en tant qu'acteur local puis à agir sur un territoire en tant que gestionnaire, assimilant ainsi plusieurs langages, logiques, façons de voir les choses. Le parcours du directeur de la Fédération n'est pas non plus anodin : un diplôme d'ingénieur agronome en poche, il poursuit ses études dans le domaine de l'environnement et de la gestion des espaces naturels. Travaillant en Afrique dans des parcs naturels, il se rend compte que l'exclusion des usages anthropiques et notamment de la chasse est une erreur. Il travaille maintenant à mi-temps à la Fédération régionale de la chasse et à mi-temps à la Fédération nationale : il a ainsi un « pied » dans le local et un autre dans des instances nationales, ainsi qu'un parcours qui relie l'agriculture, l'environnement, le développement local et la chasse. Ces deux personnes sont l'exemple même d'acteurs dotés d'une multiappartenance²⁵, capables de traduire le langage d'une catégorie d'acteurs pour le rendre accessible à une autre.

25. Cadoret A., « La médiation, outil pour une gestion durable des conflits d'usage ? », Communication au colloque de l'ESRA, Paris, septembre 2007.

Ceux qui initient et conduisent la concertation tout au long de son cheminement ne sont pas toujours des techniciens. En Bretagne Sud, le processus de concertation entre agriculteurs et ostréiculteurs évoqué en introduction est porté avant tout par un agriculteur. Représentant de la section locale du syndicat agricole majoritaire, il est aussi conseiller municipal, comme son homologue ostréiculteur. Et lorsque le conflit éclate entre les deux professions, ils utilisent cette fonction commune pour œuvrer ensemble à convertir le conflit en concertation. Bien que parties prenantes, ils prennent du recul vis-à-vis de leurs appartenances catégorielles respectives de façon à engager la concertation. Tout au long du processus, ces leaders utilisent leur double ancrage, d'une part dans leurs réseaux professionnels, d'autre part dans le monde des collectivités publiques locales et de l'intérêt général. L'agriculteur sera finalement élu maire puis président de la commission environnement de la communauté de communes. Il va utiliser sa multiappartenance, ses réseaux et sa capacité à expliquer et à mobiliser. En position de maire, il contribuera à la réalisation d'un diagnostic participatif sur l'environnement dans la commune, ce qui permettra d'élargir la concertation vers de nouvelles catégories d'acteurs. En Bretagne Nord, la concertation entre agriculteurs et mytiliculteurs évoquée en introduction repose aussi sur un personnage doté à la fois d'un certain charisme et d'une multiappartenance : agriculteur et président d'une coopérative agricole, il est également membre d'une association qui tente de mieux concilier agriculture et environnement. Sa capacité à expliquer, à maîtriser plusieurs langages, à articuler les discours des uns et des autres en fera la cheville ouvrière d'une concertation associant agriculteurs et mytiliculteurs, qui s'élargira ensuite vers la municipalité.

Faut-il être doté de cette multiappartenance pour porter un projet de concertation ? Cette animatrice de syndicat intercommunal n'en dispose pas vraiment, bien qu'elle ait complété ses études d'agronomie par une formation en écologie. En amont du projet de parc naturel régional qu'elle pilote aujourd'hui, c'est elle

qui a pris l'initiative d'organiser et d'accompagner des concertations entre des acteurs du territoire, autour des principaux sujets et objets de conflit. Elle avait auparavant travaillé pour favoriser l'installation d'agriculteurs, en mobilisant les élus et le monde agricole autour de démarches concertées. Ce travail l'avait amenée à mettre en relation des agriculteurs cédant leur exploitation et des repreneurs, ce qui passait par une phase d'« apprivoisement » de l'un et de l'autre et de l'un par l'autre, puis d'accompagnement. Elle était alors confrontée à des choses plus intimes, mais à des jeux d'acteurs tout aussi complexes que dans les concertations qu'elle animera par la suite. Cette expérience a été déterminante quant à son choix de privilégier une approche de l'environnement par la concertation. Si une multiappartenance est un atout indéniable, ce n'est pas une condition *sine qua non*. L'animation de la concertation est souvent confiée à de jeunes diplômés, fraîchement sortis de formations en agronomie, architecture, urbanisme, environnement ou développement local, qui disposent d'un regard neuf sur les situations qu'ils rencontrent. Certains sont à la peine alors que d'autres s'épanouissent dans ce rôle²⁶.

Il faut bien garder en tête que ces projets sont d'abord des aventures humaines, faites de regards croisés, de passion, de convivialité, d'engagement et de compétences. On ne saurait les décrire sans évoquer cette dimension profondément humaine. Ils reposent très fréquemment sur des personnes dotées d'un parcours, d'expériences et de savoir-être qui les rendent capables de servir de « traducteurs » entre des acteurs peu enclins à se parler. Nous allons maintenant tenter d'y voir plus clair dans la diversité de ces projets.

26. Nous nous sommes intéressés dans d'autres travaux aux savoirs, savoir-être et savoir-faire qui permettent à certains de disposer d'une « expertise pratique » en matière de médiation et de conduite de la concertation (voir Beuret J.E., *op. cit.*, 2006 et Cadoret A., *op. cit.*, 2007).

Mille visages pour une image

Nous aurions pu présenter trois cents portraits d'actions très différents et certainement plus de mille portraits d'acteurs ayant chacun des parcours et des regards singuliers. Mais si diverses soient-elles, ces actions forment un tout dont il nous faut maintenant établir un portrait d'ensemble, en déchiffrant les multiples facettes sur lesquelles il repose.

Quels types d'espaces pour quels projets ?

Des campagnes à la ville

Au sein de chaque région, la majorité des projets (72 %) portent sur des espaces ruraux : au sein de ces espaces, certains projets ne concernent que des espaces agricoles (11 %), alors que d'autres initiatives ne s'intéressent qu'à des espaces naturels (15 %), une falaise, des landes, un marais laissé à l'abandon... 4 % des projets ne portent pas uniquement sur le rural mais sont ciblés sur les interfaces entre les villes et les campagnes. Pour les autres projets, la ville (9 %) et l'espace périurbain (8 %) gardent une place modeste. Les projets spécifiques à un espace littoral ne représentent que 7 % des projets, alors que les besoins de concertation y sont très importants. Nous pouvons en déduire que l'émergence de projets dépend moins de l'importance des situations conflictuelles et des besoins de concertation que de l'existence de dynamiques sociales animées par l'envie d'agir pour un territoire auquel on s'identifie et que l'on s'approprie : ceci explique l'importance du rural face à des territoires dotés d'une identité plus faible ou récepteurs de nouvelles populations tels que le littoral, l'urbain ou le périurbain. Ces dynamiques reposent également sur le sentiment qu'il est possible d'agir, avec ou sans les pouvoirs publics, ce qui est plus évident en milieu rural que dans des espaces « très administrés », tels que la mer ou la ville.

Des projets très divers

La forêt, la faune, la flore, l'eau, le paysage, les pollutions, les comportements des citoyens, les conflits, les liens sociaux, des landes, des pelouses sèches, des falaises, une baie, un espace vert, la nature dans la ville, une place, un quartier, des vergers, des éoliennes, des chaudières à bois, des déchets, des marais, des paniers de légumes bio, des prairies, des élevages hors sols, les organismes génétiquement modifiés, des risques naturels..., la liste des objets sur lesquels portent les projets ressemble à un véritable inventaire à la Prévert !

Tableau 2 : Agir ensemble : une grande diversité d'objets

Ensemble pour...	Quel bien commun territorial ?	Nb projets
Réconcilier les usages de... (47 %)	Un site naturel ou bâti	56
	Les espaces et ressources affectés/ entretenus par l'agriculture	46
	La nature soumise à de nouveaux usages	25
	L'eau	7
	La forêt	5
Imaginer le futur, gérer... (25 %)	Un territoire dans son ensemble	37
	La ville	32
	L'alimentation	5
Protéger la nature (19 %)	Conserver la biodiversité	34
	Développer les énergies renouvelables	15
	Favoriser des comportements écocitoyens	9
Préserver le lien social (5 %)	Gérer des conflits	12
	Créer des liens villes/campagnes	4
S'organiser pour agir, construire... (4 %)	Des références pour l'action	6
	Des réseaux d'acteurs	5

Près de la moitié des projets s'intéressent à des usages de la nature et des territoires qui sont concurrents ou dont la compatibilité pose problème. Les sites concernés peuvent être des espaces

naturels et des zones humides, tels une rivière, une friche industrielle, un espace littoral. La gestion des usages agricoles de la nature et de leurs effets sont aussi à l'origine de nombreux projets qui visent à prévenir les pollutions d'origine agricole, s'occuper des vergers abandonnés ou des prairies sèches qui intéressent d'autres usages, gérer le paysage, le bocage, les déchets, les zones humides encore utilisées par l'agriculture. Les nouveaux usages de la nature, notamment ceux qui sont récréatifs, posent des problèmes particuliers auxquels répondent certains projets, tels que les randonnées motorisées ou l'escalade, ou les nouveaux usages résidentiels d'espaces qui n'étaient pas destinés à cela, par exemple les alpages. Enfin, certains projets portent sur la gestion de l'eau ou de la forêt.

Un quart des projets consistent à tenter d'imaginer ensemble un futur souhaité, pour un territoire (avec par exemple la conception d'une charte de l'environnement), pour la fraction du territoire qui appelle une telle concertation (un quartier, une cité en cours de réhabilitation, un espace vert, l'agriculture périurbaine, etc.), ou dans un domaine particulier tel que l'alimentation.

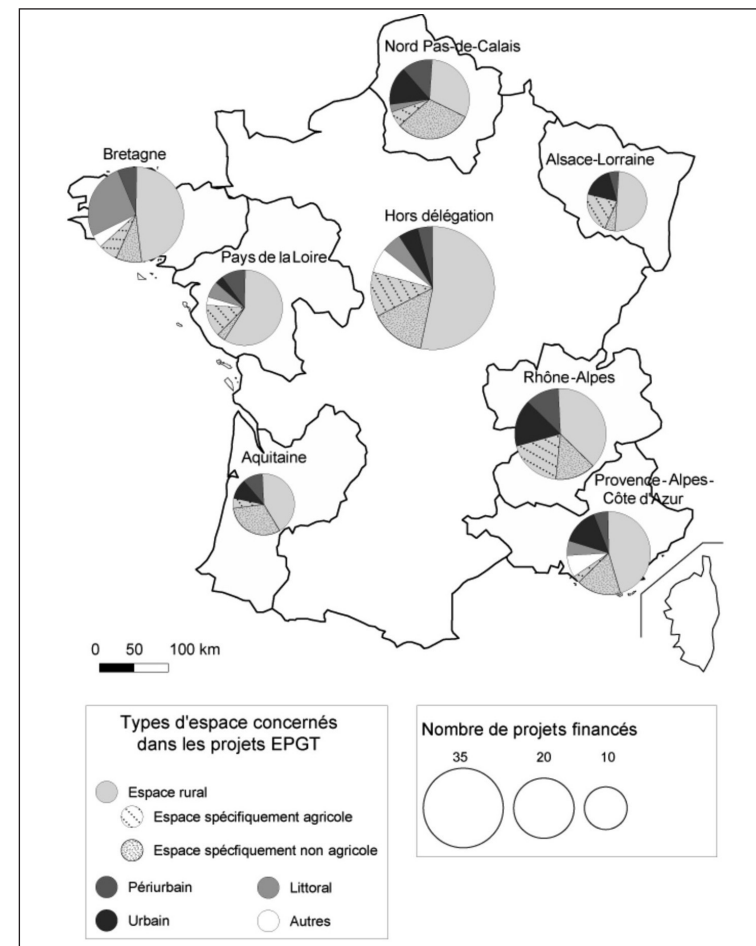
Près de 20 % des projets concernent directement la conservation de la nature. Il s'agit de préserver telle ou telle espèce menacée, ce qui suppose de s'entendre avec ceux qui gèrent l'habitat de ces espèces, ou encore de créer une aire protégée ou un corridor biologique entre deux massifs montagneux isolés par l'urbanisation, ce qui suppose des compromis avec d'autres acteurs. Certains projets portent sur les énergies renouvelables, lorsque leur développement suppose des coordinations locales (par exemple pour la mise en place d'une filière bois) ou un dialogue pour composer avec des oppositions locales, comme dans le cas des éoliennes. Enfin d'autres projets visent à promouvoir des comportements écocitoyens, par la voie du dialogue. Dans l'ensemble, une part assez faible des projets a directement pour objectif la résolution de conflits. On les retrouve surtout autour de la question de l'installation d'élevages susceptibles de créer des pollutions et des nuisances, ou du devenir de friches industrielles pour lesquelles des acteurs ont des avis divergents. En revanche, la création ou la

préservation de liens sociaux est un objectif qui revient de façon récurrente, qu'il soit premier ou secondaire. Enfin, quelques projets visent à construire des réseaux d'acteurs pour se mettre d'accord sur une position à défendre. Dans d'autres cas, il s'agit, à partir de réseaux existants ou en devenir, de construire et diffuser des références pour la formation ou l'action en matière de concertation ou de médiation.

Cette catégorisation simplifie les choses. En réalité, beaucoup d'actions ont des objectifs croisés. Il s'agit à la fois de se donner des règles d'usage d'un espace, de prévenir des conflits, de créer des liens entre les usagers, de préserver telle ou telle espèce dans cet espace. On retiendra la très grande diversité existante, qui pose plusieurs problèmes. Les objets sont si différents qu'il n'est pas évident, pour celui qui anime une concertation sur les alpages en Haute-Savoie, de se sentir une quelconque proximité avec celui qui travaille en Bretagne sur une zone de marais salants désaffectés. Et pourtant, les enjeux économiques et environnementaux sont parfois très proches et ces acteurs mobilisent souvent les mêmes démarches et outils. La diversité complique sensiblement les échanges entre les porteurs de projets et l'émergence d'un sentiment d'appartenance à un même champ d'action. Les porteurs de projets se retrouvent plus facilement lorsqu'ils interviennent sur les mêmes objets. Ceux qui travaillent sur l'outarde canepetière, la gestion des alpages, l'aménagement d'un quartier de Lyon ou les pollutions d'origine agricole ont des réseaux d'échange qui restent sectoriels (l'environnement avec l'environnement, l'agriculture périurbaine avec l'agriculture périurbaine !) et ne voient pas d'emblée autour de quoi ils pourraient se retrouver, alors que les démarches présentent de nombreux points communs. La diversité des objets pose également la question du positionnement de ces actions sous le chapeau « environnement », pour des personnes qui assimilent ce mot à « la nature ». Tout ceci fait obstacle à la visibilité de ces actions comme parties prenantes d'un même champ, celui de la gouvernance territoriale de l'environnement.

Des variabilités interrégionales minimes

Quelles différences observe-t-on d'une région à l'autre ? Pour ce qui est des espaces concernés par ces initiatives, l'espace rural occupe partout une place importante. Les différences portent surtout sur les espaces littoraux et urbains (voir figure 2).



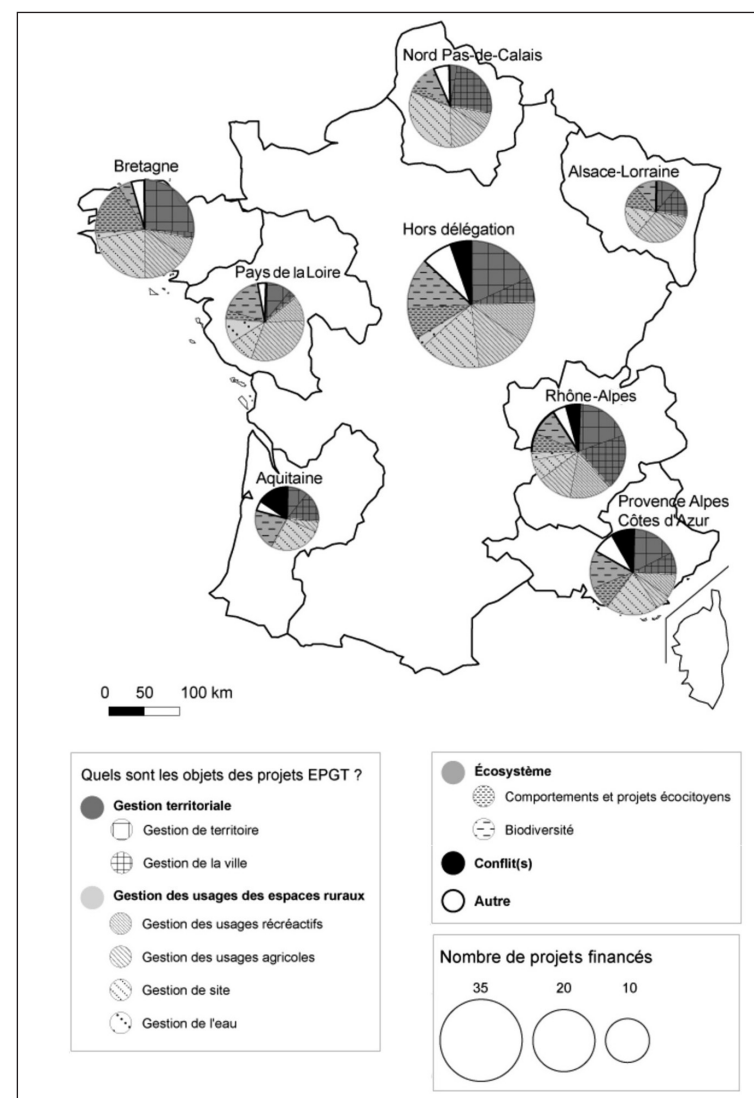
Réalisation : Anne Cadoret, 2009. Source : Fondation de France.

Fonds cartographique : Arctique

Figure 2 : Variations interrégionales : types d'espaces concernés

Toutes les régions qui ont une façade littorale ont des projets littoraux à l'exception de l'Aquitaine : la Bretagne compte beaucoup de projets de ce type, mais est aussi la seule à ne pas compter de projets urbains. Là où les projets littoraux ou urbains sont plus nombreux, on observe qu'ils reposent sur peu de porteurs de projets et qu'il existe souvent des « foyers de projets ». Un porteur de projet finistérien a joué ce rôle en Bretagne quant au littoral, en impulsant et en accompagnant des dynamiques qui se structuraient dans des associations rapidement autonomes. Le Syndicat d'aménagement du golfe du Morbihan a lui aussi été la source d'initiatives multiples (la gestion concertée de marais salants, de bassins versants littoraux, de fonds sous-marins...) mais qui restaient en son sein. Pour le milieu urbain, l'association Robin des Villes a joué un rôle moteur en Rhône-Alpes, avec d'autres organisations qui ont utilisé son savoir-faire. Les projets urbains restent peu présents dans l'Ouest. Une explication partielle pourrait être la présence de plus grandes villes dans d'autres délégations : on retrouve des projets urbains à Bordeaux, Marseille, Lyon ou encore Strasbourg qui sont de très grandes agglomérations organisées sous forme de communautés urbaines. Mais ceci n'explique pas tout, car on trouve aussi des projets urbains à Bourgoin, Montpellier ou Roubaix : peut-être manque-t-il des « foyers de projets » dans ce type d'espace, dans l'Ouest.

À deux exceptions près (l'espace littoral en Aquitaine et l'espace urbain en Bretagne), tous les types d'espaces sont l'objet d'initiatives dans toutes les régions. Qu'en est-il pour les objets ? On observe quelques variations interrégionales, mais elles restent minimales, au vu de cette carte (voir figure 3 ci-contre).



Réalisation : Anne Cadoret, 2009. Source : Fondation de France.
Fonds cartographique : Arctique

Figure 3 : Comparaison interrégionale : les objets de discussion

La diversité est partout présente, même s'il existe quelques nuances, notamment entre le Nord et le Sud. L'entrée par le conflit n'est présente qu'au Sud de la France. Ceci ne signifie pas qu'il n'y ait pas de conflits au Nord, mais l'entrée principale n'est pas celle du conflit. Dans l'espace hors délégation, qui traverse la France du nord au sud, les projets qui ont une entrée par le conflit se situent en Languedoc-Roussillon, ce qui confirme cette tendance. L'entrée agricole est ensuite plus présente au Nord qu'au Sud. Ceci n'est pas sans rappeler la naissance de l'appel à projets, à la suite du programme Territoires dégradés, quelles solutions ? Les régions de l'Ouest de la France disaient ne pas s'y retrouver car celui-ci portait plutôt sur des espaces abandonnés par l'homme ; or ceux qu'elles voyaient se dégrader l'étaient plutôt sous l'action de l'homme. Les espaces qu'il s'agit de gérer ensemble sont sensiblement différents, au moins parmi les espaces ruraux, au Nord et au Sud. Ces variabilités interrégionales restent cependant minimes : force est de constater que l'on s'intéresse « à tout, partout ».

Profils des porteurs de projets

Sans parler cette fois d'inventaire à la Prévert, nous retrouvons encore une grande diversité, dont le déchiffrage apporte des éclairages intéressants (voir figure 4).

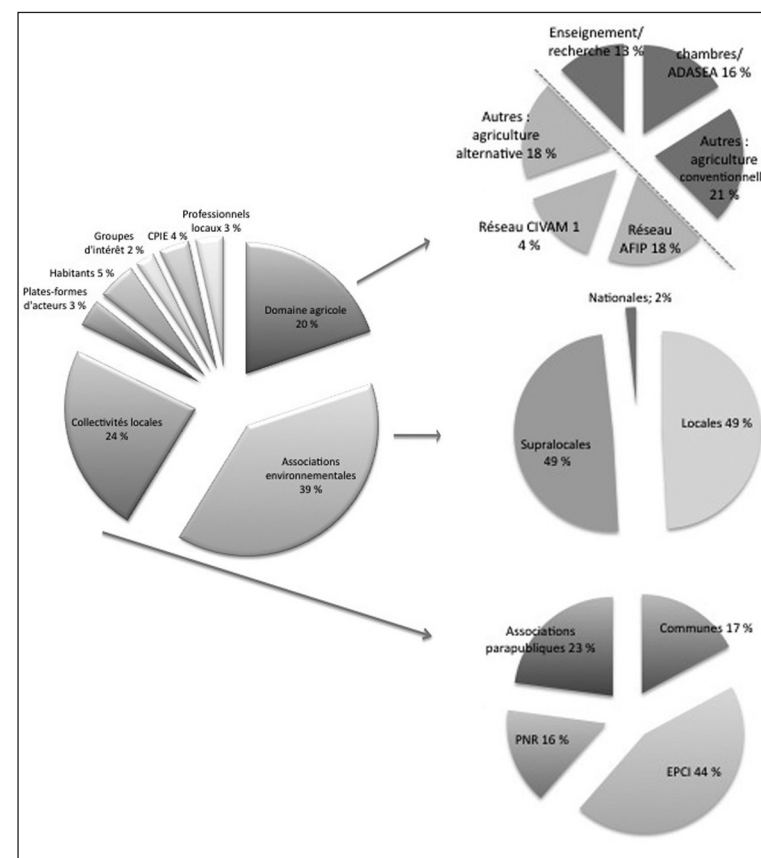


Figure 4 : L'identité des porteurs de projets : analyse quantitative

On constate tout d'abord que près de 40 % des porteurs de projets sont des associations de protection de la nature, dont les objectifs correspondent bien sûr à l'affichage « environnement » de l'appel à projets de la Fondation de France. Ceci témoigne de l'évolution notoire des associations environnementalistes qui, après avoir longtemps privilégié la voie de l'affrontement, s'ouvrent de plus en plus au dialogue avec les autres acteurs. Parmi celles qui prennent l'initiative, on trouve deux types d'associations très

différentes, représentées à parts égales : d'une part des associations locales qui se mobilisent autour d'un environnement connu et familier, auquel les membres sont particulièrement attachés, d'autre part des associations régionales ou nationales, généralement plus professionnelles, qui se mobilisent autour de l'environnement en général.

En second lieu, près d'un quart des projets viennent des collectivités publiques locales. Elles proposent des actions qui relèvent d'une gouvernance et d'une participation citoyenne que de nombreux décideurs appellent de leurs vœux mais que les élus tardent à mettre en place, par manque de volonté ou faute de savoir comment s'y prendre. Les entretiens avec ces porteurs de projets révèlent que l'appel à projets est utilisé par certains agents pour montrer l'intérêt de cette voie à des élus souvent sceptiques, voire franchement opposés à cette option. Du fait de l'extériorité du financement, ceux-ci laissent faire et, le dialogue n'ayant pas engendré de contestation radicale de leur autorité, se laissent convaincre. Au premier rang de ces collectivités viennent des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), en particulier des communautés de communes qui ont, parmi leurs compétences obligatoires, l'aménagement de l'espace. Lorsque celui-ci est d'abord agricole, elles ne savent pas toujours que faire de cette compétence et le programme EPGT leur permet de tester la voie du dialogue, en particulier avec un monde agricole qui tarde à leur reconnaître une légitimité pour agir. Au-delà de l'agriculture, beaucoup d'initiatives de communautés de communes portent sur la conciliation d'usages concurrents de certains espaces. On trouve ensuite des communes, des associations parapubliques et des parcs naturels régionaux. Nous avons regroupé, sous le terme d'associations parapubliques, des structures très diverses mises en place par des collectivités publiques locales, soit pour associer des acteurs privés à un projet qu'elles portent, soit pour offrir un cadre à des acteurs privés pour se mobiliser, soit pour agir sur des espaces et patrimoines privés, ce qu'elles peuvent difficilement faire directement.

En troisième lieu viennent des organisations attachées au secteur agricole, mais qui s'emploient à décrocher ce secteur, notamment autour d'objectifs environnementaux. La moitié d'entre elles sont des organisations liées à la mouvance de l'« agriculture paysanne », porteuse d'une vision de l'agriculture opposée au modèle dominant dans le monde agricole et qui mettent en avant la multifonctionnalité de l'agriculture. L'autre moitié est composée d'organisations agricoles plus conventionnelles.

On trouve ensuite diverses catégories faiblement représentées. Ce sont des associations d'habitants, des plates-formes de concertation associant par exemple des associations environnementalistes et des chasseurs, des groupes locaux porteurs d'un intérêt spécifique, des centres permanents d'initiation à l'environnement (CPIE) et des professionnels locaux. Les CPIE constituent une catégorie elle-même hétérogène car derrière ce label se cachent des organisations dont certaines sont à tendance environnementaliste alors que d'autres sont plutôt issues du monde du développement local. Pour ce qui est des professionnels locaux, cette catégorie est peu représentée mais très intéressante car ces associations pourraient se développer. Nous y avons regroupé des associations composées de professionnels d'un niveau de formation en général élevé (par exemple des architectes ou des urbanistes), qui entendent agir pour leur territoire, dans des domaines autres que l'agriculture. Ces groupes font preuve de beaucoup d'inventivité et défrichent des champs d'action rarement investis par les associations, sinon en termes d'opposition. Ils travaillent par exemple sur la planification spatiale, domaine réservé des collectivités publiques locales, pour construire des propositions, faire réfléchir les citoyens, porter une voix, servir d'aiguillon aux collectivités. En ville, ils s'intéressent à l'aménagement de quartiers, d'espaces verts, là aussi dans des domaines où les collectivités publiques locales n'avaient pas l'habitude d'être confrontées à des interlocuteurs organisés et compétents. L'émergence de ce type d'associations est un phénomène très intéressant.

La concertation, loin des clichés

La concertation, au fil de son itinéraire

Que fait-on ensemble ? Les projets sont souvent très éloignés de l'image que l'on se fait habituellement de la concertation : celle d'acteurs qui dialoguent, échangent des points de vue contradictoires, souvent en réunion. Déchiffrer la diversité et caractériser les projets suppose de considérer leur place dans un itinéraire de concertation. Nous distinguons ainsi, parmi les projets qui relèvent réellement d'un processus de concertation, les catégories présentées ci-dessous (voir tableau 3 : le nombre de projets est indiqué pour chaque catégorie), avec des projets situés au cœur du dialogue, d'autres qui le préparent, d'autres situés en aval. On retrouve ici des formes d'action bien identifiées dans certains travaux de recherche, telles que la médiation miroir²⁷, la traduction scientifique ou la traduction institutionnelle²⁸, mais la diversité observée va beaucoup plus loin.

Tableau 3 : Typologie des projets qui s'inscrivent dans des processus de concertation

Position du projet	Objectif central du projet (ce qui n'exclut pas d'autres objectifs secondaires)		Nb projets
En amont de la concertation	Rendre une catégorie d'acteurs prête au dialogue	Concertation intracatégorielle en vue d'une concertation intercatégorielle	9
	Faciliter l'émergence d'une concertation en offrant un support	Rassembler les acteurs autour d'une action	14
		Rassembler les acteurs pour dialoguer	9
		Élaborer et proposer un support de dialogue (la médiation miroir)	4
		Élaborer et utiliser des jeux de rôles pour faire réfléchir les acteurs	4
		Mettre des connaissances à la disposition des acteurs (la traduction scientifique)	4

27. Beuret J.E., Tréhet C., *op. cit.*

28. Beuret J.E., *op. cit.*, 2006.

Au début, pendant ou à la fin d'une concertation	Favoriser l'ouverture d'une concertation	Ouverture par une action commune Ouverture par la parole échangée	45 50
	Intervenir au cœur d'un ou de plusieurs processus de concertation ou de conflits	Appuyer une concertation en cours	38
		Médiation avec intervention d'un tiers dans un conflit en cours	5
En aval	Appuyer la consolidation du processus	Élargir le processus vers de nouvelles catégories d'acteurs (7 cas) ou vers plus d'acteurs de mêmes catégories (3 cas)	10
	Intervenir en aval d'un processus pour optimiser ses acquis	Traduire les idées issues du dialogue en actions (traduction institutionnelle) Essaimage : favoriser la reproduction de l'action ailleurs	14 3

En amont de la concertation

Lorsqu'il se situe en amont, le projet vise à créer des conditions favorables à l'émergence d'une ou de plusieurs concertations, en rendant une catégorie d'acteurs aptes au dialogue avec d'autres, ou en offrant des supports de dialogue :

– *Préparer une catégorie d'acteurs au dialogue* : certains projets n'associent qu'une seule catégorie d'acteurs. Peut-on parler de gérer ensemble le territoire lorsqu'il ne s'agit de dialoguer qu'entre agriculteurs ou qu'entre chasseurs ? Oui, si cette concertation prépare un dialogue avec d'autres. Certaines catégories ont besoin de ce préalable. Le cas déjà évoqué de la formation d'un groupe de femmes d'une cité, à Marseille, en offre une très bonne illustration. Grâce à cette action, ces femmes ont pris conscience de leur légitimité et de leur capacité à se positionner comme interlocuteur des aménageurs. Elles participent aujourd'hui à des concertations, ce qu'elles n'auraient jamais pu faire sans ce préalable.

– *Rassembler des acteurs pour susciter un dialogue* : viennent ensuite des opérations qui visent à faciliter l'émergence d'un

dialogue direct entre plusieurs catégories d'acteurs. On peut commencer par rassembler des acteurs soit autour d'une action, soit autour d'espaces de dialogue. On se situe encore loin de la concertation, mais on espère qu'en participant à une même action ou à certains échanges, les acteurs vont se rapprocher et, à terme, envisager des concertations. C'est par exemple le cas à Marseille, lorsqu'une association organise un festival autour d'un parc de 26 hectares, peu à peu empiété sur ses franges par l'urbanisation et les projets d'infrastructures. Elle recueille des récits, photos et descriptions pour une meilleure connaissance du site, qui sont ensuite présentés pendant le festival. Cet événement est utilisé comme support pour mettre en relation des acteurs sans liens les uns avec les autres. Il entraînera la création d'un collectif en vue de réfléchir sur le devenir du parc, de contribuer à en définir les fonctions et d'interpeller les institutions sur les enjeux des projets d'aménagement. Le festival a peu à voir, en apparence, avec une concertation : mais ce type d'événement vise à favoriser « une appropriation du territoire et de son devenir » par les habitants, puis l'émergence d'espaces de concertation.

– *Susciter le dialogue par des pratiques de « médiation miroir »* : on peut favoriser l'émergence d'une concertation en projetant une image de la réalité vécue par les acteurs. Cette image peut être cartographique, photographique, sous forme d'une maquette, etc. Ceci rejoint une pratique de médiation identifiée dans des travaux antérieurs sous le terme de « médiation miroir », définie comme une opération visant à susciter le dialogue en mettant en forme la réalité locale pour en projeter une image la plus neutre possible aux protagonistes²⁹.

– *Mettre des connaissances à disposition de tous* : certains projets, toujours en amont, visent à stimuler et alimenter la réflexion de chacun par la mise à disposition d'éléments appropriables et discu-

tables par les participants. Ce sont des éléments de connaissance de la situation, d'évaluation de solutions de compromis à envisager, d'identification et de connaissance des acteurs concernés, etc. Il s'agit là d'opérations de « traduction scientifique », qui consistent à rendre le réel intelligible par les acteurs, dans un langage et sous un format qui leur seront les plus familiers possible, de façon à stimuler leur mobilisation et leur participation³⁰.

Au cœur de la concertation

Le projet peut ensuite se situer au cœur de l'itinéraire de concertation : il a pour objectif soit l'ouverture du dialogue, soit sa facilitation, soit la consolidation du processus, sur la base du dialogue en cours.

– *Ouvrir une concertation* : le projet vise à ouvrir une concertation entre des catégories d'acteurs qui n'ont pas l'habitude de dialoguer entre eux. Ceci suppose de les rapprocher, de créer une certaine proximité entre eux avant d'ouvrir le débat. Deux modalités sont possibles : soit l'on utilise une action commune pour rapprocher les acteurs (ouverture par l'action commune), soit l'on procède par des réunions, visites réalisées ensemble, etc. (ouverture par la parole échangée et partagée). C'est le cas par exemple lorsque le Syndicat intercommunal d'aménagement du golfe du Morbihan, en Bretagne, anime des concertations entre élus et agriculteurs sur le devenir de l'agriculture dans leur commune, ou lorsque la Société d'économie alpestre réunit les usagers d'une zone d'alpage. Le chemin est encore long avant que les idées ressorties de ces séances soient traduites en actes, règles ou projets : mais à ce stade, l'essentiel est d'engager le dialogue.

– *Intervenir au cœur d'un processus de concertation ou de conflit en cours* : le projet vise à conduire et accompagner une concertation en cours. Il s'agit soit d'une concertation directement finalisée qui vise à mettre en place un accord sous diverses formes

29. Beuret J.E., Tréhet C., *op. cit.*

30. Beuret J.E., *op. cit.*, 2006.

(plan de gestion, charte...), soit d'une concertation dont l'objectif est de construire des objets communs (vision du problème, instances de dialogue, etc.). Certains processus sont plus ou moins conflictuels, d'autres pas du tout. Ce critère n'est pas déterminant quant au contenu du projet. Lorsqu'il s'agit d'une opération de médiation, on envisage l'intervention d'un tiers, neutre et plus ou moins indépendant, considéré comme un médiateur (même s'il n'est pas toujours présenté comme tel aux acteurs locaux).

– *Appuyer la consolidation du processus* : celle-ci passe par l'élargissement du réseau des acteurs qui y participent³¹. Pour certains projets, l'appui de la Fondation de France est demandé pour réaliser cette opération, souvent délicate. On se situe alors en aval d'une première phase de concertation qui a associé un petit nombre d'acteurs. On passe d'un groupe restreint à un groupe plus large, par exemple d'un cercle de représentants vers l'ensemble de la population, ou on élargit la concertation vers de nouvelles catégories d'acteurs.

En aval de la concertation

En aval d'une ou de plusieurs concertation(s) qui a (ont) déjà eu lieu, il s'agit d'optimiser les résultats :

– *Ancrer les acquis d'une concertation dans la réalité*, par des opérations de traduction institutionnelle et opérationnelle : par ce terme, on entend la traduction des idées issues de la concertation en actions, projets, investissements, organisations, etc. Cette phase est très importante car il ne suffit pas d'avoir des idées, encore faut-il leur donner une réalité en les traduisant sous une forme opérationnelle. C'est ce travail de traduction qui occupe un Centre permanent d'initiation à l'environnement

31. Car on considère qu'un processus de concertation n'est autre qu'un processus d'innovation (Beuret J.E., *op. cit.*, 2006) et l'on trouve dans la concertation les mêmes « ressorts » que ceux identifiés dans la dynamique des processus d'innovation, par les sociologues de l'innovation (Callon M., Latour B. (Éd.), *La Science telle qu'elle se fait*, Paris, Éd. La Découverte, 1991).

(CPIE) qui rencontre un par un les multiples propriétaires d'une zone de marais pour leur présenter ce que la commune veut faire sur leurs terrains et pour solliciter leur accord. Ce travail arrive en aval d'une concertation menée par le CPIE, portant sur toutes les zones humides de la commune. À la suite de deux réunions publiques, trois zones à risques ont été identifiées. Pour chacune, des propositions ont été construites collectivement et soumises au conseil municipal qui a chargé le CPIE de voir comment les mettre en œuvre. Le démarchage systématique des propriétaires ne ressemble en rien à une concertation : ce travail de traduction est pourtant indispensable au processus d'ensemble, afin qu'il porte ses fruits³².

– *Utiliser l'exemple des uns pour montrer la voie à d'autres*, avec des opérations d'essaimage : il arrive que des processus de concertation puissent « essaimer » lorsque les mêmes besoins et situations de concertation se présentent à différents endroits. Par exemple, si une action a permis d'élaborer un plan local d'urbanisme de façon réellement concertée dans une commune, pourquoi ne pas utiliser cette expérience pour s'en inspirer et amener des acteurs à s'engager dans la même voie dans d'autres communes ? C'est le sens de l'« essaimage ». Le projet vise soit à utiliser l'expérience acquise pour favoriser l'émergence de concertations du même type, soit à montrer que « le dialogue, ça marche » et favoriser l'émergence d'autres initiatives de dialogue, quel que soit le domaine.

Les figures du hors-jeu : trop en amont ou hors de tout itinéraire de concertation

Parmi les 298 projets analysés, certaines actions ont peu à voir avec un processus de concertation. C'est par exemple une association de protection de la nature qui veut préserver un site et

32. Signalons que le CPIE, lors des entretiens avec les propriétaires, a pu se rendre compte qu'il est intéressant de faire parler les anciens sur les sites considérés. Il envisage désormais de réaliser un « sentier des anecdotes » dans ces zones humides pour « faire parler l'intimité du site », ce qui contribuera à l'appropriation du projet par la population.

mettre en place un dispositif d'information du public. La concertation est alors absente et laisse la place à des opérations d'éducation à l'environnement ou de sensibilisation. Dans d'autres cas, il s'agit avant tout de convaincre d'autres acteurs, par exemple des parents ou des intervenants de la restauration scolaire, de privilégier une alimentation collective biologique. La concertation est soit très marginale, soit liée à des objectifs de communication : il est davantage question d'informer et de convaincre que de construire ensemble. Le terme de concertation est alors utilisé pour légitimer une action unilatérale. Nous reviendrons un peu plus loin sur ces cas, où la concertation fait figure d'alibi. Parmi ces projets qui se situent en lisière de l'appel à projets, voire « hors-jeu », plusieurs catégories apparaissent (voir tableau 4).

Tableau 4 : Typologie des projets qui affichent une concertation en réalité très limitée

Concertation limitée ou absente	Concertation marginale mais qui rassemble les acteurs pour...	– les conduire à dialoguer – renforcer des liens	7 12
	Communication pour...	– promouvoir une action d'intérêt collectif – défendre un point de vue particulier	22 13
	Concertation sectorielle	Concertation au sein d'un groupe, sans élargissement envisagé	7
	Concertation très marginale	Concertation prévue comme marginale	11
	Pas de concertation envisagée	Dont expertise (5) et sensibilisation/information (6)	19

Il arrive que la concertation occupe une place très marginale dans l'action envisagée. Mais si celle-ci rassemble des acteurs divers, il reste possible de se trouver très en amont d'un processus de concertation. On s'inscrit parfois dans un « agir bouillonnant » et l'on estime que le fait d'agir ensemble entraînera les protagonistes, de

fait, dans un dialogue dont on ne se préoccupe que de façon marginale : c'est un pari risqué et l'on se situe parfois trop loin de toute perspective de dialogue pour pouvoir raisonnablement miser sur l'action comme déclencheur³³.

On trouve ensuite des opérations où la concertation se confond avec la communication. Le projet est celui d'un acteur qui veut entrer en dialogue avec d'autres catégories d'acteurs pour les convaincre soit du bien-fondé de son action au service de l'intérêt général, soit de la légitimité des revendications qu'il porte au nom de ses intérêts particuliers. Dans le premier cas, certaines de ces actions peuvent éveiller une conscience environnementale qui pourrait engendrer des initiatives de dialogue, à terme.

Viennent ensuite des concertations sectorielles, n'associant que des acteurs qui veulent discuter entre eux mais n'entendent pas rechercher d'accord avec d'autres. Nous avons vu que des concertations au sein d'une seule catégorie d'acteurs peuvent les préparer à un dialogue avec d'autres, mais dans le cas présent, aucun élargissement n'est envisagé. Dans certains cas, ils s'engagent dans une concertation de façon à conduire une action qui rejoint les objectifs d'autres catégories d'acteurs, mais sans associer ces derniers (par exemple des agriculteurs qui proposent une action en faveur de l'environnement sans qu'une concertation intersectorielle ne soit prévue). On reste dans une logique sectorielle de gestion des espaces agricoles par les seuls agriculteurs. Parfois, les participants sont issus de catégories différentes, mais sont déjà en accord les uns avec les autres ou ont les mêmes représentations de la réalité et de l'avenir souhaité, ce qui nous conduit à parler de « concertation acquise ». On trouve enfin des cas encore plus contestables où la concertation ne vise pas à sortir du rapport de force mais à l'alimenter. Les acteurs ont le même point de vue et entendent, *via* la concertation, renforcer leur position pour peser plus lourd

33. Il existe un continuum entre ces actions et celles que nous avons situées en amont de la concertation et qui visent à favoriser son émergence par le fait d'agir ensemble : dans les deux cas, on mise sur l'action collective pour dialoguer et non sur le dialogue pour agir ensemble.

dans le rapport de force qui les oppose à d'autres. La concertation est alors utilisée pour alimenter le conflit autour de l'environnement.

Dans l'ensemble, cette typologie montre que les projets classés dans le « hors-jeu » de la concertation et de la gouvernance ne le sont jamais radicalement. Il existe une indétermination, une « zone grise » où il est difficile de savoir ce qui peut engendrer une concertation et ce qui restera sans avenir en la matière.

Analyse quantitative : des résultats surprenants

En passant les 298 projets de notre échantillon au crible de la typologie des actions, des résultats quantitatifs très intéressants apparaissent.

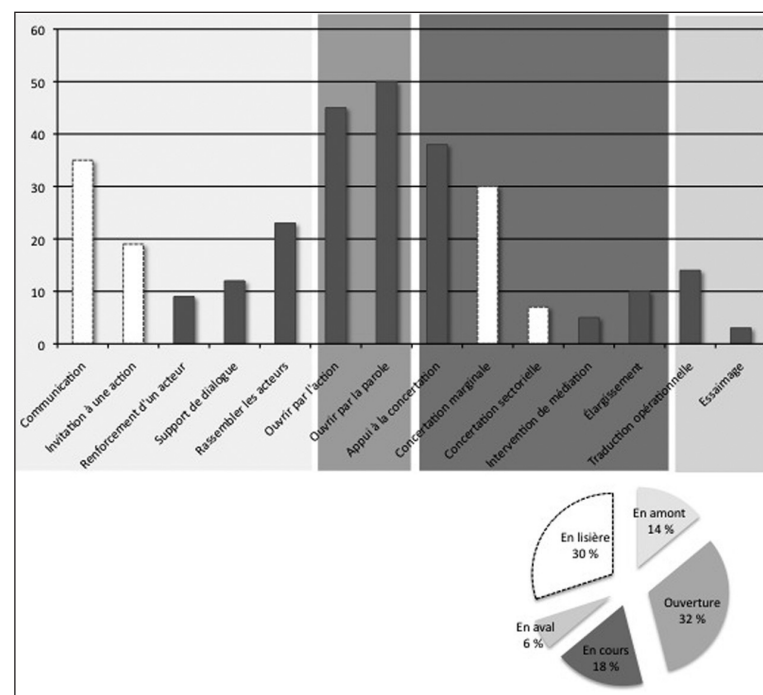


Figure 5 : Positionnement des projets dans les itinéraires de concertation : analyse quantitative

Lorsqu'on se figure une concertation, on imagine souvent des acteurs assis autour d'une table ou au moins, quel que soit le lieu, en train de dialoguer. L'analyse effectuée montre qu'il s'agit pourtant d'une situation très minoritaire, même quand on se situe réellement dans un processus de concertation. Les cas de concertation en cours, avec un dialogue déjà établi entre les protagonistes, ne représentent que 18 % des projets. En revanche, près d'un tiers des projets – et c'est le cas le mieux représenté en termes quantitatifs – sont ciblés sur l'ouverture d'une concertation. Qu'il s'agisse d'inviter les acteurs à agir ensemble en vue de dialoguer, ou à dialoguer en vue d'agir ensemble, la plupart des porteurs de projets s'emploient d'abord à rapprocher et à connecter des acteurs peu enclins à se parler, pour ouvrir le dialogue. 14 % des projets se situent ensuite en amont de l'ouverture de la concertation, avec pour objectif la création des conditions favorables ou *sine qua non* de cette ouverture et 6 % des projets se situent en aval de la concertation. Enfin, 30 % des projets se situent en lisière de processus réels de concertation : ce pourcentage est certes élevé, mais nous avons vu que cette lisière ne doit pas être assimilée à une frontière bien tracée.

Cette analyse quantitative révèle plusieurs éléments dont il est indispensable de tenir compte pour accompagner la gouvernance territoriale de l'environnement et ces concertations locales.

Appuyer les projets sans se tromper d'enjeux !

Les opérations de médiation, entendues comme l'intervention d'un tiers pour faciliter la régulation d'un conflit, sont très rares parmi les projets soutenus. L'enjeu n'est donc pas de proposer des techniques de médiation, comme cela a parfois été fait, mais de s'intéresser d'abord au vécu des projets. Ceux-ci s'inscrivent dans des itinéraires de concertation qui recouvrent des réalités très différentes et supposent une conduite appropriée. Les apports méthodologiques et les services offerts aux porteurs de projets, si l'on entend les soutenir, doivent être pensés en considérant cet état de fait.

Il ne s'agit pas d'abandonner toute référence à la médiation : elle constitue un point de repère parmi d'autres pour des agents chargés d'animer des processus de concertation, avec ou sans conflits. Les méthodes issues du monde de la médiation restent une source d'inspiration, même pour des agents qui ne sont pas en situation de tiers neutre et indépendant. Par ailleurs, le recours à ce tiers pourrait se développer, à l'initiative de collectivités publiques locales qui acceptent de mieux en mieux l'idée de rémunérer ce type de service. Par exemple en Savoie, le CPIE Savoie Vivante a formé un pool de médiateurs. La conjonction de l'affichage d'une offre de médiation et de l'émergence d'une demande (avec une plus grande ouverture des élus) pourrait avoir pour effet le développement de ce type d'intervention. Il ne s'agit donc pas de renoncer à cette référence, mais de penser d'abord à accompagner les porteurs de projets dans toutes les étapes des processus qu'ils doivent conduire.

Plus de la moitié des initiatives qui relèvent réellement de la concertation et de la gouvernance correspondent à des projets visant à faciliter l'émergence de processus de concertation. L'enjeu essentiel est alors la mobilisation des acteurs. Ce qui ressort ici de l'analyse quantitative est confirmé par les entretiens avec les personnes impliquées dans des programmes d'échanges d'expérience et de réflexion, tels que le projet Dialog³⁴. La question posée de façon récurrente par les participants à ce projet porte sur la mobilisation des acteurs y compris lorsqu'ils n'ont pas *a priori* d'intérêt au dialogue. Des réponses existent, notamment lorsqu'on s'interroge plus largement pour savoir « comment créer un intérêt au dialogue ». L'élaboration de références méthodologiques autour de ces questions représente un enjeu majeur.

Par ailleurs, tout appui devra se situer dans la durée. La typologie montre une grande diversité de positionnement des projets,

en amont, en aval ou au cœur d'opérations de concertation. Il s'agit de processus longs, auxquels un appui de courte durée serait inadapté. Les acteurs devront être accompagnés tout au long d'un itinéraire dont nul ne peut connaître ni la durée, ni le tracé exact.

Quelques points de repère : typologie complémentaire

Force est de constater que près d'un tiers de projets se situent en lisière de processus de concertation. Sachant qu'il existe des continuités entre ce qui relève de la concertation et ce qui est hors-jeu, avec une « zone grise » où rien n'est ni blanc, ni noir, il est important de fournir des points de repère à ceux qui souhaiteraient soutenir la gouvernance territoriale de l'environnement. Face à la complexité des choses, nous avons tenté d'approfondir cette question et de fournir quelques points de repère, à l'aide d'une typologie complémentaire, dont l'objectif est précisément d'explicitier la « zone grise ».

Nous constatons qu'il existe deux portes d'entrée dans la concertation, soit par l'action, soit par le dialogue. S'agit-il d'agir ensemble pour dialoguer ou de dialoguer pour agir ensemble ? On conduit les acteurs à dialoguer ensemble soit en les mobilisant autour d'une action collective qui est un prétexte au rapprochement et à l'échange, soit en les réunissant dans des espaces d'échanges, d'où pourront naître des actions collectives. Ce constat supporte une typologie proposée dans le tableau 5 ci-après pour distinguer ce qui relève de la concertation et de la gouvernance, ce qui est hors-jeu, ainsi que les cas litigieux. Les projets sont classés selon une échelle allant de A, où la concertation est au cœur de l'action à D, où la concertation est absente ou marginale.

34. Dialog est un collectif dont l'objectif est de développer l'implication des agriculteurs dans le développement local et de favoriser une gestion partagée des territoires (www.afip.asso.fr/dialog).

Tableau 5 : Les catégories de la typologie secondaire

Typologie des projets		Nb projets
A : Concertation au cœur de l'action	A1 : La concertation est conduite comme une action collective.	52
	A2 : L'autre est invité à participer à mon projet de concertation.	72
B : Concertation périphérique	B1 : Nous agissons ensemble car le porteur de projet est une plate-forme de concertation.	6
	B2 : Concertation sectorielle, partielle ou acquise en amont d'une concertation envisagée avec d'autres catégories.	33
	B3 : L'autre est invité à participer à une action qui doit nous rapprocher en vue de dialoguer.	45
C : Concertation absente ou marginale	C1 : Concertation sectorielle, partielle ou acquise sans élargissement envisagé en termes de concertation.	21
	C2 : L'autre est invité à participer à mon action.	44
D : Aucune concertation		21

En reprenant cette typologie, nous avons classé les projets en fonction des deux portes d'entrée dans la concertation (voir figure 6).

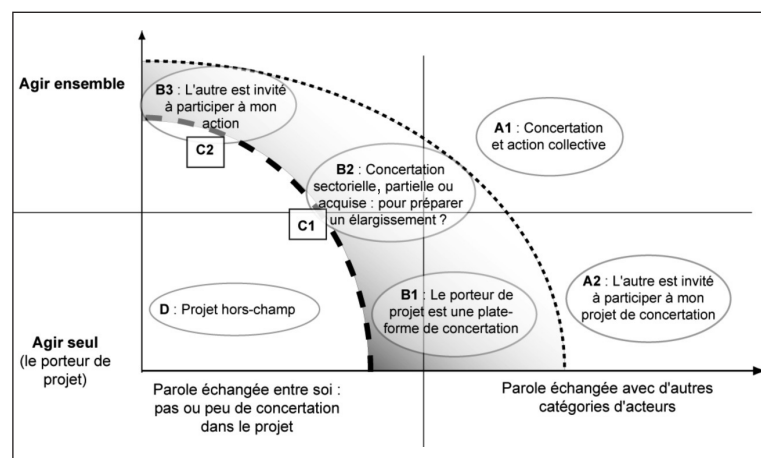


Figure 6 : Typologie secondaire

À gauche de la ligne discontinue se trouvent des projets clairement hors-jeu, classés en D. À droite de la deuxième ligne pointillée, se situent des projets qui relèvent clairement de la concertation et de la gouvernance, classés en A. Entre les deux lignes existe un doute, faible pour les projets classés en B, important pour les projets classés en C.

L'intérêt de cette grille de lecture est de montrer que la concertation peut être abordée de différentes façons et de mettre en cause certaines idées reçues. Ce n'est pas parce que le projet ne comprend pas de temps de dialogue explicites, à grand renfort de réunions, qu'il est sans intérêt en termes de concertation. À l'inverse, un dialogue totalement encadré par une partie en présence, qui en fait sa propre action, présente des limites en termes de concertation. Cette grille de lecture conduit également à mettre en cause des points de repère simplistes. Ainsi, certains pourraient être tentés de dire que la concertation est effective si elle est intercatégorielle et ne l'est pas si elle n'associe qu'une seule catégorie d'acteurs. Or, la concertation intercatégorielle existe en « mode majeur », avec une coconstruction à partir de références différentes, mais aussi en « mode mineur », lorsqu'elle associe dans une « concertation acquise » des acteurs de catégories différentes mais qui ont déjà les mêmes représentations du réel et du futur souhaité : elle a alors un impact très limité. De même, la concertation intracatégorielle existe en « mode mineur » lorsqu'elle ne vise qu'à se construire une position commune pour l'investir dans un rapport de force, mais aussi en mode majeur lorsqu'il s'agit d'échanger, de comprendre, d'apprendre en vue d'accéder à une concertation intersectorielle auparavant hors de portée. Des critères simples ne peuvent donc permettre de réduire radicalement les « zones grises » et de tracer une frontière. Il est nécessaire de composer avec ce flou tout en mettant en place les garde-fous nécessaires, afin d'éviter que les termes de concertation et de gouvernance ne servent d'alibi pour légitimer des projets qui ne répondent qu'à des intérêts particuliers ou sectoriels. Ainsi, lorsqu'il s'agit de savoir quels projets soutenir dans le cadre d'un appui à la gouvernance

territoriale de l'environnement, des critères figés ne peuvent remplacer le regard de l'expert et un dialogue avec les porteurs de projet.

La concertation vue par les différents acteurs

Au-delà de la question de savoir comment distinguer ce qui relève d'une concertation effective de ce qui tient d'une concertation-alibi, il est particulièrement intéressant de s'interroger sur ce qu'est la concertation pour les porteurs de projets. Car sans s'attarder sur les débats de spécialistes sur ce que la concertation est ou n'est pas et sur l'utilité de la définir ou de se contenter d'un terme « flottant »³⁵, on ne peut que constater que les acteurs s'en font leur propre représentation à partir de leur vécu de terrain et non des définitions proposées ici et là. Il semble exister des références partagées qui émergent de ce fourmillement d'initiatives et les nourrissent en retour. Nous les avons donc interrogés sur la façon dont ils définiraient la concertation. Leurs réponses révèlent l'existence d'une certaine culture commune de ce terme.

Notre questionnaire montre que les acteurs concernés se retrouvent autour de quatre des propositions énoncées, auxquelles adhèrent plus de la moitié des personnes interrogées : la concertation, c'est « devenir capable d'agir ensemble » (62 % des personnes interrogées sont d'accord avec cette affirmation), « mieux se comprendre » (60 %), « faire évoluer les comportements » (52 %), « mener une action ensemble » (52 %). Le fait de décider ensemble est aussi largement évoqué (45 %). Il est intéressant de constater que des propositions telles que « résoudre un conflit » (14 %), « collecter/donner/exprimer un avis » (17 %), « élaborer un document collectif » (26 %) ou « se réunir pour évoquer un sujet qui vous préoccupe » (27 %), ont reçu beaucoup moins de suffrages.

Les entretiens, réalisés avant l'envoi du questionnaire, fournissent une image plus intéressante, car aucune indication n'est venue orienter les réponses. À travers les citations d'acteurs

suivantes, se dessine une image composée d'éléments semblables aux étapes d'un processus :

- *Mobiliser, mettre en relation* : « c'est mettre en relation les acteurs, y compris les usagers mais aussi apporter de l'information pour que ces personnes aient la même base de réflexion » ; « la concertation, c'est réunir les gens autour d'une table, ce qui n'est pas forcément facile ».
- *Échanger des informations, écouter, s'écouter mutuellement* : « la concertation, c'est surtout des échanges d'information » ; « dans la concertation, on se met autour d'une table et chacun donne son avis sur le sujet. Chacun veut bien écouter l'autre et, à partir de cette écoute, il va faire évoluer son avis et peut-être arrivera-t-on à faire quelque chose ensemble ».
- *Rapprocher, puis créer une alchimie entre les participants* : « c'est aussi faciliter la perception par les uns de la vision des autres » ; « ce n'est pas inviter les gens à une réunion, ce n'est pas un comité de pilotage... C'est une alchimie complexe » ; « la concertation, pour que ça marche, il faut que tout le monde ait envie ».
- *Une place pour chacun... et la même place* : « dans la concertation, on est tous au même niveau » ; « il y a concertation s'il y a une réelle volonté de discuter, de laisser une place à chacun, s'il ne s'agit pas d'une volonté-alibi » ; « il faut que toutes les voix entendues soient au même niveau ».
- *Un moment, un point de départ, une finalité* : « la concertation sur un territoire, c'est différent de l'action au quotidien » ; « la concertation, elle démarre dès que quelqu'un a une idée, un problème, un conflit » ; « on ne se concert pas sans finalité ».
- *Du point de départ vers l'arrivée, un chemin* : « ça chemine, ça chemine » ; « la concertation, c'est le chemin vers l'accord... ou vers le désaccord total » ; « c'est l'idée de processus de discussion sur un territoire ».
- *Faire à plusieurs, trouver à plusieurs* : « concerter, c'est faire à plusieurs dans le but de faire avancer quelque chose » ; « concerter, c'est travailler de concert » ; « la concertation part d'une idée ou d'un besoin d'une association ou d'une collectivité, qui

35. Mermet L., « La "concertation" : un terme flottant pour un domaine mouvant ? », in *Négociations*, n° 5, 2006/1.

souhaite trouver une solution, une réponse avec toutes les parties concernées ».

- *Un exercice de créativité*: « on part de zéro, puis tout est possible, on essaie de composer ».

Il en ressort une image aux contours flous, mais centrée sur des éléments stables : rapprocher les acteurs, « créer une alchimie » entre eux, instaurer un dialogue fondé sur une volonté de coopération, mettre en place un processus ayant une finalité et rendant possible l'expression de la créativité des participants. Les éléments cités par l'ensemble des porteurs de projets convergent vers la même approche d'un processus de concertation, esquissant une ébauche d'une culture commune de la concertation qui échappe aux scientifiques et experts de ce domaine, mais se forge sur le terrain.

* *
*

L'analyse de multiples projets nous a permis de tracer les contours de ce qu'est la concertation, dans le cadre de la gouvernance territoriale de l'environnement. Conduite par des acteurs très divers, elle porte sur de nombreux objets et prend des formes tout aussi variées. Mais cette diversité peut être déchiffrée en observant la place de chaque action au sein d'un itinéraire de concertation. Il apparaît alors que la concertation est souvent loin de l'image que l'on en a habituellement et que les appuis méthodologiques proposés se révèlent décalés au regard des problèmes rencontrés sur le terrain. La plupart des actions de concertation se situent en amont du dialogue direct entre les acteurs et servent surtout à poser les bases de ce dialogue. Une fois établi, le dialogue n'est pas si difficile à animer, mais c'est son émergence qui requiert le plus d'attention. Comment mobiliser les acteurs ? Comment conduire la concertation au fil de son itinéraire ? Voici les questions clés auxquelles il est nécessaire d'apporter des réponses et face

auxquelles il est utile de proposer des références méthodologiques. Par ailleurs, la concertation répond à des questions très diverses, mais ce terme peut aussi servir à masquer des actions qui relèvent d'une « concertation-alibi ». Nous avons fourni quelques points de repère pour y voir plus clair, mais ce sont surtout les porteurs de projets qui, avec leurs mots et leurs visions, nous ont aidés à préciser les contours de ce terme. L'image se précise : nous allons maintenant nous intéresser à l'impact de ces initiatives.

2. Impacts et enjeux de la concertation

Est-il bon de se concerter ? Tel qu'il est employé, le terme de concertation semble souvent qualifier une opération qui serait par nature bénéfique (y compris par des décideurs et élus qui se montrent souvent très méfiants lorsqu'il s'agit de passer à l'acte). Ce mot a tout d'un *plastic word*, terme employé par Pörksen³⁶ pour qualifier des mots caractérisés par une connotation positive (la concertation serait par nature une bonne chose) et une utilisation dans différents contextes sans définition préalable. La connotation positive attachée à ce terme permettrait de faire l'économie d'un effort de définition et d'évaluation³⁷. Or, certains écologues, convaincus qu'il vaut mieux imposer des règles que les discuter, s'emploient à nous rappeler qu'il faut s'intéresser aux résultats de la concertation avant de lui prêter des effets bénéfiques. Il est donc indispensable de nous intéresser aux effets et impacts réels des initiatives de concertation et de gouvernance territoriale.

Comment évaluer ces impacts ? Cette question est si délicate que nous avons consacré quatre années à mettre au point un outil d'évaluation qui suppose une analyse approfondie de chaque

36. Pörksen U., *Plastictaal*, Utrecht: Het Spectrum, 1990.

37. On retrouve ce phénomène pour des termes tels que participation, durabilité, ou encore développement.

projet³⁸, inapplicable à près de 300 projets. En effet, l'évaluation précise des impacts se heurte à plusieurs obstacles méthodologiques. La concertation est toujours un processus long et il est très difficile de faire des hypothèses sur ses résultats finaux lorsqu'on se situe dans les premières phases du processus, ce qui est le cas dans la majorité des projets étudiés ici. Par ailleurs, les résultats sont souvent diffus : une catégorie d'acteurs peut évoluer dans ses pratiques en rediscutant des questions posées au cours de la concertation au sein de ses réseaux professionnels, sans que cela n'ait de lien apparent avec la concertation. La concertation donne rarement naissance à des accords formels mais entraîne plus souvent des changements de pratiques vis-à-vis de l'environnement ou de représentations des autres acteurs, favorise l'évolution de règles tacites³⁹, développe une plus grande conscience environnementale et des compétences au dialogue, invite à plus d'harmonie dans les relations humaines, autant de choses qui supposent des études spécifiques pour être clairement évaluées. Enfin, plusieurs espaces de concertation peuvent être en interaction dans un même territoire et il est souvent difficile de distinguer les résultats produits spécifiquement par une démarche de dialogue autour de l'environnement.

Il est parfois possible d'évaluer des effets sur l'environnement, mais là aussi, la prudence s'impose. Quelques projets ont mis en place des indicateurs de résultats environnementaux de leurs actions mais ceux-ci restent souvent partiels, car fondés sur le point de vue du porteur de projet. Par exemple dans une

38. Beuret J.E., Beltrando V., Dufourmantelle N., *L'Évaluation des processus de concertation : RELIEF, une démarche, des outils*, La Documentation française, 2006.

39. Lorsqu'un accord se profile, il reste souvent tacite et peut se traduire par une autodiscipline collective nouvelle : par exemple dans une concertation sur la qualité de l'eau, les agriculteurs affirment qu'ils ne se permettraient plus de faire certaines choses qu'ils faisaient avant, sans qu'aucun accord n'ait été officialisé. La concertation a permis de faire évoluer des conventions d'effort, c'est-à-dire le niveau d'effort tacitement attendu de chacun dans la réalisation d'un acte donné.

concertation entre pisciculteurs et naturalistes, le porteur du projet utilise comme indicateurs le nombre de couples d'oiseaux nicheurs d'une espèce menacée que l'on trouve dans les étangs concernés par le processus et le nombre de propriétés pour lesquelles une contractualisation a été obtenue grâce au processus. On arrive à entre 20 et 30 % d'oiseaux supplémentaires pour certaines espèces, avec une quarantaine de propriétés concernées. Mais les gains et les pertes des pisciculteurs ne sont pas considérés ; or l'accord ne sera pas durable s'ils n'y trouvent pas leur intérêt. Il faudrait donc évaluer l'accord du point de vue de chacune des parties, grâce à un jeu d'indicateurs complexe, tenant compte de la diversité des intérêts et des points de vue. Aucun des 298 projets analysés n'a été en mesure de le faire.

Nous aurions pu tenter d'évaluer précisément les impacts de quelques projets par une analyse approfondie, mais étant donné leur diversité, ceci aurait eu peu de sens. Nous avons préféré aller à la rencontre d'une cinquantaine de porteurs de projets, pour qualifier les impacts territoriaux, puis analyser leurs déterminants : quels facteurs tendent à rendre les impacts optimaux, quels autres tendent à les minimiser, voire à créer un risque d'impacts négatifs ? Nous nous intéresserons ensuite aux impacts qui dépassent l'échelle des territoires, notamment en termes d'innovation.

Construire des passerelles et instaurer le dialogue

Le dialogue arrive en tête des changements les plus significatifs cités spontanément par les porteurs de projets : on parle de connaissance des acteurs entre eux et de mise en réseau, ce qui signifie l'émergence de passerelles entre secteurs et d'espaces de dialogue susceptibles de durer.

L'enjeu est de taille. « Ce que nous voulons, c'est aider les gens à se mêler de ce qui ne les regarde pas » : lorsque l'une des responsables de la Fondation de France met en avant cet objectif, il ne s'agit pas d'encourager chacun à se mêler de la vie de son voisin, mais d'amener l'agriculteur à se mêler d'environnement, le

naturaliste à se mêler d'agriculture, le citoyen à se mêler d'urbanisme, ou le grimpeur à se mêler de protection des rapaces des falaises. Il ne s'agit pas de s'y intéresser en entrant en conflit, mais bien d'instaurer un dialogue. Cela fonctionne plutôt bien si l'on en croit les résultats de l'enquête : lorsqu'on demande aux porteurs de projets de citer les effets obtenus parmi un certain nombre de propositions, l'effet cité le plus fréquemment (par 59 % des répondants) est la mise en relation d'acteurs différents.

Dépasser ses propres résistances : passer de l'affrontement au dialogue

Si la création d'espaces de dialogue correspond à l'objectif de nombreux projets, certains porteurs de projets ont d'abord envisagé l'affrontement avec une partie adverse, avant de se raviser. Le projet a alors pour effet de substituer le dialogue au conflit, souvent grâce à un coup de pouce extérieur. C'est un instructeur de la Fondation de France, quelque peu volontariste, qui emmène au pied levé les naturalistes porteurs du projet à aller voir le maire avec lequel ils sont en conflit : l'espace de concertation est né ce jour-là ! C'est un médiateur proposé par la Fondation de France pour venir en aide à un syndicat intercommunal (le Siel, Syndicat mixte des étangs littoraux) confronté au problème des installations illégales sur le littoral (la cabanisation), qui amène les élus à changer d'approche : alors qu'ils avaient prévu de ne se concerter qu'entre eux pour lutter contre la cabanisation, ce qu'ils font depuis des années sans grands succès, ils en viennent à créer un espace de concertation entre eux et les cabaniers. Cela permet, sans pour autant reconnaître la légalité de ces installations, de traiter des problèmes urgents d'assainissement, puis de rechercher des solutions de compromis.

Ce changement d'approche est parfois difficile. Dans le cas du Siel, le dossier présenté à la Fondation de France est une concertation à l'échelle locale entre acteurs compétents dans la lutte contre la cabanisation, tels que les communes, la police, le conservatoire du littoral, etc. L'objectif est de les mettre en

réseau pour faire des documents d'urbanisme des outils efficaces et agir *via* des achats fonciers. Le médiateur proposé par la Fondation de France va « ouvrir le jeu ». Il rencontre les partenaires de la démarche et propose des journées d'écoute sur trois communes concernées par la cabanisation. Une commune s'oppose à cette démarche, affirmant que le dialogue avec des occupants illégaux revient à reconnaître cette occupation. Dans les autres communes, seize personnes participent, ce qui permet de saisir la vision du problème qu'ont les uns et les autres. Les cabaniers veulent évoquer une légalisation, or le Siel ne peut aborder cette question. On définit donc ce qui restera hors du champ du dialogue et l'on parvient à identifier des sujets de préoccupation qui intéressent autant les cabaniers que le Siel : ce sont par exemple les conflits d'usage entre cabaniers et randonneurs ou la question de l'entretien des fossés. Une série de réunions a lieu, suivie d'une restitution qui suscite un débat entre ceux qui s'opposent au dialogue et misent sur l'application de la loi – notamment les services de l'État – et les communes, qui ont vu les limites du recours à la loi. Certaines communes craignent aussi, en lançant le dialogue, de voir émerger des associations de défense des cabaniers. Mais un embryon de discussion a émergé.

C'est parfois un consultant sollicité par le porteur de projet qui rend possible ce changement d'approche, comme dans le cas de l'association Vigilance Dépollution où l'on passe d'un objectif de réaction et de confrontation « tous azimuts » à des objectifs de création d'espaces de dialogue. Le projet de Vigilance Dépollution naît d'un conflit autour d'un site de 8 hectares, ayant appartenu à la filiale d'un groupe pétrolier. La commune engage des travaux pour modifier et renforcer la chaîne de transfert des eaux usées jusqu'à la station d'épuration. Quelques jours après le début des travaux, apparaissent des pollutions importantes dans les canalisations d'eau potable. L'association se constitue et demande l'aide d'un consultant. Selon ce dernier, la stratégie de l'association était « de partir en guerre contre tout le monde ». Il leur fait comprendre qu'ils n'obtiendront rien ainsi : il s'agissait d'« être plutôt des

médiateurs que des agitateurs » et de les amener à « utiliser leur énergie pour trouver des alliés au lieu d'utiliser leur énergie pour partir en guerre ». L'acceptation de cette nouvelle stratégie suppose plusieurs réunions avec le bureau de l'association. Finalement, l'association entend se positionner comme une plaque tournante, « une rotule entre tous les acteurs ; une instance pour les aider à aller vers une solution ». L'objectif est de trouver des alliés : ils inventorieront alors l'ensemble des acteurs impliqués directement ou indirectement dans ce problème de pollution. Plusieurs réunions sont organisées entre l'association et la mairie. Un espace de dialogue émerge, avec certains résultats.

Dans certains cas, l'exemple montré par le projet lui-même permet de vaincre des réticences internes et de créer une volonté de dialogue partagée au sein d'une organisation. Par exemple le projet du WWF, en Brenne, avec un accord entre pisciculteurs et naturalistes, est désormais une expérience citée comme remarquable par la mission eaux douces du WWF. Elle était pourtant mal comprise par les ornithologues du WWF car elle supposait l'élimination de certains oiseaux en excès pour en protéger d'autres : « Nous nous sommes presque fait traiter de traître pour avoir laissé tuer des oiseaux. » Il a fallu faire comprendre que c'était pour en sauver d'autres. Ceci contribue à vaincre des résistances et à faire évoluer durablement la position d'une organisation vers plus d'ouverture vers d'autres acteurs.

Des projets « passe muraille »

Certains projets visent à dépasser des frontières bien établies qui font office de véritables murailles. Les espaces de dialogue qui en résultent sont très intéressants en termes d'impact, car ils associent des acteurs qu'il est difficile d'amener à dialoguer pour plusieurs raisons. Certains ont des intérêts opposés et des représentations très différentes de la réalité, par exemple des chasseurs et des environnementalistes. D'autres appartiennent à des secteurs cloisonnés qui entendent défendre un statut, des prérogatives, une légitimité dans un domaine donné (par exemple des

agriculteurs habitués à être les seuls acteurs légitimes pour gérer l'espace agricole et qui tardent à reconnaître une légitimité à d'autres acteurs). Certains de ces acteurs savent qu'une coordination avec d'autres est souhaitable, voire incontournable, mais craignent de perdre leurs prérogatives s'ils s'ouvrent au dialogue. Certains sont membres d'organisations situées à des échelles différentes (locale, départementale...), de statut différent (public, privé) ou liées à des secteurs différents (par exemple la gestion de la mer et la gestion de la terre), qui n'ont pas de relations entre elles et ne cherchent pas à en avoir. La création d'espaces de dialogue représente alors un enjeu majeur, qui rejoint des objectifs de gouvernance mis en avant dans l'action publique (dépasser les clivages entre acteurs publics et privés et entre acteurs publics eux-mêmes). Un certain nombre de projets portent ainsi sur la création d'espaces de gouvernance particulièrement pertinents.

Nous parlerons de projets « passe muraille » (en reprenant le titre de l'un d'entre eux). Ces projets visent explicitement à favoriser des rapprochements nouveaux, voire « contre nature » si l'on suit les clivages catégoriels classiques. En France, chacun sait qu'écologistes et chasseurs ont peu de relations autres que conflictuelles. La FRAPNA (Fédération régionale des associations de protection de la nature) et la Fédération départementale de la chasse de Haute-Savoie se sont engagées ensemble dans un projet qui vise à consolider un rapprochement autour d'actions concrètes intéressant les deux parties. L'une de ces actions consiste à promouvoir simultanément la réintroduction d'arbres fruitiers en forêt et celle d'espèces fauniques. Le même type de rapprochement est l'objet du projet de la Fédération des chasseurs du Languedoc-Roussillon, présenté précédemment.

D'autres projets visent, pour les porteurs de projet, à investir un domaine qui n'est pas de leur ressort mais où ils peuvent apporter quelque chose à une construction commune. C'est le cas par exemple de projets relatifs aux documents d'urbanisme : des organisations ancrées dans un monde agricole et rural telles qu'une

Fédération départementale des groupes Civam (Centre d'initiative pour valoriser l'agriculture et le milieu rural) parviennent à s'investir dans ce champ. La FD Civam 64 porte ainsi une action de concertation autour du SCoT (Schéma de cohérence territoriale) de la ville de Pau. Elle le fait car elle s'aperçoit que s'investir dans l'appui à l'agriculture périurbaine et dans la vente directe de ses produits n'a pas de sens si l'on ne trouve pas les moyens de réserver des terres à l'agriculture à proximité des villes. Or, ceci suppose une concertation avec les autres acteurs dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme. Elle parvient à se faire admettre dans ce champ ce qui, au regard d'autres expériences, est loin d'être facile : un nouvel espace de dialogue émerge au-delà des cloisonnements existants. Comment est-elle parvenue à devenir légitime pour intervenir dans ce domaine ? Selon la FD Civam, la promotion du concept de développement durable, l'existence de chartes de l'environnement, de projets d'Agenda 21, le programme national nutrition et santé créent un climat favorable pour aller vers les élus. Le projet est d'abord passé par la réalisation d'un diagnostic du territoire par trois agents, de la communauté d'agglomération, du pays du grand Pau, de la FD Civam. Ce travail a permis une mise en confiance de ces trois partenaires. Un consultant externe a réalisé des formations/sensibilisations au dialogue territorial pour des élus, des techniciens et des acteurs de la société civile. Une première réunion s'est ensuite déroulée avec quarante élus, suivie de l'organisation d'un forum des élus, par le pays et la communauté d'agglomération. Puis des actions expérimentales ont été réalisées en appui à certaines communes dans le cadre des plans locaux d'urbanisme. Cette expérience est intéressante car elle montre comment une organisation agri-rurale parvient à jouer un rôle-clé et à investir des champs qui ne sont pas les siens : la ville d'une part, le monde de l'urbanisme d'autre part.

Certains projets sont portés par des organisations originales, constituées comme des plates-formes de concertation, qui se renforcent en les menant à bien. Il est intéressant de contribuer à l'émergence et au renforcement de telles structures qui mettent en cause

l'organisation très sectorielle et la fracture public-privé qui marque nos institutions. C'est le cas par exemple de l'association de gestion des espaces karstiques (Agek), qui regroupe une commune, une réserve naturelle et un comité départemental de spéléologie, ou encore d'Agir pour la valorisation des espaces naturels de l'Ain (Avena), qui regroupe une association touristique, la fédération départementale de chasseurs, celle des pêcheurs, une association environnementaliste, le conservatoire Rhône-Alpes des espaces naturels.

Certaines « murailles » ne séparent pas des groupes d'acteurs mais définissent des échelles qui se muent parfois en carcans inadaptés au traitement de certaines problématiques. Ainsi, quelques projets visent à montrer la voie en vue de redéfinir des espaces de gestion. Par exemple en Bretagne, deux pays⁴⁰ se sont regroupés pour s'adapter à une échelle pertinente en matière d'environnement. Ils ont élaboré une charte commune, spécifique au champ de l'environnement, pour faire face au problème de la qualité de l'eau (et répondre à une situation particulière, les cinq bassins versants que compte l'un de ces pays débouchant tous dans le pays voisin). Il s'agit ici de créer un espace de dialogue et d'action qui dépasse les frontières administratives existantes.

Tous ces projets visent non seulement à faire émerger de nouveaux espaces de dialogue et de gestion mais aussi à briser des frontières qui posent bien des problèmes. Dans le domaine de la gestion de la nature, Gilles Barouch⁴¹ dénonce une « gestion par filière » dans son ouvrage au nom évocateur, intitulé *La Décision en miette*⁴² : ces projets apportent une réponse à ce problème.

40. Le terme « pays » est employé dans ce livre au sens de la loi Voynet. Les « pays » créés par les lois Pasqua (1995) puis Voynet (1999) correspondent à une échelle jugée pertinente pour la formulation d'un projet de développement territorial et la gouvernance de ce projet.

41. Barouch G., *La Décision en miettes*, Paris, Éd. L'Harmattan, 1989.

42. Nous avons nous-mêmes parlé de « gestion en mosaïque » au sein des réserves de biosphère, des territoires pourtant ciblés par des mesures spécifiques de gestion de l'environnement, (Beuret J.E., *op. cit.*, 2006).

Des acteurs « multicasquettes »⁴³ au cœur de l'action

L'observation des projets « passe muraille » montre que l'on y trouve très souvent une ou plusieurs personnes qui portent le projet avec un engagement personnel fort et se positionnent comme des « traducteurs », car ils comprennent aisément le langage des uns comme celui des autres. Ce sont parfois des agents de développement, mais on trouve aussi des leaders locaux dotés d'une multiappartenance. Par exemple, une concertation entre le monde de l'escalade et de l'environnement autour de la préservation des rapaces des falaises est portée par un animateur environnement qui est aussi grimpeur ; dans le cas du rapprochement entre chasseurs et environnementalistes en cours en Haute-Savoie, l'initiateur du projet est à la fois environnementaliste et chasseur. Quant au président de la fédération de chasse, il est aussi élu et chargé d'un Agenda 21. Nous avons déjà évoqué l'importance d'une multiappartenance ou de parcours professionnels ignorant les frontières sectorielles traditionnelles, pour porter des initiatives de concertation et de gouvernance. Ces caractéristiques ont encore plus d'importance dans les projets « passe-muraille ».

En termes quantitatifs, tous les projets n'ont pas d'ambitions aussi nettes concernant le décroisement de certains secteurs, mais l'enquête montre qu'en majorité, ils conduisent leurs initiateurs à se rapprocher de partenaires et à agir dans un domaine inhabituel pour eux. Lorsque l'on interroge les porteurs de projets sur ce sujet, des rapprochements public/privé sont fréquemment cités, ce qui va dans le sens d'une réelle gouvernance des territoires.

Plus que des passerelles : créer un « milieu dialoguant »

L'essaimage du dialogue ou l'émergence d'une gouvernance territoriale

Des passerelles sont certes utiles, mais on est encore loin d'une gouvernance territoriale d'ensemble. Or, l'analyse des effets des projets montre que celle-ci peut se développer à partir de quelques projets, par un effet d'essaimage du dialogue. Le CPIE Savoie Vivante parle d'« effet de contamination » : « la concertation se développe à un endroit et d'autres suivent le même chemin ». C'est le territoire qui est « contaminé », avec des projets en cascade, portés par un même acteur ou par des acteurs distincts.

Par exemple, le Syndicat intercommunal d'aménagement du golfe du Morbihan (SIAGM) a engagé cinq projets financés par le programme EPGT de la Fondation de France, entre 1999 et 2003⁴⁴. Or, lorsqu'on se penche sur ces cinq projets, on s'aperçoit que chacun résulte de projets de concertation antérieurs et engendre lui-même des projets de ce type. Le premier projet financé par la Fondation de France est ainsi à la source d'une « cascade de projets », avec des effets boule de neige manifestes (voir tableau 6).

43. Beuret J.E., Tréhet C., *op. cit.* ; Cadoret A., *op. cit.*, 2007.

44. Il disposait alors de peu de sources de financements : devenu par la suite un projet de parc naturel régional, il a pu accéder à des financements plus conséquents.

**Tableau 6 : Projets en cascade et effets boule de neige :
le cas du SIAGM**

	Projet	Découle de...
1999	Projet A : concertation agriculteurs/élus sur l'agriculture littorale dans plusieurs communes.	
1999	Projet B : forum des acteurs du golfe.	Le projet B découle du projet A et de divers projets de concertation de ce type.
2000	Projet C (non financé par la Fondation de France) : concertation agriculteurs/chasseurs pour la gestion de friches à Locmariaquer.	Ce projet résulte du projet A, mis en œuvre notamment dans la commune de Locmariaquer.
2001	Projet D : réhabilitation de marais salants dégradés avec l'installation d'un paludier. Concertation impliquant les chasseurs, les écologistes, le propriétaire du marais et deux ostréiculteurs qui exploitaient des claires.	Connexion entre B et D : le paludier a été rencontré lors du forum des acteurs du golfe.
2003	Projet E : projet de concertation sur la qualité de l'eau dans le bassin versant de la rivière de Penerf.	Le projet E découle du projet A. La concertation entre agriculteurs et élus a été élargie aux ostréiculteurs dans la commune de Surzur, puis élargie vers l'échelle du bassin versant.
2003	Projet F : concertation au sein du secteur de la plongée pour la mise en place de mouillages écologiques.	Connexion avec A, B, C, D : la concertation résulte du projet de PNR qui résulte de toutes ces actions convergentes.

Le SIAGM propose d'abord aux élus communaux de réfléchir avec les agriculteurs, commune par commune, au devenir de l'espace agricole, soumis à des problèmes de spéculation foncière et d'extension de l'urbanisation (projet A). Dans une commune, il en résulte une concertation entre agriculteurs et chasseurs pour la

gestion de friches (projet C). Il tente par ailleurs de lancer des processus de concertation autour de certains conflits, entre ostréiculteurs et plaisanciers, armateurs de vedettes à passagers et opérateurs touristiques, etc. Constatant que les choses ne peuvent être considérées sans liens les unes avec les autres, il organise un forum des acteurs du golfe (projet B), qui découle directement des concertations antérieures. À cette occasion, les agents du SIAGM rencontrent un paludier et engagent un projet de réhabilitation de marais salants abandonnés, fondé sur une concertation entre chasseurs, écologistes, deux ostréiculteurs et les propriétaires du marais (projet D). Du projet A découle une concertation sur la qualité de l'eau, n'associant au départ que les agriculteurs et les ostréiculteurs d'une commune, puis élargie à l'échelle du bassin versant (projet E). Enfin, tous ces projets conduisent le SIAGM à envisager la création d'un parc naturel régional : dans le cadre de ce projet, le SIAGM engage d'autres concertations telles que le projet F, autour de la mise en place de mouillages écologiques. À partir de quelques passerelles, s'initient de multiples échanges qui contribuent à faire émerger une gouvernance de l'environnement pour l'ensemble du territoire.

Selon Monique Cassé, chef de projet au SIAGM, « les choses glissent les unes par rapport aux autres ». Les effets boule de neige peuvent prendre d'autres formes et il s'agit parfois de reproduire la même action ailleurs ou d'alimenter des actions portées par d'autres organisations. Ainsi, l'action du Siel a donné des idées à certaines communes, et le consultant mobilisé par le Siel est allé rencontrer les élus à leur demande pour présenter la démarche de médiation et de concertation. Certains projets sont repris par des collectivités publiques locales, avec là aussi un effet boule de neige. Autre exemple, l'association Bruit du Frigo agit pour la mise en place de jardins publics dans des espaces abandonnés : cette initiative a été prise en compte par la mairie qui va élargir ces jardins et utilise désormais l'association comme prestataire.

La création d'espaces de dialogue en fait émerger d'autres. Ces espaces en interaction les uns avec les autres, permettent aux

composantes d'un système⁴⁵ de concertation et de gestion d'émerger progressivement. L'émergence de ce système, avec une densification progressive des espaces de dialogue à partir des effets boule de neige que nous avons mis en évidence, apparaît très bien dans les analyses en longue période que nous avons réalisées dans le cadre d'autres recherches⁴⁶. Associant des acteurs privés et publics très divers, ce système est un support pour la gouvernance territoriale de l'environnement.

Des pépinières d'initiatives de dialogue

Certains effets boule de neige reposent sur des porteurs de projets qui jouent le rôle de pépinières de projets. Le SIAGM a ainsi suscité de multiples initiatives, tout en restant l'opérateur de ces projets. Le cas du Cempama est différent : cet organisme engendre des projets qui ne restent pas en son sein mais « irriguent » le territoire. Cet établissement public de formation, qui assure également des missions d'animation dans le territoire où il se trouve, a accompagné des porteurs de projets jusqu'à ce qu'ils puissent voler de leurs propres ailes. Il a utilisé le financement de la Fondation de France pour accompagner l'émergence d'associations à partir d'initiatives portées par des acteurs du territoire. Au sein du Cempama, certains formateurs agissent comme des « entrepreneurs d'institutions ». L'un d'entre eux se trouve à l'origine d'un certain nombre d'initiatives, toutes à la croisée des chemins entre environnement, agriculture, conchyliculture et pêche. Le Cempama a ainsi accompagné la création de CAP 2000, dans le Morbihan, structure qui associe des conchyliculteurs, des agriculteurs et des pêcheurs. Cette expérience a été utilisée en

formation continue et une apprenante a souhaité s'en inspirer pour créer un CAP 2000 dans le département du Finistère, où l'on retrouve la même problématique. Le Cempama a accompagné la conception du projet puis a reçu les fonds qu'il a ensuite redirigés vers l'association nouvellement créée (donner le financement directement à CAP 2000 Finistère aurait supposé de créer cette structure, avant que les protagonistes ne le fassent). Parallèlement, le Cempama a accompagné l'émergence de diverses structures qui se sont constituées en vue de la création de CAP 2000 Finistère, telles que les « coureurs de grèves », association constituée par les pêcheurs à pied pour assurer leur représentation. Il a ensuite suivi la création des « artisans du vivant », association de pêcheurs qui ont souhaité inviter des agriculteurs et des pêcheurs à pied à les rejoindre, en s'inspirant de l'expérience de CAP 2000. On observe donc un effet boule de neige dans une construction institutionnelle qui aboutit à l'élargissement d'une structure de concertation présente dans le Morbihan, puis dans le Finistère, ainsi qu'à l'émergence d'associations partenaires. Autour de la problématique de l'environnement littoral, le Cempama a simultanément appuyé la création de Cap vers la nature, association d'éducation à l'environnement et de l'Observatoire du plancton, autant de nouveaux espaces de dialogue en interaction les uns avec les autres. On voit donc apparaître, autour d'une pépinière de projets, une nébuleuse de projets qui relèvent d'une gouvernance territoriale de l'environnement.

La création de nouvelles capacités et ressources pour le dialogue

Tout ceci contribue à créer un milieu dialoguant, constitué d'acteurs ouverts à la discussion et de multiples espaces de concertation. Celui-ci se renforce également *via* l'acquisition de nouvelles aptitudes au dialogue qui peuvent faire l'objet de projets spécifiques. C'est par exemple le cas du projet porté par le CPIE Savoie Vivante qui, à l'échelle d'un département, forme un pool de médiateurs. La Savoie est un département avec peu de surface

45. On parle d'un système car d'une part ces espaces sont en interaction dynamique, notamment *via* des acteurs présents sur plusieurs scènes, d'autre part ils ont des objectifs communs liés à la gouvernance de l'environnement. Voir De Rosnay J., *Le Macroscopie : vers une vision globale*, Seuil, 1975.

46. Notamment Follezou S., Rivière C., *Approche systémique de la dynamique de concertation du golfe du Morbihan, ou comment articuler gestion globale et dynamiques locales*, Mémoire de DESS évaluation de projets, université de Rennes 1, et mémoire de DAA halieutique, ENSAR, 2003.

exploitable et celle-ci est l'objet de convoitise. De ce constat est née la volonté de développer une « attitude de concertation » au niveau local et départemental. Le CPIE a eu l'idée de « fabriquer des ressources humaines ». Le projet a permis la constitution d'un groupe départemental avec des acteurs de l'économie, de l'environnement, des territoires, de l'agriculture, de l'administration déconcentrée. L'objectif était que chaque organisation délègue une personne capable de « contaminer » sa propre structure et d'être un référent en matière de dialogue territorial et de médiation. Les membres ont suivi ensemble une formation au dialogue territorial, suivie d'un voyage d'études. Ces compétences sont disponibles et constituent désormais un apport important au « milieu dialoguant » que Savoie Vivante cherche à créer.

Le regard des porteurs de projets

Les porteurs de projet ont été interrogés sur les changements les plus significatifs qu'ils ont réussi à obtenir. Parmi ceux-ci figurent la création de passerelles entre acteurs, d'espaces de discussion, de compétences au dialogue, autant d'éléments qui supportent le milieu dialoguant que nous venons d'évoquer. Selon les personnes interrogées, les projets ont surtout rendu possible « la rencontre et l'échange entre des acteurs divers » [...] « qui n'avaient pas échangé tous ensemble jusqu'alors ». Ces rencontres ont permis « une ouverture à des priorités autres que celles défendues à la base par les acteurs » et de voir que « l'autre n'est plus un opposant mais une personne responsable avec laquelle on peut parler et négocier ». Elles ont engagé la « mise en place d'une "intelligence collective" qui a enrichi le contenu du projet ». Que ces rencontres aient ou non débouché sur une structuration de ces acteurs en un réseau formel ou sur des actions concrètes, elles leur ont avant tout permis de s'interroger d'une part sur les réalités de chacun, d'autre part sur leur territoire et ses enjeux environnementaux. Les projets ont contribué à faire évoluer « la vision des acteurs sur leur propre territoire », à leur faire « prendre conscience de la nécessité d'une meilleure interconnaissance pour parvenir à un partage

harmonieux du territoire », dans une optique de développement durable.

Quels bénéfices environnementaux ? Les bienfaits du dialogue

Économiser le coût du conflit et de la non-gestion d'un environnement menacé

L'apaisement des tensions et la prévention de conflits s'accompagnent généralement de bénéfices environnementaux, car ils permettent d'économiser le coût du blocage et de la non-gestion. Ainsi, même en l'absence de tensions, un porteur de projets dénonce des situations où « il ne se passe rien ». Le blocage signifie bien souvent la non-gestion de problèmes environnementaux, avec une dégradation de la situation plus ou moins rapide et manifeste. C'est par exemple l'absence de régulation des pollutions d'origine agricole, avec des effets négatifs qui s'accumulent sans réaction significative. Dès lors, selon les termes employés par un porteur de projet, le dialogue est « moins long et moins coûteux que le blocage ».

Le dialogue permet aussi d'économiser d'autres coûts. Ce sont ceux liés aux dégâts matériels parfois engendrés par le conflit. Ce sont surtout, selon les porteurs de projets, les coûts d'investissement des parties dans le conflit. Un porteur de projet évoque l'énergie dépensée dans le conflit, énergie qui aurait été mieux utilisée dans la construction d'actions de gestion de l'environnement. Certains conflits environnementaux mobilisent des parties qui vont dépenser beaucoup de moyens pour afficher leurs oppositions, avec une certaine surenchère. À ces coûts, parfois matériellement évaluable, s'ajoutent d'autres beaucoup plus discrets, mais non moins importants. Un porteur de projet évoque des « cabossés de la vie » et, parmi eux, « des gens très malheureux de voir un littoral détruit ». Ces dégâts affectifs concernent aussi des gestionnaires confrontés à des conflits qui les dépassent : l'un d'entre eux a évoqué la « pire expérience » de sa carrière professionnelle à propos

d'une rencontre entre agriculteurs et ostréiculteurs lors de laquelle « la réunion n'avait pas encore commencé qu'ils se tapaient déjà dessus ». Il a refermé ce dossier durant deux ans et n'a plus voulu en entendre parler, quitte à laisser la situation se dégrader, sans régulation. On trouve ici à la fois des dégâts affectifs et les coûts du blocage, autour d'un problème de qualité d'eau dont la gestion nécessitait pourtant une action rapide et concertée.

Le blocage se traduit donc par la non-gestion de problèmes environnementaux, avec des effets négatifs qui s'accumulent sans aucune régulation, tant qu'aucun processus de concertation n'a été engagé. Au niveau des acteurs qui portent des préoccupations environnementales, le conflit se manifeste par une moindre disponibilité : au lieu d'agir en faveur de l'environnement, ils investissent du temps et des moyens dans une opposition souvent stérile.

Concilier préservation et multiusage de l'environnement

Les actions mises en œuvre sont très diverses. Mais nombre d'entre elles portent sur la cohérence d'usages concurrents d'espaces ou de ressources. Les impacts observés sont soit des changements de pratiques d'acteurs, soit des accords qui permettent une cohabitation plus harmonieuse, soit le développement d'activités en synergie avec les activités existantes. Les bénéfices environnementaux sont difficiles à quantifier, mais sont identifiables.

Préserver l'environnement en favorisant le développement

Les changements de pratiques sont parfois encadrés par des chartes ou des contrats, mais le plus souvent, ils sont très difficiles à évaluer. Parfois, en l'absence de tout accord formel, les acteurs affirment que « les comportements ont changé » : le fait d'être impliqué dans un dialogue, outre favoriser une prise de conscience des enjeux environnementaux, conduit les acteurs à respecter une certaine autodiscipline. Un porteur de projets résume ceci en affirmant que le bilan qu'il tire de l'action mise en œuvre

tient en une phrase : « C'est la concertation qui crée le changement de pratiques. »

Des compromis sont parfois obtenus pour concilier plusieurs activités qui s'excluent plus ou moins strictement. On trouve un certain nombre de cas où un usage porte préjudice à un autre et où des compromis doivent être recherchés, chacune des parties étant invitée à évoluer dans son point de vue et ses pratiques. Il est frappant de constater qu'au début de l'action, chacune des parties pense être en situation d'exclusion, donc d'incompatibilité totale avec les autres usagers. Le projet sert d'abord à révéler l'existence de compatibilités. On passe alors de situations d'affrontement et de non-régulation à des situations de coopération, avec une régulation qui permet de juguler certains problèmes environnementaux.

L'objectif est parfois de concilier la préservation de l'environnement et le développement d'activités économiques : le projet du WWF dans la Brenne, déjà évoqué, vise à « trouver des compromis à bénéfice mutuel » entre les naturalistes et des pisciculteurs dont les activités sont affectées par une surpopulation de cormorans. Les naturalistes entendent protéger les habitats des oiseaux migrateurs, notamment ceux des cormorans. À l'issue de la concertation, des conventions locales sont signées : les pisciculteurs ont le droit de tuer des cormorans en été, en échange de quoi ils s'engagent à protéger les nénuphars et les habitats d'autres espèces d'oiseaux. Les protagonistes obtiennent une « autorisation d'expérience », c'est-à-dire une dérogation accordée par le ministère de l'Environnement qui leur permet d'expérimenter ce dispositif. Il existe un bénéfice environnemental car les naturalistes voient la population d'oiseaux migrateurs augmenter (à l'exception des cormorans, mais ceux-ci sont en surnombre). Le bénéfice environnemental n'existera durablement que s'il existe un bénéfice mutuel, ce qui est le cas, les pisciculteurs limitant les pertes engendrées par les cormorans. Il peut aussi être question de mettre en cohérence plusieurs activités économiques autour d'un problème d'environnement. Plusieurs projets portent par exemple sur des

oppositions entre agriculteurs et ostréiculteurs autour de problèmes de qualité de l'eau et ont permis de construire des compromis.

Dans d'autres cas, la préservation de l'environnement suppose de gérer certaines activités récréatives. Un projet porte par exemple sur la préservation des rapaces des falaises, par la mise en œuvre d'une charte coconstruite par les environnementalistes et les grimpeurs. Les accords obtenus sont parfois plus contraignants : ainsi, la communauté de communes de Dieulefit engage l'élaboration d'un plan de circulation qui sera opposable aux tiers. Il permettra de réguler les flux liés aux activités récréatives, avec des bénéfices environnementaux.

Le développement d'activités en synergie avec l'environnement

Certains projets ont pour objectif majeur la valorisation économique de l'environnement. L'hypothèse sous-jacente soutient que celui qui développe une activité, par exemple touristique, fondée sur la jouissance de l'environnement, aura tout intérêt à en assurer la préservation⁴⁷. Sans parler de valorisation touristique, il est possible de développer des activités qui apportent un service environnemental tout en créant des emplois. C'est le cas de l'initiative portée par le Société d'économie alpestre qui vise à réinstaller des troupeaux dans des alpages sous-pâturés. Le sous-pâturage nuit à la qualité de la végétation et crée des risques d'avalanches. La réinstallation d'un troupeau ne peut se faire sans concertation avec l'ensemble des usagers de l'espace concerné. Dans ce cas, le dialogue engendre des bénéfices environnementaux mais aussi économiques.

Tous ces projets ouvrent des pistes pour la mise en œuvre du développement durable, de façon très concrète. Cependant, la recherche de compromis entre des usages concurrents d'espaces et de biens d'environnement comporte un risque à considérer avec

47. Ceci n'est pas toujours vrai, notamment dans des sites surfréquentés, mais les projets soutenus se trouvent plutôt dans des environnements relativement ordinaires où ce risque est limité.

attention : les participants pouvant se mettre d'accord... contre l'environnement. Par exemple, un projet a été soumis à la Fondation de France pour l'aménagement de jardins ouvriers au cœur d'une ZNIEFF (zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique), de façon concertée. On parle de « réhabilitation de la ZNIEFF » dans le titre du projet, mais le fait d'y créer des jardins ouvriers pose problème. L'objectif réel n'est pas de protéger l'environnement mais d'aménager les lieux et de renforcer des liens sociaux autour de ces jardins. De façon plus générale, un risque inhérent à la concertation est de s'entendre entre soi, aux dépens des absents : l'environnement peut alors faire figure d'alibi.

Un enchevêtrement de bénéfices sociaux, économiques et environnementaux

Les impacts environnementaux s'accompagnent parfois non seulement de gains économiques – par exemple lorsque l'on parvient à créer des emplois autour d'une activité qui valorise ou préserve l'environnement – mais aussi de bénéfices sociaux très importants.

La création de lien social : impact central ou périphérique

Certains projets mettent en avant la création de lien social autour de l'environnement, comme l'action d'une petite association naturaliste de la périphérie de Rennes qui vise à aménager une friche. Les habitants ont été invités à participer à la plantation d'une haie bocagère, avec un double objectif : environnemental pour la faune d'une part, esthétique d'autre part. L'opération de plantation a été réalisée avec trois cents personnes, en coopération avec le service des espaces verts de la ville. Des arbres sont parrainés par des enfants de l'école ou des habitants. Cet espace est aujourd'hui utilisé en accueil de loisir et est avant tout un support de rencontres. Ce projet a donc permis de créer du lien social à une petite échelle, autour d'un environnement-support.

Tout dialogue est évidemment producteur de lien social. L'action environnementale peut servir à créer du lien social, ou la

création de lien social peut servir à gérer l'environnement. Que le lien social soit un impact central ou périphérique, le dialogue autour de l'environnement associe donc des effets sociaux et environnementaux.

Autour de la gouvernance : citoyenneté active, considération et estime de soi

Nombre d'actions visent à optimiser la participation citoyenne. Le dialogue permet par exemple d'associer la population au contenu d'opérations d'aménagement qui la concerne. Il ne s'agit pas de définir ensemble des politiques publiques, mais plutôt de faire évoluer les pratiques des opérateurs dans la mise en œuvre des politiques publiques, pour les amener à mieux collaborer avec ceux qui sont les bénéficiaires désignés de leurs actions. La participation de ces derniers en fait des citoyens à part entière, proactifs, avec des changements de posture et des conséquences sociales parfois très importantes. Dans le cas de l'AGAMFA à Marseille, présentée au début de cet ouvrage, les femmes insistent sur ce qu'elles ont gagné en termes de confiance en elles et de capacité d'expression et d'initiative.

Les bénéfices sociaux s'inscrivent dans une gamme de bénéfices croisés : environnementaux, économiques et sociaux. Prenons l'exemple du comité régional des pêches de Bretagne qui engage les organisations de pêcheurs dans l'élaboration d'une charte relative à la pêche au bar. Du point de vue économique, la participation des pêcheurs à la conception des règles doit favoriser la production de mesures qui permettront, pour un même bénéfice environnemental, de minimiser les contraintes et les coûts. Du point de vue social, l'intégration des acteurs concernés dans une démarche liée à la construction des politiques publiques apporte un gain en termes de responsabilisation, d'appropriation, de formation et de qualité des relations entre les acteurs. Du point de vue environnemental, des règles et politiques coconstruites ont beaucoup plus de chances d'être appliquées que des règles imposées. On

retrouve ici les trois piliers du développement durable : l'enjeu est de montrer la forme qu'il pourrait prendre, très concrètement.

Quand le dialogue se révèle improductif

Même si 96 % des porteurs de projets estiment avoir plutôt réussi leur mission, on observe que certains projets ont peu ou pas d'impact, pour des raisons curieusement assez simples à identifier. Deux facteurs reviennent de façon récurrente : d'une part, le fait que l'itinéraire de concertation ait été insuffisamment ou mal pensé, d'autre part l'incapacité du porteur de projet à acquérir une légitimité suffisante.

Des itinéraires inexistantes ou mal pensés

Les cas où l'impact est limité proviennent d'abord d'actions ponctuelles ou d'itinéraires de concertation⁴⁸ mal pensés. Si le dicton populaire dit que « rien ne sert de courir, il faut partir à point », nous pourrions ajouter ici que « rien ne sert d'avoir des outils pour le dialogue, il faut d'abord leur trouver une place dans un itinéraire ». Sinon, il en résulte des opérations ponctuelles et sans suites. Cet adage s'applique notamment à certains projets innovants en termes d'outils mais très limités en termes d'impact. Par exemple, deux projets très intéressants conduits par deux petites associations bretonnes n'ont pas eu de suites identifiées, autres qu'une action d'éducation à l'environnement. Dans les deux cas, il s'agissait de mettre en scène les paroles des habitants sur un problème d'environnement (l'eau dans un cas, l'installation d'éoliennes dans l'autre), pour faire émerger des projets locaux autour de ces questions. L'association collecte les points de vue des participants et les met en scène dans une pièce de théâtre utilisée

48. « À l'image de l'itinéraire technique d'une culture, qui comprend des étapes de croissance de la plante et différentes interventions effectuées par l'agriculteur, l'itinéraire de concertation est marqué par une progression dans le dialogue (positive ou négative), des "événements" extérieurs qui l'influencent et d'éventuelles interventions qui visent à favoriser son avancée, qualifiées d'"opérations". Chaque itinéraire est unique et ne peut en aucun cas être assimilé à une procédure. » (Beuret J.E., *op. cit.*, 2006.)

comme support de dialogue. Selon le porteur du projet, « c'est un bon outil pour ouvrir un débat, pour amener un thème », mais cela ne suffit pas, « il aurait fallu revoir les gens », les accompagner plus longtemps. La méthodologie est très intéressante mais ne donne pas de fruits faute d'intégrer cette opération dans un processus d'accompagnement. La sincérité de ces porteurs de projets est remarquable. D'autres semblent moins lucides et mettent en avant l'intérêt des outils mis en œuvre, sans s'interroger sur l'impact effectif. Or, le problème n'est pas l'outil, mais bien l'absence d'itinéraire.

Sans parler d'outils innovants, l'impact est de toute façon très limité lorsque l'itinéraire de concertation est mal pensé. Certains projets sont présentés d'une façon qui pourrait être résumée par : « On réunit tout le monde, on fait une commission, on trouve la solution, on signe une convention. » Nous parlons à ce sujet de modèle RCSC (Réunion commission solution convention) tant il est courant de le trouver de façon implicite dans des propositions de concertation vouées à l'échec, auquel nous opposons une DACC (Démarche d'apprentissage et de construction collective). Prenons comme exemple le projet d'une association de protection de la nature qui veut réunir différents acteurs autour de la gestion d'étangs, présenté de la façon suivante : réunions de concertation avec la fédération de pêche, les communes et le porteur du projet « afin de présenter les enjeux existants et les perspectives » ; élaboration d'un projet de convention entre les différents acteurs ; validation et signature de ces conventions par les pêcheurs, les communes et les agriculteurs ; mise en place d'un comité local de gestion regroupant l'ensemble des acteurs locaux pouvant être intéressés par le projet. C'est pour le moins succinct. Aucune réflexion n'a eu lieu quant à la façon de mobiliser les acteurs, de les rapprocher, de les amener à se reconnaître mutuellement légitimes, de les aider à construire ensemble des questionnements, des scénarios, à énoncer des idées, à les traduire en règles, organisations, projets, etc. Ces questions n'ont pas été posées et la concertation semble « aller de soi ». On ne peut espérer que le

dialogue ait des effets en l'absence de toute réflexion sur l'itinéraire dans lequel il s'inscrit et sur la façon dont on va le conduire.

L'absence de réflexion sur l'itinéraire conduit notamment à convoquer des réunions trop tôt et trop vite. Nous avons déjà évoqué une rencontre houleuse entre agriculteurs et ostréiculteurs, très mal vécue par un porteur de projet. Les deux parties ont été invitées à se rencontrer sans aucun préalable. Selon le porteur de projet, « ce n'était pas la bonne méthode, donc on a refermé le dossier ». Le projet n'a pu être relancé qu'à partir d'un « prétexte » à rapprochements : « Il y a eu le championnat du monde des labours, organisé par les jeunes agriculteurs. On en a profité pour leur demander de faire aussi la promotion de l'huître, pas seulement du cochon... La relation a redémarré comme cela. » Chercher des prétextes à rapprochements consiste déjà à réfléchir à une démarche.

On trouve enfin des cas où la concertation n'est prévue qu'en aval de travaux qui l'auront vidée de toute substance. Par exemple dans un projet, on peut lire qu'« une fois que la charte sera élaborée », le porteur de projet « propose de favoriser l'implication de la société civile par l'animation de procédures qui permettront aux citoyens de s'exprimer sur les actions qui découlent directement de cette charte ». « Si cette phase de suivi n'est pas mise en œuvre, la charte ne sera pas appliquée correctement et le travail mené pour son élaboration ne servira à rien. » Nous n'avons pu vérifier l'impact de ces projets mais on peut douter de la capacité des porteurs de projets à mobiliser les citoyens s'ils ne sont invités à participer... qu'une fois la concertation terminée. Là encore, l'itinéraire de la concertation est mal pensé : le dialogue aura peut-être lieu, mais il sera sans effet.

Dialogue de sourds : lorsque les porteurs de projets ne sont pas légitimes

Lorsque le porteur de projet entend réunir, par son initiative, des acteurs qui vont dialoguer et élaborer des propositions d'action, plusieurs questions se posent. Le porteur de projet est-il

légitime pour mobiliser des acteurs diversifiés autour de lui ? Son image est-elle suffisamment neutre pour que des acteurs de toute tendance acceptent de venir dialoguer ? Quel sera le poids des propositions issues de la concertation, compte tenu de la crédibilité du porteur de projets auprès des organisations directement assimilées à la représentation de l'intérêt général ? Ces questions se posent de façon criante dans certaines propositions. Par exemple, un CPIE veut mettre en place un processus de concertation pour la gestion d'une baie qui couvre deux départements : il affiche des objectifs qui vont au-delà de ceux d'une procédure très lourde telle qu'un Schéma de mise en valeur de la mer, conduite par l'État à une échelle infra-départementale. En Corse, un autre CPIE veut mettre en place une plate-forme régionale de concertation sur le thème de la mer et entend y associer tous les acteurs concernés, parmi lesquels il cite les élus, institutions, entreprises et associations. Les ambitions de ces projets, encore non réalisés, nous semblent démesurées face à la légitimité potentielle du porteur de projet, autour d'un espace maritime géré par l'État. L'analyse de projets déjà réalisés confirme qu'en l'absence de légitimité de celui qui porte le projet, la concertation peut vite devenir un dialogue de sourds, sans impact.

Par exemple en Bretagne, une petite association locale veut contribuer à l'action publique pour préserver un site. Elle critique la concertation préalable à l'aménagement de ce site et propose un « service après-vente » des travaux réalisés pour expliquer les choses au public. Elle entend mener cette action avec le soutien des organisations gestionnaires du site, ce qui suppose une concertation. Elle se heurte d'abord à un empilement administratif qu'elle peine à déchiffrer : la commune est gestionnaire du site, le conservatoire du littoral en est propriétaire, le Syndicat mixte est maître d'œuvre du Grand site dunaire, l'ONF doit gérer les espaces forestiers. L'association cherche sa place dans un dispositif dont elle a du mal à cerner la cohérence. Mais surtout, l'association n'est pas reconnue légitime pour porter cette action par les collectivités publiques locales. Une convention a été signée avec le

Conservatoire du littoral pour qu'elle puisse mener son action, mais elle ne parvient pas à obtenir de soutien financier. Faute de se voir reconnaître une légitimité, elle en arrive à se placer en marge d'un dispositif de gestion qu'elle dénonce : selon elle, « les élus de ces petites communes ont des pouvoirs énormes et des capacités étroites ». En arrière-plan se trouve la marginalisation du groupe social que représentent les résidents secondaires et qui constituent l'essentiel de ses membres. L'association dénonce le fait que « les résidents secondaires représentent les deux tiers des propriétaires : or des réunions de concertation sont organisées chaque année par la commune, hors de la saison touristique. Ils en sont donc exclus de fait ». Cette association n'a pas les moyens de se faire reconnaître une légitimité pour agir : cet exemple montre qu'en l'absence de légitimité dans le territoire et auprès de ses institutions, l'action d'un porteur de projet est obligatoirement limitée en termes d'impacts durables.

Certains projets sont très intéressants, mais risquent d'avoir un impact très faible faute d'une réflexion suffisante en termes de légitimité. Dans l'estuaire de la Rance, un contrat de baie a permis durant dix ans d'agir autour de quatre thèmes : la pollution, la gestion des sédiments, les berges, l'implication citoyenne. Cette action, conduite par le Comité opérationnel des élus et usagers de la Rance (COEUR), se prolonge avec un projet de parc naturel régional. La Fédération des acteurs et usagers de la Rance (FAUR) est une fédération d'associations locales qui entend contribuer à la construction d'un projet global. Elle reproche au contrat de baie de « n'avoir pas eu de vision globale de ce que l'on voulait faire dans la Rance » et, face à ces lacunes, a réalisé un diagnostic participatif. Celui-ci est aujourd'hui achevé, mais la FAUR est confrontée à un problème sérieux de légitimité de son action. Un dialogue a bien eu lieu entre habitants, mais le dialogue avec les décideurs risque de tourner court. La FAUR justifie la légitimité de sa démarche en comparant le nombre de participants au diagnostic (127 participants pour 130 000 habitants) aux pourcentages de personnes interrogées lors des sondages : elle parle de

représentativité, mais même si celle-ci était vérifiée, elle ne ferait pas la légitimité. Nous sommes là encore face à une association qui ne sait pas où se placer face à un dispositif complexe qu'elle a du mal à déchiffrer : « on ne sait pas bien qui aller voir, les pays, la Diren ? On a du mal à savoir qui prend les décisions quant à la gestion du territoire. » La FAUR n'a pas suffisamment pensé la légitimation de son initiative au cœur d'un jeu d'acteurs complexe.

De la légitimité aux prérogatives des uns et des autres, il n'y a qu'un pas à faire. Dans certains cas, le dialogue a des résultats notoires avec la construction collective de règles, projets, orientations, mais l'impact est limité par le fait que les participants ne disposent pas des prérogatives qui leur permettraient d'appliquer directement leurs idées sur le terrain. Ils doivent alors tenter de s'entendre avec ceux qui disposent de telles prérogatives, à une échelle plus locale ou plus globale, en misant sur le fait que l'on reconnaisse une légitimité à leurs propositions et au processus qui les a engendrées. Dans le cas de la charte des alpages issue du projet de la Société d'économie alpestre (SEA), celle-ci mentionne une limite importante : la charte n'engage pas les acteurs de terrain et n'engage pas ceux qui ont de réelles prérogatives, en particulier les communes. L'application de la charte suppose de la faire connaître auprès des communes et d'obtenir leur adhésion : celles-ci doivent lui reconnaître une légitimité. Parfois, ce sont les décideurs situés à un niveau supérieur qu'il faut convaincre. Par exemple, les agriculteurs et les ostréiculteurs du Morbihan se sont entendus sur des règles potentiellement plus efficaces que la loi, mais qui allaient à l'encontre de la réglementation alors en vigueur : leur dialogue n'a eu d'impact que parce qu'ils sont parvenus à faire reconnaître la légitimité et l'intérêt de leurs propositions par l'État. On retrouve cette problématique dans tous les accords locaux qui s'opposent à des lois jugées inefficaces. La légitimité reconnue à ces propositions dépendra de celle reconnue à ceux qui les portent et au processus qui les a engendrées.

Hors procédure, la liberté d'innover

L'un des enjeux majeurs, présent dans nombre de projets analysés, est l'innovation. Beaucoup d'initiatives ont une valeur expérimentale et l'affichent d'autant plus clairement que l'absence de procédure permet à chacun de laisser libre cours à sa créativité. Une communauté de communes veut ainsi tester une démarche de concertation préalable à l'implantation d'éoliennes, qui se veut reproductible ; dix organismes regroupés dans l'association pour la valorisation des espaces naturels de l'Ain veulent mettre au point une démarche de concertation en l'expérimentant ; le Comité d'action deux roues, à Strasbourg, veut concevoir un support d'échanges entre la municipalité et les usagers : il s'agit chaque fois d'innover. Nous avons pu dégager plusieurs questionnements qui fondent les efforts d'innovation (voir tableau 7).

Tableau 7 : Cinq questions pour deux axes principaux d'innovation

Champ d'innovation	Questionnements	
Innovation méthodologique : des supports de participation, d'expression, de mobilisation	Comment mobiliser les acteurs pour qu'ils s'engagent dans la concertation ?	Quels prétextes à rencontres pour l'émergence d'initiatives de concertation ?
		Quels modes de représentation de la réalité comme supports de dialogue (médiation miroir) ?
		Quels instruments d'écoute en vue de la participation et de la mobilisation de la population ?

Tableau 7 (suite) : Cinq questions pour deux axes principaux d'innovation

Champ d'innovation	Questionnements	
Innovation institutionnelle : décloisonner, coordonner, institutionnaliser	Comment institutionnaliser les choses pour que les résultats de la concertation se traduisent durablement dans les actes et formes de gouvernance ?	Quelles formes de gouvernance et de coordination interinstitutionnelle pour une gestion concertée du territoire ?
		Quelles formes d'accords et d'engagement des acteurs dans les actions issues de la concertation ?

L'innovation dans les outils de mobilisation

Au vu de l'importance de cette phase dans les projets (voir chapitre 1) et des questions soulevées par les porteurs de projets, il n'est pas étonnant de trouver beaucoup de projets qui affichent une forte volonté d'innovation dans ce domaine. Celle-ci emprunte plusieurs voies.

Mobiliser...

Parmi les voies qui sont explorées, des projets tentent de mobiliser des habitants, élus et administrations autour d'un événement convivial, voire festif qui doit être un prétexte à la rencontre et à l'échange, en vue de créer une mobilisation autour d'une dynamique commune. Certains projets ont cet objectif mais ne se donnent pas les moyens de prolonger l'événement pour accompagner des dynamiques émergentes : ils ont alors un impact faible. D'autres considèrent à la fois le support de rencontre et son articulation avec des dynamiques à accompagner : cette piste se révèle alors très intéressante. C'est le cas de l'association marseillaise qui a porté le projet évoqué dans le chapitre précédent autour d'un parc menacé par l'urbanisation et des projets d'infrastructures routières. De façon plus générale et à partir du questionnement « comment

initier du débat ? », cette association crée des manifestations en organisant notamment des festivals « art des lieux ». Elle réalise d'abord des entretiens et recueille des récits, photos et descriptions pour une meilleure connaissance du site, tout « en favorisant une appropriation du territoire et de son devenir » par les résidents. Elle organise ensuite un festival sur le site, qui lui permet d'exposer les matériaux déjà recueillis et d'en collecter d'autres. L'association utilise cet événement pour susciter la création d'un espace de débat. En prolongement du festival, est proposée aux acteurs locaux (représentants d'habitants, associations, artistes, organisations issues de la politique de ville...) la création d'un espace de dialogue en vue de réfléchir au devenir du site, de contribuer à en définir les contours et les fonctions et d'interpeller les institutions sur les enjeux. Cette démarche expérimentale a été testée sur plusieurs thèmes et sites, ce qui a permis de l'affiner progressivement.

« Enrôler »

L'innovation porte aussi sur les processus d'engagement des acteurs. Parvenir à obtenir la participation des acteurs à un projet est une chose, obtenir leur engagement dans une action concertée de longue durée en est une autre. Certains porteurs de projet, conscients de l'importance de cet enjeu, mettent en avant des propositions simples qui s'apparentent à des processus d'engagement (terme utilisé par les psychosociologues) ou d'enrôlement (terme fort, utilisé par les sociologues de l'innovation⁴⁹). Par enrôlement, on entend l'affectation d'un rôle qui engage, de fait, une personne dans l'action. Par exemple, la Société d'économie alpestre fait figurer le nom des participants à la concertation dans la charte qu'ils ont contribué à élaborer, sur les fiches thématiques où figurent des propositions d'action. Les participants se sentent valorisés, un rôle leur est affecté et ils sont, *de facto*, engagés dans le suivi de l'action : il s'agit d'un processus d'enrôlement.

49. Callon M., Latour B. (Éd.), *op. cit.*

L'innovation dans des outils de médiation miroir interactifs

La médiation miroir est une pratique dont les objectifs rejoignent ceux de la médiation, c'est-à-dire qu'elle vise à faciliter le dialogue et la construction d'un accord sans en influencer le contenu. Plus précisément, elle sert à mobiliser les acteurs, en leur offrant un support de dialogue. Elle consiste à mettre en forme la réalité locale et à en présenter une image la plus neutre possible aux protagonistes de la concertation⁵⁰. Cette image peut être photographique, cartographique, prospective, en trois dimensions, etc. : elle permet de susciter un dialogue et, à terme, une mobilisation des acteurs dans des dynamiques de concertation. Nombre d'innovations présentes dans les projets étudiés portent sur différents supports de représentation du réel, dans une démarche de « médiation miroir ». Il est intéressant d'observer qu'il s'agit souvent de représentations coconstruites, utilisées de façon interactive : l'image proposée n'est pas statique, elle est alimentée et remodelée par les acteurs. Ces outils sont notamment les suivants :

- *Le théâtre* : nous avons déjà évoqué le cas d'une association dont l'objectif est de collecter les opinions des habitants sur une question relative à leur territoire et, à partir de la mise en scène de ces témoignages lors d'un spectacle, de faire émerger des projets. Le procédé est innovant. Par exemple, pour le projet « Paroles d'eau » l'association a collecté les opinions des habitants sur l'image de l'eau dans leur territoire. Elle a ensuite extrait des phrases de ces témoignages, puis construit un scénario à partir de ces paroles, donnant naissance à une succession de saynètes qui sont jouées en faisant appel au public. Un comédien met en scène des personnages qui reprennent les paroles collectées auparavant. Le débat qui suit la représentation doit permettre de faire émerger des idées et projets. « Paroles au vent » reprend le même principe, cette fois sur les projets d'éoliennes. Ce type de projet joue d'emblée un rôle informatif : les citoyens ont plus d'information pour se faire une opinion. Dans

le cas de « Paroles d'eau », un projet d'éducation à l'environnement intitulé « paroliteau » a émergé comme le prolongement de ce spectacle. Cette démarche suscite de l'intérêt : l'association a reçu beaucoup de demandes d'interventions fondées sur cette méthode et l'expérimentation suit son cours. Ceci rejoint la démarche d'un groupe d'agriculteurs qui a réalisé une saynète pour susciter la discussion sur les conflits d'usage au cœur de leur territoire, en Bretagne, ou de deux communes qui ont accompagné le montage de pièces de théâtre avec des objectifs de sensibilisation et de mobilisation, dans le Nord Pas-de-Calais et en Picardie. Certaines de ces initiatives sont réellement innovantes, avec une recherche d'implication du public dès la représentation théâtrale et d'articulation entre la représentation et la mobilisation.

- *Des représentations cartographiques coconstruites et l'usage de calques*. Plusieurs porteurs de projets expérimentent des outils assez simples à ce niveau. La Fédération des chasseurs du Languedoc-Roussillon amène les chasseurs à travailler sur une simple carte au 1/25 000 sur laquelle sont superposés des transparents : les participants dessinent d'une part les flux cynégétiques (première couche de transparents), d'autre part les zones de chasse (deuxième couche). Il s'agit d'un support de discussion très pertinent. Le même type d'outil est utilisé par la Société d'économie alpestre pour la mise en place de troupeaux d'intérêts collectifs dans des alpages : il projette une photo aérienne et un fond cartographique en réunion, puis des zones sont dessinées collectivement, avec tous les utilisateurs. Ce type d'outil est aussi utilisé dans le cadre de concertations autour des plans locaux d'urbanisme.
- *Des représentations interactives, supports pour la construction de scénarios et l'interprétation des conséquences des choix réalisés*. Plusieurs projets construisent des représentations interactives, utilisées pour amener chacun des participants à comprendre les conséquences de ses choix et à saisir l'intérêt du dialogue. La représentation est parfois très simple : par exemple, la

50. Beuret J.E., Tréhet C., *op. cit.*

Manufacture des Paysages utilise des cartes sur lesquelles les participants sont invités à placer des objets représentant des constructions nouvelles, pour saisir les enjeux relatifs aux choix réalisés. C'est un jeu de construction où la difficulté n'est pas de construire, mais de placer et de distribuer dans l'espace. Selon le porteur de projet, il s'agit plus de susciter la curiosité et les questionnements qu'apporter des réponses : c'est un support de sensibilisation et de mobilisation. La représentation est parfois beaucoup plus coûteuse à mettre en place : c'est le cas des Systèmes multi-agents (SMA) qui servent de supports à des jeux de rôle, sur la base d'un outil informatique. Les scientifiques s'intéressent à ces outils et sont à l'origine de certains projets. Mais on peut s'interroger sur le rapport coût/bénéfices de ces outils au regard d'autres supports infiniment plus simples et non moins intéressants. Les SMA peuvent constituer un outil d'apprentissage et de sensibilisation aux besoins de coordination et de dialogue, mais des résultats du même ordre peuvent être obtenus avec les outils simples et interactifs que certains porteurs de projets s'attachent à expérimenter.

Des outils d'écoute de la population, avec un objectif d'interpellation et de mobilisation

Un certain nombre de projets visent à mettre au point des supports d'écoute de la population. C'est par exemple l'objectif du cahier de doléances qu'une association, qui milite pour le vélo en ville, a mis au point. Aujourd'hui, cet outil fonctionne et a été progressivement amélioré en utilisant les possibilités offertes par internet. À Privas, un « café-concertation » a été mis en place dans le cadre de la concertation qui accompagne la conception du plan local d'urbanisme.

On trouve aussi une proposition de vote électronique en réunion, comme support d'interactivité, dans le projet d'élaboration d'un plan paysager patrimonial du parc naturel régional Loire-Anjou-Touraine. Ce type d'outil a un intérêt expérimental, d'abord comme support de mobilisation. Très concrètement, le parc

naturel régional a acquis 35 boîtiers de vote électronique utilisés dans le cadre d'un « groupe de médiation paysagère ». Ses membres ont travaillé sur des photos et les votes ont permis d'exprimer des préférences sur les éléments à préserver, ainsi que sur des propositions d'actions dans le domaine de l'agriculture, de l'urbanisme, du tourisme et de la culture. On projette par exemple une photo de maisons sur une ligne de crête et l'on énonce plusieurs propositions : faut-il construire d'autres maisons, arrêter de construire et cacher les maisons avec des haies ? Les réponses servent de support de discussion. Elles permettent également de mettre en relief des différences de points de vue, par exemple entre élus et simples citoyens, pour travailler sur des propositions acceptables par tous. À propos de cet outil, le porteur de projet évoque le « but du jeu... », puis se ravise : « oui, car il s'agit un peu de jeu, d'introduire un aspect ludique qui permet d'attirer l'attention... » Ce vote électronique en réunion avait été imaginé comme un outil d'expression et de calcul rapide des préférences, mais son expérimentation a révélé un autre intérêt majeur, qui est d'introduire un support d'interaction et de dialogue avec un groupe et d'offrir des résultats qui sont eux-mêmes des supports de dialogue. Le boîtier de vote apparaît surtout comme un outil d'animation : il permet à tous de s'exprimer et atténue la monopolisation de la parole par certains. Il permet à l'animateur de « rebondir » sur les réponses données instantanément. Selon le porteur de projet, cet outil apporte des éléments de réponse à la question : « Comment parvenir à accrocher l'attention des gens sur un sujet compliqué, pas forcément passionnant. Comment les interpeller ? » C'est un premier pas, en termes de mobilisation.

Certaines de ces innovations sont très intéressantes. Elles répondent bien au fait que la question-clé posée par les porteurs de projets n'est pas celle des modalités de construction de compromis et de médiation, mais bien celle de la mobilisation des acteurs. Il s'agit de savoir comment engager les acteurs dans une démarche commune : des réponses sont recherchées par l'innovation locale.

L'innovation organisationnelle : de nouveaux supports de gouvernance

De nouveaux supports de coordination : décloisonner l'action publique

Un certain nombre de projets visent à proposer de nouveaux supports de coordination entre les acteurs, associant parfois des acteurs privés et publics. C'est le cas par exemple de la « régie de territoire » proposée par une association d'insertion, l'Alaije, en Aquitaine. En 2002, l'Alaije est associée à un programme national de réflexion dans lequel la création de régies de territoires, à l'image des régies de quartiers, est évoquée. Cette réflexion reste sans suite et l'Alaije tente de la poursuivre. La régie de territoire est une innovation organisationnelle qui permettrait de pérenniser à la fois des emplois et un service environnemental. Les personnes formées par l'Alaije à des travaux d'entretiens de chemins, cours d'eau, etc. sont d'abord en contrat de qualification, puis sont employées dans le cadre de divers contrats aidés, sans qu'on ne parvienne à pérenniser leur emploi. La création d'une régie de territoire vise à stabiliser des emplois précaires en faisant reconnaître le fait que l'offre de service des structures d'insertion incorpore un service social qui doit être considéré par un apport de financement public. La régie de territoire vise ensuite à avoir une approche globale du territoire, de sa gestion et des moyens de le faire vivre. Cette régie ne verra probablement pas le jour, faute de portage du projet par l'ensemble des élus : il s'agit là d'une tentative d'innovation organisationnelle pourtant intéressante. Elle reviendrait à associer des acteurs privés et publics et à utiliser tant des ressources issues de prestations de services que de fonds publics, pour assurer un service social et environnemental. Ceci se fait déjà dans des entreprises d'insertion, mais il s'agit d'ajouter une dimension supplémentaire et innovante, avec une coordination autour d'un réel projet de gestion d'un territoire.

Parfois, l'innovation organisationnelle se traduit moins par la volonté de construire une forme nouvelle d'organisation que par la volonté de créer des espaces de coordination permanents, nouveaux, mais pas obligatoirement formalisés. Ces espaces doivent faire évoluer une pratique de l'action publique, en favorisant une meilleure gouvernance. L'initiative de l'AGAMFA à Marseille, autour de la réhabilitation urbaine, va dans ce sens. Il s'agit d'ouvrir un espace de dialogue dans un domaine où la concertation ne semble pas monnaie courante et où l'on parle de « médiation » pour qualifier des pratiques pour le moins limitées. Cette initiative est en réalité très innovante, plus par l'introduction de nouvelles pratiques dans ce milieu que par l'institutionnalisation des choses sous la forme d'une plate-forme de concertation formalisée.

De nouveaux espaces d'action collective et d'initiatives citoyennes

Certains porteurs de projets innovent en matière de formes d'action collective. Il ne s'agit plus de s'inscrire dans des dispositifs d'action publique, mais d'agir ensemble, entre acteurs privés et d'ouvrir un espace d'action citoyenne. En milieu urbain ou périurbain, certains projets ouvrent la voie d'une création et d'une gestion citoyenne d'espaces verts ouverts à des usages récréatifs, esthétiques et/ou pédagogiques. En milieu rural, les projets de Terre de Liens nous semblent particulièrement intéressants en termes d'innovation : il s'agit d'ouvrir des voies nouvelles en matière d'acquisition collective de foncier, en vue de rendre possibles certains projets agri-ruraux. À cette fin, l'association a créé un outil de finance solidaire original, la « Foncière Terre de Liens », qui vise à drainer de l'épargne pour l'achat collectif de foncier. Par exemple en Picardie, l'association a accompagné un projet de maintien d'un élevage, avec des enjeux environnementaux puisqu'il s'agit d'assurer simultanément la gestion d'un marais. Il a fallu pour cela réunir des acteurs très divers (Conservatoire des espaces naturels, conseil régional, groupement d'agriculteurs bio,

chambre d'agriculture, association de vente directe...), qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble. En Île-de-France, 20 hectares ont été achetés dans le cadre d'une association de vente directe de produits agricoles, réunissant des agriculteurs et des consommateurs : l'achat a été rendu possible par les apports de 1 200 associations ou particuliers. Tous ces projets ont à la fois des impacts économiques (création d'activités), sociaux (création de liens sociaux autour du projet) et environnementaux (gestion d'un marais, promotion d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement...). En termes d'innovation, l'intérêt de ces projets est de montrer que certaines formes d'acquisition du foncier, fondées sur une mobilisation citoyenne et l'accompagnement d'un porteur de projet par un groupe local, sont possibles : l'association construit pas à pas les outils les mieux adaptés pour répondre aux besoins de tels projets. On ouvre ainsi un espace nouveau pour une action concertée, collective, avec des outils originaux.

L'innovation dans les formes d'accord et d'engagement des acteurs

Enfin, des innovations organisationnelles portent sur les formes d'accord entre les participants. Plusieurs initiatives visent à élaborer des chartes, dont certaines ont une forme originale : outre plusieurs chartes paysagères communales, on trouve une charte des alpages et une charte de l'agriculture littorale à l'échelle départementale, une charte de bonnes pratiques pour des usages récréatifs sur un espace naturel, une charte de bon voisinage discutée entre des éleveurs de porc et leurs voisins, une charte forestière sur un massif. Lorsqu'on observe ceci de plus près, on constate par exemple que la charte des alpages est issue d'un dialogue organisé à l'échelle départementale, alors qu'il n'en est rien pour une autre charte départementale : la charte de l'agriculture littorale, négociée dans le Morbihan entre les agriculteurs et les conchyliculteurs, est issue d'une négociation interprofessionnelle, elle-même issue de deux processus de concertation locaux. Les modalités de construction de ces accords sont différentes et, finalement, chacun

innove en recherchant les outils les mieux adaptés à sa situation. Un autre support de coordination intéressant est un label accordé à des activités récréatives exploitées de façon commerciale dans le respect d'un site. Le cahier des charges relatif à ce label peut difficilement être construit sans les intéressés : le label est à la fois un support pour la mise en débat des pratiques des uns et des autres et un support de coordination.

On trouve donc, parmi les initiatives étudiées, de nombreuses expérimentations locales porteuses d'innovations. Prendre soi-même l'initiative permet de concevoir les démarches et les outils les mieux adaptés à ses propres besoins, à condition d'avoir la volonté de réfléchir et d'expérimenter : c'est le cas pour de nombreux porteurs de projets.

* *
*

Finalement, tous ces projets de concertation locale ont pour principal impact la création de passerelles entre acteurs, dans les territoires, avec parfois la mise en relation d'acteurs peu enclins à se parler, voire enfermés dans des logiques de gestion très sectorielles. Mais au-delà de ces passerelles, c'est un « milieu dialoguant » qu'il s'agit de faire émerger, avec la multiplication des initiatives de concertation *via* des effets boule de neige, un projet en générant d'autres. Autant d'initiatives qui entrent dans un système et qui s'accompagnent de l'acquisition de compétences au dialogue. Ceci ne se produit pas toujours et certains projets ont un impact minime, essentiellement en raison d'une mauvaise intégration dans un itinéraire de concertation inexistant ou mal pensé, ou d'une légitimité insuffisante des porteurs de projets, au regard de leurs ambitions. Mais lorsqu'un milieu dialoguant se construit, c'est une gouvernance territoriale de l'environnement qui émerge, de façon endogène : l'enjeu est de taille. Au-delà des limites de chaque territoire, un autre enjeu majeur est la construction d'innovations. Nombre de porteurs de projets tentent de construire

eux-mêmes des réponses aux problèmes méthodologiques qu'ils rencontrent. Il en résulte des innovations dans les outils de mobilisation des acteurs d'une part, organisationnelles d'autre part. S'agissant d'initiatives locales, elles sont d'autant plus intéressantes qu'en l'absence de procédures normalisées, chacun peut donner libre cours à son imagination.

Les enjeux sont importants si l'on entend promouvoir une gouvernance territoriale de l'environnement, objectif affiché dans certaines politiques publiques. Nous allons maintenant nous intéresser à la place de ces initiatives dans l'espace public.

3.

Une place à trouver entre espaces et politiques publics

Même lorsque les projets que nous avons étudiés ont un impact important, ces initiatives sont dispersées et difficiles à identifier. Leurs objectifs rejoignent ceux de l'action des pouvoirs publics, notamment lorsqu'il s'agit de gestion de l'environnement et de développement durable, mais quelle place occupent-elles face aux politiques mises en œuvre par l'État ou par les collectivités territoriales ? Ces initiatives s'inscrivent dans l'espace public, défini par Jürgen Habermas comme le lieu où des citoyens s'engagent par la délibération dans la détermination de décisions communes. Habermas l'associe à un « pouvoir d'agir ensemble », issu d'un « agir communicationnel », c'est-à-dire un processus par lequel « les acteurs recherchent une entente sur une situation d'action, afin de coordonner consensuellement leurs plans d'action et de là même leurs actions⁵¹ ». Ces espaces publics ne sont pas indépendants de ce que font les pouvoirs publics. Selon Habermas, les citoyens y exploitent une liberté et une autonomie qui leur permettent « la formation par la raison d'une opinion et d'une volonté collective qui viendraient influencer la production de lois⁵² ». L'un des

51. Habermas J., « L'espace public, trente ans après », in *Quaderni*, n° 18, 1992.

52. Habermas J., *Raison et légitimité : problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, Paris, Payot, 1978.

objectifs poursuivis dans ces espaces peut donc être d'influencer la production de « règles du jeu » par l'État. Mais plus généralement, dans les espaces publics auxquels nous nous intéressons, les participants tentent de produire leurs propres règles et actions en vue de gérer un bien soumis à des usages multiples et parfois concurrents, en fonction d'une volonté commune⁵³.

Ces espaces publics entrent en tension avec la sphère des pouvoirs publics, car l'un et l'autre entendent agir au nom d'une volonté commune, dans des domaines très proches, mais relèvent de légitimités différentes. Selon Habermas, « l'espace public est le lieu du pouvoir légitime communicationnel qui entre en tension avec le pouvoir administratif, c'est-à-dire celui des institutions du système politique⁵⁴ ». Cette tension peut conduire à des oppositions stériles, ou générer des changements pertinents.

Finalement, les espaces publics créés ou occupés par des concertations locales doivent trouver leur place dans un espace global, où se croisent les initiatives des citoyens, des collectivités, de l'État. Dans cet espace se rencontrent les politiques publiques et les initiatives locales, les règles dictées par l'État et celles construites par les agents, l'exercice du gouvernement et les pratiques et produits de la gouvernance. Doit-on parler de synergies, d'oppositions ou d'indifférence ? Les acteurs qui portent ces politiques et projets ont tous pour objectif la gestion de biens à caractère environnemental, qui intéressent divers acteurs du territoire, mais parviennent-ils à unir leurs efforts ?

Prolonger l'action publique : pour des politiques publiques renouvelées

Les objectifs des projets étudiés rejoignent ceux des politiques publiques dans la mesure où il s'agit de servir un intérêt général, ou au moins territorial. Les entretiens révèlent que les porteurs de

projets prennent l'initiative en grande partie pour veiller à des préoccupations auxquelles les politiques publiques, à leurs yeux, ne répondent pas de façon satisfaisante. Dès lors, quels types de politiques publiques entendent-ils compléter et, éventuellement, faire évoluer ? La figure 7 propose une analyse quantitative des types de politiques publiques dans lesquels les projets pourraient s'inscrire.

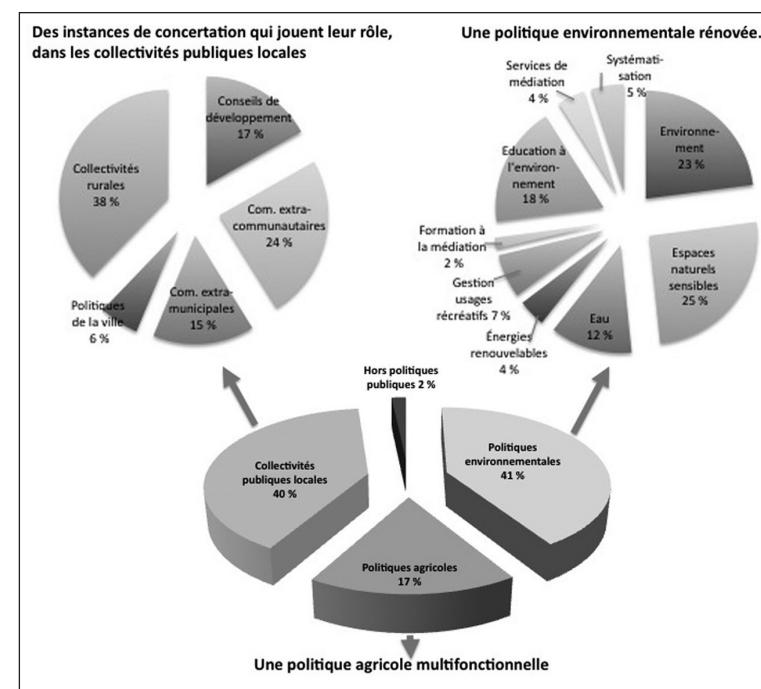


Figure 7 : Le positionnement des projets face à différents types de politiques publiques

Pour une gouvernance effective au niveau des collectivités publiques locales

Un grand nombre de projets (40 % selon la figure 7) pourraient être le fait de collectivités publiques locales, telles que des communes, communautés de communes, pays ou parcs naturels

53. Candau J., *op. cit.*

54. Habermas J., *op. cit.*, 1992.

régionaux. Ces projets correspondent soit à des actions territoriales que ces collectivités auraient pu mettre en place, soit à des espaces de concertation, de gouvernance et d'action collective dans lesquels on souhaite se donner les moyens d'une participation réelle des citoyens. De tels espaces de concertation existent, mais sont jugés insuffisants par les porteurs de projets, en termes de participation ou parce que certaines thématiques jugées importantes leur échappent.

De nombreux projets pourraient être le fait des conseils de développement des pays (17 %) ou de commissions extramunicipales (15 %) ou extracommunautaires (24 %), associant des élus et des citoyens. Mais ces structures sont loin d'être effectives partout : il s'agit de pallier leurs défaillances et de compléter l'action publique à ce niveau. Le recours au financement de la Fondation de France permet de contourner les obstacles que représentent les réticences des élus, les clivages politiques, les découpages sectoriels ou le manque d'expérience et de savoir-faire des agents dans ce domaine. Les communes doivent par exemple garantir la participation du public dans l'élaboration des plans locaux d'urbanisme, mais manquent de références méthodologiques dans ce domaine : le projet du CPIE de Seignanx vise précisément à construire ces références. L'élaboration des SCoT (Schéma de cohérence territoriale) se heurte aux clivages sectoriels, chacun disposant d'une légitimité et de prérogatives spécifiques sur des espaces donnés : le projet de la FD Civam 64, déjà évoqué, vise à dépasser ces cloisonnements. Ces projets ont pour but de compléter l'action publique pour lui permettre d'atteindre des objectifs de participation et de gouvernance qu'elle affiche, sans toujours avoir les moyens de les atteindre.

Pour des politiques de l'environnement investissant de nouveaux champs

Un autre groupe de projets (41 % d'entre eux) pourrait être le fait de politiques de l'environnement et l'on observe là encore qu'ils viennent utilement compléter l'existant. Ils ambitionnent

d'abord de dépasser des procédures qui existent mais restent insatisfaisantes, dans leur mise en œuvre, aux yeux des porteurs de projets. Ceci concerne en particulier les politiques de l'eau et Natura 2000. Les collectivités qui élaborent des Schémas d'aménagement et de gestion de l'eau parviennent à associer des élus et des représentants associatifs, mais rencontrent des difficultés lorsqu'il s'agit de faire participer des citoyens, car elles ne savent pas vraiment comment le faire : plusieurs initiatives locales visent à leur venir en aide. D'autres dynamiques locales ont pour but de compléter l'action « officielle » des comités de pilotage locaux de Natura 2000 pour aller plus loin dans la participation citoyenne. Il s'agit donc là encore de compléter l'action publique pour construire des espaces de concertation qui jouent leur rôle et font ce que les instances prévues par la loi ne parviennent pas à faire, ou vont plus loin dans la réflexion et l'action collective que ce que la loi prévoit.

Mais les projets proposent aussi aux politiques de l'environnement, implicitement, d'investir des champs relativement nouveaux, notamment l'acceptabilité sociale et la participation citoyenne au chantier des énergies renouvelables, la gestion des usages concurrents des espaces naturels et des biens d'environnement, la construction de références en matière de médiation environnementale. Concernant les énergies renouvelables, l'installation d'éoliennes se heurte très souvent à des oppositions : plusieurs projets ont donc comme objectif de produire des références méthodologiques pour envisager cette question sérieusement plutôt que de miser sur un rapport de force dont l'issue est incertaine. Pour la gestion des usages concurrents des espaces naturels, certains projets visent à faire des plans de circulation dans des massifs, ou à construire des référentiels de bonnes pratiques. Il s'agit d'investir ce champ autrement que par la voie réglementaire. Pour ce qui est de la médiation environnementale, les politiques publiques sont actives dans certains domaines, mais restent relativement muettes lorsqu'il ne s'agit ni d'eau, ni de grandes infrastructures. Des projets s'attachent donc à combler cette lacune.

La multifonctionnalité de l'agriculture envisagée de façon concrète et concertée

Enfin, dans le domaine agricole, il s'agit de promouvoir la multifonctionnalité et le décroisement de l'agriculture. La multifonctionnalité est un terme largement employé dans les politiques et réflexions sur l'agriculture, mais dont la traduction en actes se heurte à bien des obstacles. Dans les projets concernés, on cherche à concilier, dans des espaces agricoles et au niveau des systèmes de production agricole, des cibles de production avec des objectifs environnementaux, paysagers, récréatifs, d'accès du public aux espaces gérés par l'agriculture. Il s'agit donc de donner un contenu à la multifonctionnalité que certains souhaitent pour l'agriculture mais que l'État a beaucoup de difficulté à impulser du fait d'une cogestion de l'agriculture avec des organisations syndicales pour le moins réservées vis-à-vis de cet objectif. La concertation locale, en contournant ces obstacles, permet d'agir localement pour faire avancer ce qu'il reste difficile à réaliser avec les politiques publiques, même lorsque c'est l'un des objectifs qu'elles affichent.

Finalement, les politiques existantes auxquelles seraient ajoutées les initiatives locales de concertation engendreraient des politiques très séduisantes, souhaitées par nombre d'acteurs politiques.

L'initiative locale dans les interstices de l'action publique : corriger, compléter, assembler

Si beaucoup de projets complètent l'action publique, la plupart d'entre eux n'ont pas de liens directs avec des politiques particulières. D'autres, en revanche, sont directement associés à des actions publiques et visent à combler leurs lacunes, telles qu'elles sont vues par les porteurs de projets. Beaucoup de projets naissent du constat des difficultés des politiques publiques à assurer une participation citoyenne. C'est parfois même ce qui motive la création de structures porteuses de projets, telles cette association créée par d'anciens agents du contrat de baie de la rade de Brest : ils se retrouvent autour du souhait de créer des liens entre les techniciens, les élus et le grand public. Les projets qui visent à

compléter des politiques jugées lacunaires en matière de concertation et de participation citoyenne portent sur une large gamme de dispositifs d'action publique. C'est par exemple une association qui intervient parallèlement à la révision du SDAGE Loire-Bretagne, pour multiplier les lieux de consultation du public. La participation étant jugée défailante tant par l'agence de l'eau que par cette association, cette dernière est chargée d'aller sur le terrain, auprès de la population, là où les politiques publiques sont déficientes, dans une logique supplétive. D'une façon générale, beaucoup d'associations constatent les difficultés rencontrées par les élus, ou leurs réticences à mettre en place des démarches de concertation. Un projet est justifié en ces termes : « Le législateur a prévu des procédures législatives ou réglementaires dans lesquelles des temps de concertation sont prévus. [...] Mais souvent les élus ne maîtrisent pas la démarche de concertation et craignent que celle-ci ne devienne conflictuelle... » Dans d'autres cas, des associations constatent qu'une catégorie d'acteurs n'est pas prête à participer à des débats publics et que ses membres ont besoin d'échanger entre eux au préalable, besoin rarement considéré par les procédures de concertation ou de consultation proposées. On trouve, dans toutes ces actions, une logique de complément face au manque de moyens et parfois de volonté de dialogue qui accompagne certaines actions publiques.

Dans d'autres cas, il s'agit d'aller plus loin, *via* le dialogue, dans l'action elle-même. L'action publique est jugée insuffisante, partielle. Par exemple dans le cadre d'un SAGE, toutes les communes d'un bassin versant doivent inventorier leurs zones humides. Une association utilise cette opportunité pour proposer d'aller plus loin et de recenser ensemble les enjeux environnementaux sur les communes concernées. Dans un autre cas, une association environnementale qui gère une zone Natura 2000 engage un projet pour approfondir le document d'objectifs existant et inciter les communes concernées à concevoir un projet commun de valorisation du territoire. Certains projets visent à gérer des espaces qui bénéficient d'une protection

environnementale, telle qu'un arrêté de biotope, mais où le fait d'interdire des usages crée une situation de non-gestion qui n'est pas souhaitable. Enfin, d'autres projets ont pour but de rassembler des acteurs publics et privés autour d'une action environnementale plus cohérente, mieux comprise et appropriée pour chacun, l'action publique étant perçue comme fragmentée et insuffisamment connectée à l'action environnementale de la société civile. Des projets contribuent à cet objectif de gouvernance par la mise en réseau, *de facto*, d'acteurs de la gestion de l'environnement, publics et privés. D'autres le font plus intentionnellement, avec la création d'espaces de dialogue et d'élaboration concertée des politiques publiques.

Compléter durablement les politiques existantes ?

Les projets auxquels nous nous intéressons doivent-ils être vus comme les compléments durables des politiques existantes ? S'ils montrent la voie de ce que pourraient être des politiques publiques rénovées et permettent de contourner certains blocages institutionnels, ils ne suffisent pas à les compléter. En l'état actuel des choses, ces initiatives se glissent dans les interstices de l'action publique mais restent beaucoup trop modestes pour être des compléments suffisants. Par ailleurs, elles n'ont pas la légitimité démocratique qui leur permettrait d'envisager de jouer formellement et durablement ce rôle. Elles doivent donc plutôt être considérées comme des espaces d'innovation et d'inspiration pour les politiques publiques.

Des espaces d'innovation et d'inspiration pour des politiques éclairées : un rôle difficile à jouer

Nombre de projets agissent dans une logique correctrice et supplétive vis-à-vis de l'action publique, mais ne pas s'installer dans une substitution durable suppose qu'ils montrent l'intérêt de leurs actions et, lorsque cet intérêt est avéré, que ces actions soient progressivement intégrées dans les politiques publiques

concernées. Ces initiatives n'ont ni les moyens, ni la légitimité qui leur permettraient de compléter durablement l'action publique : comment peuvent-elles l'inspirer et la faire évoluer ?

Les mécanismes susceptibles de faire évoluer les politiques publiques

Quelques exemples montrent que des initiatives locales décentralisées peuvent faire évoluer des politiques centralisées nationales ou régionales. C'est le cas du projet du WWF sur des étangs piscicoles où des accords ont été trouvés entre environnementalistes et pisciculteurs pour réguler les populations de cormorans, en échange de la préservation d'habitats d'espèces menacées. Ce projet a été pris en exemple par le ministère de l'Environnement, qui a invité d'autres acteurs à s'en inspirer. Il a abouti à l'octroi d'une dérogation à une réglementation interdisant d'éliminer des cormorans, dérogation que le ministère semble désormais disposé à donner à condition qu'elle s'inscrive dans une démarche concertée et raisonnée. La façon d'envisager l'application de la règle a donc changé et, avec elle, une politique de gestion d'espèces menacées. Un autre exemple est celui de l'action concertée d'agriculteurs et d'ostréiculteurs, dans le Morbihan, qui s'est accompagnée de la modification d'une directive départementale par la préfecture et qui a inspiré la région Bretagne pour modifier sa politique de l'eau. Ces concertations locales ont permis de faire évoluer l'action publique et les règles du jeu fixées par l'État. Ces exemples montrent qu'il peut exister une fructueuse mise en dialogue des produits de concertations locales et des politiques publiques.

Plusieurs voies possibles

Au vu de tous les cas étudiés, on observe que les porteurs de projets peuvent tenter d'influencer les politiques publiques selon trois voies complémentaires :

- *Offrir une expérience pour inspirer les politiques publiques* : sur la base d'un projet réussi, des décideurs peuvent changer leur approche d'une problématique ou créer une politique

particulière. Par exemple à partir du projet de la Fédération des chasseurs du Languedoc-Roussillon, la région a ouvert une ligne de financement intitulée « chasse et Natura 2000 : médiation ».

- *Faire figure d'exemple pour participer à la conception de politiques publiques* : une expérience de terrain peut attirer l'attention des instances décisionnaires des politiques publiques. Un dialogue peut s'engager, puis conduire à la révision concertée d'une politique publique. Un projet de gestion concertée du littoral a ainsi fait l'objet d'une visite de la Direction générale de la pêche de l'Union européenne qui voulait alimenter la conception de l'axe 4 de sa politique sur le développement des zones côtières. Le porteur du projet a ensuite participé à la conception de cet axe.
- *Alimenter les politiques publiques en offrant des références collectivement construites* : un projet a ainsi porté sur la construction d'un référentiel de formation au dialogue territorial à partir d'une conférence de consensus ; il vise à influencer des politiques de formation.

Les atouts nécessaires

Les porteurs de projets mettent en avant l'importance de certains facteurs pour parvenir à faire évoluer les politiques publiques. C'est d'abord l'existence de difficultés qui se révèlent être un atout ! Les obstacles sont générateurs de questionnements : des décideurs confrontés à des difficultés sont plus enclins à observer et à tirer les enseignements d'expériences de terrain. Par exemple, l'un des facteurs cités par le WWF pour expliquer l'intérêt du ministère chargé de l'Environnement pour l'expérience de dialogue qu'il a menée, est que celui-ci a rencontré des difficultés dans la mise en place de Natura 2000 : il est donc « intéressé par toutes les portes de sortie possibles » et preneur d'expériences pertinentes. Les administrations sont certes à l'écoute du terrain lorsqu'il s'agit de concevoir ou infléchir une politique, mais elles le sont d'autant plus qu'elles se heurtent à des obstacles.

Un autre atout majeur est l'existence d'une proximité et de connivences entre les décideurs et les porteurs de projets (ou leur tutelle hiérarchique). Dans le cas du WWF, on remarquera qu'il existe une grande proximité avec le ministère chargé de l'Environnement. La proximité est d'abord géographique, s'agissant d'une initiative qui bénéficie de relais parisiens, mais se manifeste surtout en termes de langage, de valeurs et d'objectifs communs : on parle alors de proximité de similitude⁵⁵. Dans les cas observés, l'appartenance aux mêmes réseaux et le fait de se retrouver autour de valeurs communes jouent un grand rôle. La proximité entre le porteur du projet et les décideurs est un atout majeur. Si celle-ci n'existe pas, il faudra s'employer à la construire.

Des actions et des innovations en manque de visibilité et de reconnaissance

Faire évoluer des politiques publiques suppose de bénéficier d'une certaine reconnaissance de la part des pouvoirs publics. C'est loin d'être toujours le cas et l'on observe que les innovations mises au point dans les projets, comme les expériences réussies, autant de choses éventuellement reproductibles ailleurs, bénéficient d'une visibilité souvent minime. C'est très dommage d'une part pour la diffusion de l'innovation, d'autre part en terme d'impact potentiel sur les politiques publiques.

Foyers et réseaux : deux configurations en faveur de l'innovation

L'innovation est souvent très mal valorisée comme source d'inspiration pour les politiques publiques. On constate tout d'abord que les foyers d'innovation sont clairsemés et isolés. Chacun tente de trouver des solutions pour avancer avec les seuls moyens dont il dispose. On innove à partir d'une série de projets et de son propre parcours d'apprentissage, mais les expériences similaires sont rarement mises en relation. Beaucoup de porteurs de projets

55. Rallet A., Torre A., « Proximité et localisation », in *Économie rurale*, n° 280, mars-avril 2004, p. 25-41.

mettent ainsi au point de nouveaux outils fondés sur la conception de supports de dialogue parfois très proches, sans qu'aucune coconstruction n'ait lieu. L'innovation se fait par foyers, mais ces derniers sont trop dispersés pour éclairer les pratiques d'autres acteurs et inspirer l'action publique.

Il existe cependant des espaces de construction collective et de diffusion d'innovations sous forme de réseaux. Les échanges sont organisés ou informels, et présentent deux types de configurations. On trouve d'abord des réseaux attachés à des « têtes de réseau ». Par exemple, les CPIE de la région Rhône-Alpes échangent sur leurs pratiques, entre eux, à l'échelle régionale. À l'échelle nationale, ils ont accès à des échanges avec d'autres CPIE, *via* l'UNCPIE. Des associations environnementalistes échangent à travers des réseaux centrés sur l'éducation à l'environnement. De même, l'association Terre de Liens permet à ses « satellites » présents dans les régions d'alimenter une réflexion commune autour d'une même « tête de réseau ». On trouve ensuite des réseaux qui rassemblent des organisations plus diverses, qui se retrouvent autour de valeurs ou d'une thématique commune. Ce sont par exemple les organisations qui accompagnent des projets agri-ruraux fondés sur la concertation et des partenariats multi-acteurs, en Bretagne, physiquement réunies sur un même pôle et qui échangent leurs expériences. D'une façon plus formalisée, ce sont les participants à des programmes d'échange tels que Dialog, Terres en Ville, ou le réseau des organisations qui participent aux échanges organisés par Comédie⁵⁶, où l'on retrouve toujours sensiblement les mêmes acteurs.

Ces réseaux sont certes intéressants, mais assez imperméables et souvent thématiques. Il est rare de voir des porteurs de projets se retrouver pour discuter d'outils qu'ils utilisent et affinent chacun sur leurs terrains, s'ils sont dans des champs thématiques

56. Comédie (Concertation et médiation environnementale) est un programme dont l'objectif est d'apporter un appui méthodologique à des initiatives locales de concertation ou de médiation dans le champ de l'environnement, du développement local et de la gestion du territoire.

différents. La Société d'économie alpestre, la Fédération de chasse du Languedoc-Roussillon ou le Syndicat intercommunal d'aménagement du golfe du Morbihan ont très peu de chance de se rencontrer, travaillant dans des régions et sur des objets différents, alors qu'ils innovent autour des mêmes outils. Par ailleurs, beaucoup d'innovateurs restent en marge de tout réseau, quelle que soit la qualité de leurs idées.

Du savoir-faire au faire savoir : les maillons manquants

Il manque en premier lieu un travail de veille qui permettrait de repérer l'innovation là où elle se fait et d'associer les innovateurs isolés à une réflexion collective. En aval de ce travail de repérage, des échanges doivent permettre à la fois d'enrichir les innovations et de favoriser leur diffusion. Le responsable d'un projet innovant souligne : « Ce qui nous a manqué, c'est de ne pas pouvoir poursuivre les échanges au niveau national [...]. Il faudrait mettre en relation les porteurs de projets. » Il s'agit ici de construire des réseaux capables de porter des innovations, de les rendre crédibles. Convaincre les élus lorsqu'on est seul est beaucoup plus délicat que lorsque l'innovation est portée par un large réseau, qui en assure le bien-fondé. C'est ce qu'affirme la sociologie de l'innovation⁵⁷, c'est ce que confirment les projets innovants. Rester seul avec une belle idée ne sert à rien : l'innovation s'impose si elle est portée par un réseau d'acteurs qui en reconnaissent l'intérêt. L'enjeu des échanges, autour d'innovations réellement pertinentes, n'est pas seulement de les coconstruire, puis de les diffuser, c'est aussi de les porter pour qu'elles s'imposent comme des références pour l'action environnementale, qu'elle soit publique ou privée.

Des réseaux existent, nous l'avons vu, mais ils ne sont pas suffisants. Il faut les faire sortir de leurs frontières, celles qui distinguent le rural de l'urbain, le littoral des alpages, une entrée par l'agriculture d'une entrée territoriale. La ville échange avec la ville, les alpages avec les alpages, les zones humides avec les zones humides. Il serait

57. Callon M. et Latour B., *op. cit.*

pourtant intéressant de croiser les expériences de projets où des outils similaires sont mis au point pour répondre à des problématiques pourtant très différentes, afin de favoriser une « montée en généralité » des innovations construites localement. Pour cela, il nous semble nécessaire d'associer la construction de réseaux nouveaux, transversaux, au repérage d'innovations jusqu'alors isolées.

De ces « maillons manquants » résulte une faible visibilité des foyers et réseaux d'innovation, avec de fortes déperditions d'énergie et d'idées, dommageable tant pour les projets qui investissent l'espace public que pour l'action publique.

La reconnaissance de ces actions locales

Suffirait-il de mettre en place des observatoires de l'action et de l'innovation locale, puis de mettre en relation les porteurs de projets pour favoriser la coconstruction de savoir-faire et d'innovations, puis leur diffusion ? La Fondation de France a tenté de soutenir certaines initiatives de ce type : l'analyse de leurs succès et échecs⁵⁸ montre qu'il est capital qu'ils soient connectés à des décideurs publics susceptibles de tenir compte des enseignements qu'ils fournissent. Mais cela suffirait-il ? Sans doute pas, car il existe un autre obstacle majeur, aucun effet d'inspiration n'étant envisageable auprès de décideurs qui ne reconnaîtraient pas l'importance de ces concertations locales et la pertinence de certains des outils que ces projets contribuent à mettre au point. De ce point de vue, l'ouverture de certains décideurs contraste avec le manque de clairvoyance d'autres serviteurs de l'État, qui semblent ne prendre en compte que les initiatives prises par l'État ou par les collectivités publiques. Certaines interventions aveugles de l'État, dans les territoires, attestent que cette reconnaissance est loin d'être acquise.

En effet, au troisième rang des facteurs clés du succès ou de l'échec des projets étudiés (après les questions relatives à l'itinéraire de concertation et à la légitimité du porteur de projet),

58. Beuret J.E., Cadoret A., *op. cit.*, 2007.

vient la question de la relation entre la dynamique locale de concertation et l'intervention publique, notamment celle de l'État. Or, là où l'on souhaiterait voir des synergies existent parfois des concurrences ou des négligences. Par exemple, le projet de forum des acteurs du golfe du Morbihan a été engagé en 1999 et réalisé un an plus tard avec pour objectif, en aval du forum, d'engager des dynamiques de concertation dans le cadre de commissions géographiques : or, c'est le moment que l'État a choisi pour engager un projet de Schéma de mise en valeur de la mer, avec des commissions thématiques. Ce qui avait été imaginé n'était plus réalisable : l'action de l'État, à ce moment précis, est venue briser une dynamique qu'il connaissait mais dont il n'a probablement pas reconnu la valeur intrinsèque. Le cas d'un projet de la Ligue de protection des oiseaux (LPO) est lui aussi emblématique du peu de cas parfois accordé aux dynamiques locales de concertation préexistantes. Dans le Sud de la France, la LPO identifie une zone comme possible zone Natura 2000. Une opposition locale se crée : à la suite de négociations entre la LPO, les agriculteurs et les collectivités locales, il est décidé un retrait du projet en échange d'une mobilisation de la profession agricole qui s'engage à faire « mieux que Natura 2000, sans Natura 2000 ! », dans le cadre d'une concertation. Commence une collaboration qui semble prometteuse. C'est le moment que choisit l'État pour classer la zone Natura 2000, malgré l'opposition de tous, y compris des naturalistes. Cette décision met en péril l'alliance entre agriculteurs et naturalistes, ceux-ci étant suspectés de tenir un double langage. Ces exemples montrent que l'État a parfois tendance à ne pas tenir compte des dynamiques existantes, lorsqu'elles ne sont pas de son fait. Ceci témoigne d'un problème de reconnaissance, par les pouvoirs publics, des initiatives locales de gouvernance territoriales de l'environnement. La reconnaissance devient ici un enjeu majeur.

Ceci pose problème non seulement pour la prise en compte, dans l'action publique, des innovations et des acquis des projets locaux, mais engage aussi à s'interroger sur l'articulation entre les initiatives des services de l'État et les initiatives locales. Dans le

cas du golfe du Morbihan, le projet de Schéma de mise en valeur de la mer a été facilité par les travaux antérieurs conduits par le SIAGM et notamment par le projet de forum des acteurs du golfe. Lorsqu'il a fallu mettre en place un dispositif de concertation en vue de l'élaboration du SMVM, l'État a mobilisé ses moyens et ses services, sans reconnaître le travail réalisé en amont et les capacités d'animation existant localement. Une réelle concertation a eu lieu au début du processus, puis les services de l'État ont élaboré un document, aujourd'hui signé. Or selon certains acteurs, faute d'animation, ce document ne « vit pas » et « il ne se passe plus rien ». Le SIAGM continue à animer des dynamiques de concertation et d'action collective, mais les choses sont déconnectées. Deux problèmes sont soulevés par les agents de terrain pour expliquer ces difficultés d'articulation : d'une part, le fait que certains agents restent dans une approche très descendante de l'action publique, d'autre part la mobilité des agents de l'État, dont certains « changent de poste et ne perçoivent pas l'histoire ». Ces constats doivent amener les porteurs de projets à mieux faire connaître ce qu'ils font, en insistant sur l'histoire et sur les parcours dans lesquels ils se situent. Mais ceci suppose qu'ils puissent bénéficier d'une reconnaissance de leurs actions qui leur est parfois refusée.

Des concertations locales mal reconnues : grand angle sur l'État et la concertation

D'où proviennent ces problèmes de reconnaissance ? Quelle place occupe la concertation locale, issue d'initiatives décentralisées, dans le champ plus global de la concertation autour de l'environnement, des territoires et du développement durable, en France ? Ce sont les questions que les constats précédents nous ont conduits à nous poser. Nous avons tenté de chercher des éléments de réponse grâce à une analyse du panorama des actions qui relèvent de la concertation dans l'espace public, qu'elles soient d'initiative publique ou privée, en interrogeant des personnes

impliquées dans ces actions, en tant qu'opérateur, financeur ou observateur⁵⁹.

La concertation dans l'action publique : une volonté d'action mais un champ non stabilisé

Un « appel à la concertation »

La concertation est mentionnée depuis longtemps comme une obligation, en amont de la réalisation de certains aménagements, mais elle est désormais présente dans d'autres domaines de l'action publique et figure dans de nombreux textes. Selon Schlaifer⁶⁰, « aujourd'hui, de nombreuses politiques publiques ont prévu de façon réglementaire la concertation comme une étape dans la procédure. On retrouve cet appel à la concertation dans des démarches de gestion des ressources naturelles (les « DocOb » Natura 2000, la commission locale de l'eau des SAGE, les chartes forestières, par exemple), dans les programmes thématiques (comme les anciens contrats territoriaux d'exploitation, les documents d'urbanisme ou dans le management environnemental des zones d'activités économiques), dans la mise en œuvre des projets de territoire (citons par exemple la mise en place des Conseils de développement liés aux pays et aux agglomérations, les Agenda 21 locaux) ».

Dans le domaine de la gestion de l'environnement, Natura 2000 met en avant, de façon explicite, la concertation comme un passage obligé de l'élaboration des objectifs. Il s'agit d'une démarche qui reste descendante dans laquelle, selon Pinton, le poids des pouvoirs publics reste très important, au moins dans le

59. Nous les considérons comme de « grands témoins » de l'évolution du paysage institutionnel de la concertation et de l'appui à la concertation du fait d'un investissement déjà ancien dans ce domaine : parmi eux, nous tenons à en remercier en particulier des acteurs avec lesquels nous avons eu de multiples contacts, notamment Philippe Barret, Yves Brien, Monique Cassé, Philippe Desnos, Jean-Marc Dziedzicki, Pierre-Yves Guihéneuf et Sophie Allain.

60. Guihéneuf P.Y., Cauchoix F., Barret P., Cayre P., *La Formation au dialogue territorial : quelques clés issues d'une réflexion collective*, Éd. Educagri, 2006.

cadrage et la validation des décisions : cet auteur parle de « concertation encadrée, devant aboutir à des propositions de gestion adoptées collectivement⁶¹ ». Il en va de même pour l'élaboration des Schémas d'aménagement et de gestion de l'eau. La concertation est entrée dans les textes, mais ce sont aussi les pratiques de l'action publique qui changent, dans la façon dont l'État agit pour la mise en place de mesures de protection de l'environnement. Une volonté de concertation a remplacé une possibilité d'imposition. L'étude du cas du Parc national marin de la mer d'Iroise montre par exemple que l'État ne veut (ou ne peut) plus se permettre d'imposer la logique de l'intérêt général sans tenter d'engager une concertation avec les acteurs locaux : c'est le premier parc national pour lequel la concertation a été clairement affichée comme le support de la conception du projet. On retrouve ceci dans le domaine de la gestion et du développement des territoires, dans les lois comme dans les pratiques. Selon Piveteau⁶² (2006), « notre construction juridique a renforcé, au cours des dernières années, l'élaboration partenariale des politiques de développement rural. De nouveaux acteurs ont été associés (ou de nouveaux modes d'association ont été élaborés) au travers, par exemple, des conseils de développement des pays institués par la loi d'aménagement et de développement du territoire, des conseils d'agglomération ou des conseils de quartier institués par la loi "démocratie de proximité" pour toutes les communes de plus de vingt mille habitants ». Il souligne que parallèlement, le projet est devenu « un mode de construction du territoire "par le bas" », avec des procédures de contractualisation (contrat de ville, d'agglomération, de pays...) qui sont devenues « le mode de concertation et d'organisation de l'action » entre la réalité locale et les niveaux supérieurs.

Les politiques sectorielles n'échappent pas à cet appel à la concertation. On peut difficilement aujourd'hui engager une politique sectorielle sans s'interroger sur ses effets sur d'autres

acteurs, sur l'environnement et les territoires. Selon Blanc⁶³, « c'est parce que les choses deviennent complexes que la captation du pouvoir par une seule catégorie d'habitants (socioprofessionnels, administratifs ou élus) est remise en cause, que des procédures nouvelles demandent des projets locaux (c'est-à-dire des acteurs porteurs de projets plutôt que des représentants institutionnels), que des tensions voient le jour, qu'un dialogue entre tiers sur un territoire devient indispensable ». Cette captation du pouvoir est longtemps restée très claire dans le domaine agricole, avec une cogestion de ce secteur par l'État et les organisations professionnelles agricoles majoritaires, gestion très cloisonnée et sans partage en fonction d'objectifs sectoriels. Le décroisement reste difficile mais le début d'ouverture des commissions départementales d'orientation de l'agriculture, organe clé de la cogestion, en 1999, est un signe. Auparavant strictement sectorielles, elles voient arriver des représentants des associations de protection de l'environnement et des collectivités publiques locales. Cette ouverture est certes très limitée, mais c'est un acte fort qui correspond à une « ouverture – recomposition – du système d'acteurs institutionnels chargés de la définition des objectifs agricoles départementaux, considérés comme légitimes pour le faire⁶⁴ ».

La tendance à mobiliser la concertation dans l'action publique se renforce d'année en année. Elle est manifeste dans les textes légaux, mais aussi dans des dispositifs d'action et de contractualisation qui reposent de plus en plus sur des partenariats. L'appel à la concertation en rejoint un autre, centré sur le terme de « gouvernance ». Rappelons qu'alors que le terme de « gouvernement » désigne l'exercice de l'autorité, *via* un pouvoir hiérarchique dont dispose l'État sur les citoyens, la gouvernance recouvre tout système de décision publique intégrant des acteurs privés⁶⁵. Elle vise à briser les frontières qui existent entre acteurs publics et privés, pour les intégrer dans une même dynamique de gestion

61. Pinton F., Alphantery P., Billaud J.P., Deverre C., Fortier A., *La Construction du réseau Natura 2000 en France*, La Documentation française, 2007.

62. Guihéneuf P.Y. *et al.*, *op. cit.*

63. Guihéneuf P.Y. *et al.*, *op. cit.*

64. Guihéneuf P.Y. *et al.*, *op. cit.*

65. Bertrand N. et Moquay P., *op. cit.*

concertée de biens qui intéressent un large public. La mise en œuvre de la gouvernance suppose de rapprocher des acteurs qui ne parlent pas les mêmes langages et n'ont pas les mêmes formats d'action. Demander plus de gouvernance revient à demander plus de concertation.

Dans les faits : un terme et des pratiques non stabilisés

Un grand nombre de gens parlent de concertation sans pour autant penser à la même chose ! En témoigne une certaine confusion déjà relevée dans les pratiques. Il est intéressant de se pencher sur la façon dont cet appel à la concertation a émergé dans l'action publique. L'historique des textes qui ont progressivement promu la participation des citoyens à l'action publique montre que l'on se fonde essentiellement sur l'information, la participation et la consultation. La concertation est une notion plus récente qui doit trouver sa place dans un paysage occupé par d'autres références (voir tableau 8), ce qui explique d'ores et déjà certaines confusions.

Tableau 8 : L'émergence de la concertation dans les textes de politiques publiques

Date	Texte	Contenu
1789	Déclaration des droits de l'homme et du citoyen	Droit pour le citoyen de « demander compte à tout agent public de son administration » Information des citoyens
1978	Loi du 17 juillet 1978 portant sur l'amélioration des relations entre l'administration et les citoyens	Principe d'une liberté d'accès aux documents administratifs Information des citoyens
1983	Loi Bouchardeau du 12 juillet 1983 portant sur la démocratisation de l'enquête publique et la protection de l'environnement	Création de la forme actuelle de l'enquête publique. Auparavant réduite, dans ses objectifs, à l'information des propriétaires en cas d'expropriation, elle vise désormais à collecter des avis. Consultation du public

Date	Texte	Contenu
1992	Déclaration de Rio (Principe non-contraignant)	Selon le principe n° 10, « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens, à un niveau qui convient » Participation des citoyens
1992	Circulaire Bianco (décembre 1992) relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructure	Elle confie aux préfets la responsabilité d'associer les responsables régionaux et locaux, politiques, économiques, sociaux et associatifs, aux différentes phases de réalisation des grandes infrastructures décidées par l'État. Participation des corps intermédiaires
1995	Loi Barnier du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement	Création de la Commission nationale du débat public Modernisation de l'enquête publique Amélioration du statut des associations de protection de l'environnement Participation des citoyens
1998	Convention d'Aarhus, ratifiée par l'Union européenne en juin 1998 (dispositions qui peuvent être directement invoquées devant les tribunaux français)	Accès du public à l'information sur l'environnement Participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement Accès à la justice en matière d'environnement Information, participation, contentieux
2000	Loi sur le sport du 6 juillet 2000	Création de la commission départementale des espaces, sites et itinéraires sportifs de nature (rassemble les mouvements sportifs et associations environnementalistes) Concertation
2000	Loi SRU (Solidarité et renouvellement urbain)	Concertation préalable à l'élaboration et à la révision des documents d'urbanisme. Modalités de concertation déterminées librement par les collectivités publiques locales Concertation (mais souvent limitée à une consultation/communication)

Tableau 8 (suite) : L'émergence de la concertation dans les textes de politiques publiques

Date	Texte	Contenu
2002	Loi relative à la démocratie de proximité (découle des directives européennes relatives à la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement)	Pose et améliore les définitions des principes de droit à l'information et à la participation en matière d'environnement. <i>Information et participation des citoyens</i>

Cette chronologie montre que l'on parle d'information du public, de participation, de consultation ou de concertation. Mais ces termes ne sont pas clairement définis dans les textes. Le Commissariat général au Plan⁶⁶ souligne le fait que des termes tels que « conciliation », « consultation », « information », « participation », « médiation » sont souvent utilisés indistinctement à la place de « concertation ».

En réalité, au-delà des confusions de termes, les procédures obligatoires qui existent relèvent essentiellement de la consultation, quel que soit le terme employé :

- *Les enquêtes publiques* : elles n'impliquent pas la réunion des parties. Il s'agit d'une consultation écrite, sans construction collective, donc très limitée.
- La *concertation préalable* à l'élaboration et à la révision des documents d'urbanisme et à certaines opérations d'aménagement : elle passe par des réunions publiques, exposition de plans, de maquettes, l'information du public par la presse locale, la tenue de registres publics, selon des modalités choisies par les collectivités locales. Ces opérations s'apparentent souvent à des opérations de communication, selon le Commissariat général au Plan.
- La *mise en place de commissions administratives* : ce sont par exemple les commissions départementales des sites, commissions locales de l'eau, conseils de développement des pays,

66. Commissariat général au Plan, *op. cit.*

- commissions départementales d'orientation agricole, comité départemental du plan de gestion des déchets, etc. Ces commissions sont dominées par les autorités publiques et leur émiettement nuit à la lisibilité de leurs travaux et à la participation. Certaines sont strictement consultatives, d'autres plus proches de la concertation, tels que les comités de pilotage Natura 2000.
- Les *commissions particulières du débat public* (CPDP), mises en place par la CNDP⁶⁷ : elles s'appuient sur des réunions publiques, des « lettres du débat » largement diffusées, des services de questions-réponses, des cahiers de collecte d'avis, des sites internet, parfois des sondages locaux. Le débat reste assez ponctuel si l'on compare ces procédures aux processus de concertation qui se développent autour d'enjeux moins conséquents mais qui mobilisent les acteurs plus longtemps et plus fréquemment. Par exemple le débat relatif à la ligne Lyon-Chambéry a donné lieu à neuf réunions : quatre réunions de lancement, trois réunions thématiques (environnement, santé, énergie), une réunion de synthèse, une réunion de clôture. Ces procédures innove dans la mesure où elles recherchent la participation de la population, alors que dans d'autres, la participation est limitée à des « corps intermédiaires » (élus, acteurs économiques, associations). Mais ceci reste de l'ordre de la consultation, avec un public trop nombreux et volatile d'une réunion à l'autre pour que l'on puisse entrer dans une réelle construction collective.

Finalement, lorsque les textes parlent de concertation, ils ne définissent pas ce terme et laissent la porte ouverte à des interprétations diverses. Selon Blondiaux⁶⁸, dans la grande majorité des cas, « le législateur reste muet sur les conditions précises dans lesquelles cette concertation avec les habitants doit être menée, laissant les autorités responsables libres d'aménager ce droit et de faire vivre ces principes comme elles l'entendent [...] ». Tout se passe comme

67. Commission nationale du débat public.

68. Blondiaux L., *Le Nouvel Esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*, Paris, Éd. Seuil, 2008.

s'il s'agissait de faire droit à cette participation au niveau des principes sans préciser véritablement le contenu de cette obligation ». Ceci laisse libre cours non seulement aux interprétations, mais aussi au jeu des intérêts de chacun. Or les élus et agents administratifs concernés ont souvent intérêt, à court terme, à s'en tenir au « service minimum » de la participation du public. Certains voient la concertation comme une menace : elle est ainsi accusée par un élu de « créer des besoins » mais surtout, y voient le ferment de la structuration de contre-pouvoirs. Il en résulte des pratiques « a minima » qui engendrent des frustrations et risquent de rendre l'usage de ce terme de moins en moins crédible. C'est ce que souligne Schlaifer⁶⁹, qui remarque que « le fait réglementaire induit parfois une vision réductrice de la concertation. Par exemple, une réunion publique est nommée "réunion de concertation" alors qu'elle ne vise qu'à recueillir des opinions, que les participants ne savent pas à quoi vont servir ces opinions, qu'il n'y a pas de réel travail collectif d'analyse et de construction collective », autrement dit qu'il s'agit d'une consultation mais que l'on est loin de la concertation. Et il remarque que l'« on peut ressortir de tels ateliers avec le sentiment désagréable qu'on a servi de caution pour pouvoir cocher la case "concertation" de la procédure ». Le fait que les textes ne définissent pas la concertation et ne donnent quasiment aucune indication quant à la façon de la mettre en œuvre semble cautionner l'idée selon laquelle la concertation « va de soi » et qu'il suffit de la vouloir pour qu'elle se fasse. Ainsi, selon Brédif⁷⁰, « plusieurs lois récentes consacrent la notion de concertation ; elles en font un passage obligé pour l'établissement de projets partagés de territoire », mais ces textes « se révèlent on ne peut plus discrets quant à la question des modalités concrètes pour la mise en œuvre des principes et finalités qu'ils poursuivent » : « les choses semblent aller de soi, dès lors que les mots fétiches ont été gravés dans le marbre ». La concertation est donc

69. Guihéneuf P.Y. *et al.*, *op. cit.*

70. Guihéneuf P.Y. *et al.*, *op. cit.*

de plus en plus présente dans l'action publique, au moins dans les discours et les textes. Mais le champ de la concertation reste très mal défini.

Comment l'État voit-il son rôle ?

L'État est composite, on ne saurait assimiler son point de vue à celui de son chef ou de quelques-uns de ses agents. Cependant, lorsqu'une commission nationale se penche sur des questions très proches de la concertation et de la gouvernance des territoires, il est intéressant de voir comment elle les aborde. Le Commissariat général au Plan⁷¹ a élaboré des scénarios sur les conflits d'usage et le rôle de l'État, à l'horizon 2020, publiés dans le rapport du groupe « Manon ». La gestion des conflits d'usage ne représente qu'une fraction des besoins de concertation, mais il est intéressant de voir comment l'État envisage d'une part leur gestion, d'autre part son propre rôle, à travers ce texte. Le Commissariat général au Plan distingue trois scénarios :

- Le scénario d'une *gestion publique des conflits d'usage*, avec les *corps intermédiaires* : les grandes organisations professionnelles et associations d'usagers sont consultées. Elles donnent des avis mais demandent aussi des consultations préalables en amont de la définition de certaines lois. Il s'agit, selon le CGP, d'une « gestion concertée avec les grandes organisations », avec des représentants mandatés par celles-ci.
- Vient ensuite le scénario d'une *gestion marchande d'une part, judiciaire d'autre part*. L'État tenterait d'abord de généraliser le recours aux instruments économiques en appliquant le Principe pollueur payeur (ou le Principe bénéficiaire payeur pour la fourniture de biens d'environnement tels que le paysage). Mais face à ces outils, à leurs limites et aux résistances qui se manifesteraient, les citoyens auraient de plus en plus souvent recours aux tribunaux et l'on assisterait à une inflation normative et institutionnelle.

71. Commissariat général au Plan, *op. cit.*

- Enfin, le dernier scénario est celui d'une *gestion locale et concertée* occupant une place centrale, voire hégémonique, du fait de l'échec des autres formes de régulation, notamment à des échelles plus larges. Ce scénario repose donc sur un « recentrage sur des réseaux locaux » et s'imposerait par défaut.

Les deux premiers scénarios laissent peu de place à la gouvernance territoriale de l'environnement, contrairement au troisième. Si le dernier scénario venait à se réaliser, cela signifierait-il une reconnaissance des dynamiques locales existantes ? L'examen des propositions du Commissariat général au Plan conduit à en douter. En effet, et c'est une chose fréquente dans les discours de certaines organisations, le CGP ne voit la concertation que sous une forme institutionnalisée, initiée et maîtrisée par des organisations publiques, en amont de décisions de leur ressort. Elle est envisagée au travers des commissions administratives, des débats publics et des conférences de citoyens. Quid des initiatives citoyennes de concertation et des concertations informelles ? Elles n'apparaissent nulle part.

L'examen des propositions relatives à la concertation, avancées dans ce rapport, le confirme. Les propositions n° 3 (simplifier les commissions administratives), n° 4 (mieux faire connaître les commissions locales d'information et de surveillance), n° 5 (explicitier les règles de fonctionnement des commissions administratives) et n° 7 (encourager la participation du public) ne portent que sur la participation à des structures publiques de consultation. Dans la proposition n° 6 (organiser la concertation territoriale), il n'est question que de débats publics et de conférences de citoyens. La proposition n° 8 est la seule à sortir de ce cadre : il est proposé d'utiliser les conseils de développement des pays et des communautés d'agglomération pour prévenir les conflits d'usage. C'est la seule proposition qui fait appel à des instances ancrées dans les territoires. Mais comment les « utiliser » ? Il est dit que « le conseil de développement peut devenir le lieu d'un dialogue avec les représentants de l'État susceptibles d'utiliser

cette tribune pour expliquer certains aspects de sa politique et leur incidence sur les usages ». Ceci témoigne d'objectifs de communication qui cohabitent mal avec une réelle concertation. Ce rapport assigne trois fonctions à la concertation : l'aide à l'amélioration dans l'élaboration du projet, un support à l'information du public concerné et une contribution à la décision. La concertation est assimilée à une simple participation à l'action publique : des initiatives de concertation décentralisées, citoyennes, ne trouvent pas de place dans cette vision.

Ceci reflète une réalité souvent observée dans le discours d'organisations publiques qui ont beaucoup de difficultés à dépasser une vision de la concertation limitée à la participation du public à ce qu'elles font, proposent et maîtrisent, avec des confusions entre concertation, consultation et communication. Les organisations publiques explorent rarement une fonction d'appui à des projets et espaces de gouvernance territoriale de l'environnement, initiés et conduits par d'autres acteurs, contrairement à ce que nous avons pu observer dans d'autres pays. Par exemple en Australie, la politique agri-environnementale est fondée sur une offre d'appui à des groupes d'initiative locale appelés *landcare group*⁷² : ceux-ci se sont constitués à l'initiative d'agriculteurs locaux, confrontés à la nécessité de gérer collectivement certains problèmes, notamment celui de la salinisation des sols. Quelques groupes ont émergé, puis les initiatives locales se sont multipliées et, se tournant vers l'État, elles ont obtenu une reconnaissance et un soutien. En France, les initiatives relevant d'une gouvernance territoriale de l'environnement bénéficient d'une reconnaissance locale, dans les territoires, mais sont peu reconnues à des niveaux supérieurs.

Nous retrouvons là le problème de reconnaissance déjà évoqué. Il est indispensable d'amener les pouvoirs publics, dans leurs politiques, à mieux tenir compte d'une gouvernance territoriale endogène, née dans les territoires. Il s'agit de les inciter, là où ils ne le

72. Beuret J.E., *Development Policies Based on Rural Amenities: Guidelines for Public Action*, Paris, OCDE, 2001, références DT/TDPC/RUR (2002)2.

font pas, à la reconnaître, à la soutenir dans sa contribution à l'intérêt général, à optimiser les synergies entre la gouvernance territoriale exogène qu'ils contribuent à mettre en place et une gouvernance territoriale endogène.

Le champ de la concertation : deux hémisphères et une reconnaissance mal partagée

Prenant encore un peu plus de recul, nous avons tenté d'y voir plus clair dans toutes les actions qui constituent le champ de la concertation dans l'espace public en France. Ces initiatives touchent à la gestion de l'environnement, de l'aménagement ou du développement durable et se situent dans des espaces publics qui peuvent être créés par des acteurs publics, comme par des acteurs privés. Car si la concertation est désormais inscrite dans les textes, dans certains dispositifs d'action publique et s'invite fréquemment dans les discours politiques, la gestion de la chose publique par la concertation est loin d'être le seul fait des acteurs publics. Nous avons vu que les initiatives locales sont nombreuses : certaines viennent de collectivités publiques, d'autres d'associations et de citoyens. Un inventaire de dynamiques de concertation réalisé en 1999, en Bretagne, révélait l'importance des initiatives privées, au moins en termes quantitatifs. Il ne s'agissait alors que d'identifier des dynamiques de concertation entre agriculteurs et non-agriculteurs, mais sur un total de 86 initiatives identifiées, 60 % d'entre elles étaient des démarches initiées par des acteurs locaux, dans la plupart des cas par des acteurs privés⁷³. Nous considérerons donc, en plus de l'action publique en matière de concertation et de participation, des espaces publics que des citoyens s'emploient à faire émerger et faire vivre, dans lesquels ils agissent pour la gestion concertée de la chose publique. L'ensemble constitue le champ de la concertation dans l'espace public⁷⁴.

73. Beuret J.E., Tréhet C., *op. cit.*

74. Employé au sens d'Habermas, conformément aux définitions données précédemment (Habermas J., *op.cit.*, 1978; 1992).

Des acteurs qui pénètrent ce champ à partir de plusieurs sphères

Nous constatons qu'il existe de nombreuses portes d'entrée dans ce champ. Leurs entrées étant différentes, les acteurs ont une façon de « traiter » la concertation fortement marquée par des références distinctes. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous pouvons notamment citer les « mondes » suivants :

- *Le monde de l'eau* : on y trouve notamment les agences de l'eau et des collectivités locales chargées de la gestion de l'eau. Le principe 14 de la directive-cadre sur l'eau⁷⁵ rend obligatoire la participation du public dans les processus de planification, notamment les SDAGE et les SAGE⁷⁶. Il est précisé qu'il est attendu une participation pleine et entière du public à la décision. Or, les agences de l'eau savent faire participer les élus et représentants d'organisations diverses, mais elles sont relativement désarmées lorsqu'il s'agit de participation du public : la concertation autour de la gestion de l'eau s'arrête souvent à des « corps intermédiaires » (élus, représentants professionnels, administrations). Dans ce « monde » de l'eau figurent aussi des organisations liées à l'agriculture, qui travaillent à l'amélioration de la qualité de l'eau par la réduction des pollutions d'origine agricole. Des procédures particulières telles que les « opérations bassins versants » mobilisent des agriculteurs et d'autres acteurs du monde de l'eau, mais ces procédures restent dominées par le monde agricole.
- *L'environnement et la biodiversité* : le monde de l'environnement n'a pas toujours été marqué par une grande volonté de concertation et, il y a encore dix ans, le recours au contentieux juridique primait souvent sur le dialogue. Mais certaines associations ont commencé à évoluer dans leur stratégie, entraînant avec elles

75. Directive-cadre sur l'eau (DCE), Journal officiel des Communautés européennes du 22 décembre 2000.

76. Schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau, Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau.

d'autres organisations qui ont vite compris qu'elles risquaient de se trouver marginalisées si elles restaient absentes des dynamiques de dialogues émergentes. Autour de Natura 2000 semble notamment se structurer un espace particulier de concertation pour la gestion de l'environnement.

- *Les documents d'urbanisme, la planification spatiale, la ville* : c'est un monde investi avant tout par des urbanistes qui s'occupent d'aménagement urbain ou de planification spatiale autour de la ville, des bourgs et des infrastructures publiques. Deux facteurs ont contribué à donner à ces acteurs une place qu'ils n'avaient pas avant, dans le champ de la concertation. C'est d'abord la loi SRU⁷⁷, qui impose des obligations de concertation et de projection dans l'avenir autour des documents d'urbanisme, à une échelle communale mais aussi supra-communale. C'est ensuite le recul des agriculteurs dans les conseils municipaux ruraux et l'importance prise par de nouveaux arrivants : les documents d'urbanisme, en milieu rural, sont envisagés en croisant des regards plus variés qu'auparavant. Ils sont aujourd'hui le support de débats mais aussi de nombreux conflits et ont ainsi pris une place très importante dans la vie publique. Les spécialistes de la planification spatiale ont un langage qui n'est ni celui des environnementalistes, ni celui des agriculteurs, ni celui des acteurs de l'eau. Si tous ces acteurs sont amenés à se retrouver dans certains temps de concertation, ils restent dans des sphères distinctes.
- *L'aménagement, autour de la CNDP* : l'obligation de concertation lors de la réalisation de certains aménagements n'est pas nouvelle et les grands aménageurs se sont dotés de compétences et d'outils pour y répondre. La vraie nouveauté est surtout que la Commission nationale du débat public (CNDP) joue désormais un rôle central. Elle a essentiellement pour interlocuteurs l'État, des maîtres d'ouvrages (ou aménageurs) et la nébuleuse associative des opposants à ces aménagements. Créée en 1995

(mais elle n'a réellement vu le jour qu'en 1997), la CNDP est saisie par les pouvoirs publics à l'occasion de grosses opérations d'aménagement. Elle doit d'abord déterminer si ce qui lui est soumis relève du débat public, donc de ses fonctions. C'est ensuite à chaque CPDP (Commission particulière du débat public, constituée autour d'un projet) d'organiser les débats dans une démarche *ad hoc*. Les objets de débats peuvent être des aménagements pour l'enfouissement de déchets, le tracé de lignes de train, la localisation d'un aéroport, etc. L'une des limites des débats publics est qu'ils interviennent en aval d'une décision : même si, en théorie, le débat public doit concerner à la fois l'opportunité et les caractéristiques du projet, le débat porte sur un projet qui a déjà été l'objet d'une première décision, puisqu'il existe. Il s'agit là encore d'une sphère distincte où il est question avant tout, pour l'aménageur, de faire face à des opposants qui se structurent essentiellement pour obtenir que l'aménagement ne se fasse pas, ou se fasse ailleurs. Le débat est marqué par une très forte dissymétrie : c'est David contre Goliath, avec souvent plusieurs David dont les intérêts divergent. L'aménageur a un accès beaucoup plus facile à l'information que les parties adverses et dispose de moyens financiers importants, qu'il peut mobiliser pour faire face aux oppositions.

- *Les mondes du développement : agricole, rural, durable*. On trouve là des agents de développement qui, de plus en plus, sont en position d'assembleurs de partenariats dans des opérations qui supposent de créer des synergies entre de multiples contributeurs. Ils doivent animer des processus de concertation. Certains d'entre eux se sont initiés très tôt à la notion de médiation, particulièrement parlante pour eux lorsqu'ils étaient face à des acteurs aux intérêts très divergents⁷⁸. D'autres se sont intéressés à la concertation pour pouvoir contester le modèle agricole dominant et le cloisonnement sectoriel de l'agriculture. Ils ont donc mis en place des espaces de dialogue afin de tenter de

77. Solidarité et renouvellement urbain, 2000.

78. Barret P., *Guide pratique du dialogue territorial : concertation et médiation pour l'environnement et le développement local*, Fondation de France, 2003.

décloisonner le secteur agricole et de le gérer en tenant compte des attentes d'autres catégories d'acteurs⁷⁹. Ceux-ci ont souvent un parcours professionnel centré sur l'agriculture ou le développement rural puis ont élargi leur champ de vision à des enjeux environnementaux et territoriaux. D'autres encore sont venus à la concertation par le biais du développement local et, de plus en plus, par celui du développement durable. Ainsi, des concertations se développent dans le cadre des projets Leaders, autour des parcs naturels régionaux, etc.

- La « petite concertation » pour mieux vivre ensemble : il nous reste à citer des acteurs qui entrent dans le champ de la concertation comme par inadvertance, sans le vouloir et sans le penser, mais parce qu'ils veulent faire quelque chose dans un espace de proximité, d'appartenance. Ce sont des citoyens, agents de collectivités locales ou élus locaux qui se mobilisent, à titre personnel, pour des causes qu'ils pensent justes : ce sont des habitants d'un quartier qui veulent mettre en avant des besoins particuliers, des personnes qui réalisent leur attachement à un certain patrimoine et se mobilisent pour le préserver, des personnes qui prennent conscience qu'elles peuvent agir pour leur territoire. Elles ont rarement le souhait de s'inscrire durablement dans des processus de concertation. Contrairement aux acteurs des autres mondes que nous venons d'évoquer, elles ont peu de références communes et ne sont pas inscrites dans des réseaux susceptibles de leur apporter des informations. Il s'agit d'un public « volatile » : certains sortiront de ce champ aussi vite qu'ils y sont entrés. Ils représentent les électrons libres du champ de la concertation, ce que déplore le responsable d'un projet de parc national en affirmant que ces acteurs se mobilisent pour une cause particulière, puis disparaissent sans que l'on puisse les retenir.

79. On les retrouve notamment dans les organisations et réseaux associés au collectif Dialog, déjà évoqué.

Ces mondes n'ont ni les mêmes langages, ni les mêmes pratiques. La plupart sont traversés par des réseaux qui y occupent une place importante, par exemple le réseau des agences de l'eau pour le monde de l'eau, la Fédération nature environnement ou les réseaux d'éducation à l'environnement pour le monde de l'environnement. Certains réseaux sont inscrits dans plusieurs de ces mondes tel le réseau des centres permanents d'initiation à l'environnement, à la fois dans le monde du développement local et de l'environnement. Se retrouvant autour de thématiques communes, ces mondes tendent malgré tout à tisser des liens. Par exemple, les acteurs du monde de l'eau se sont longtemps contentés de concertations entre des « corps intermédiaires ». Soumis à de nouvelles obligations légales, ils s'intéressent désormais à ce qui se passe dans d'autres sphères en termes de participation et de concertation. Lui-même à l'interface entre le monde de l'eau et de l'aménagement, un maître d'ouvrage soumis au débat public pour un projet de barrage a récemment pris l'initiative d'organiser une rencontre pour voir comment mettre en dialogue les acteurs du monde de l'eau et de l'agriculture. En Languedoc-Roussillon, la Mission littoral a fait travailler ensemble des acteurs du monde de l'urbanisme et du monde de l'eau, de l'environnement ou encore du développement local autour de la problématique de l'urbanisation illégale⁸⁰. Des liens se tissent peu à peu. Mais même s'il existe des hybridations, chacun de ces mondes reste porteur de références distinctes.

Un champ clairement polarisé avec deux hémisphères

En situant ces « mondes » les uns par rapport aux autres, nous constatons que le champ de la concertation dans l'espace public est clairement polarisé, avec des acteurs qui gravitent autour d'un pôle ou d'un autre (voir figure 8 ci-après).

80. Cadoret A., *op. cit.*, 2006.

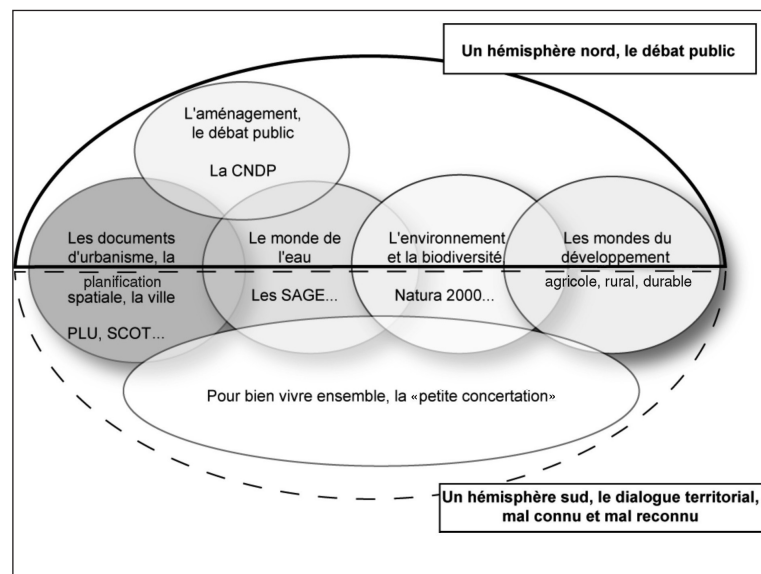


Figure 8 : Deux hémisphères pour la concertation : le débat public et le dialogue territorial

Nous assimilons le premier pôle, celui du débat public, à l'hémisphère nord car il est plus richement doté en ressources financières et humaines. Il utilise des formats d'action plus formels (projets, programmation, procédures, documents écrits) et est mieux reconnu, même s'il associe quantitativement moins d'acteurs. Le second pôle, celui du dialogue territorial, représente l'hémisphère sud, avec un manque de reconnaissance et de ressources, mais aussi une certaine capacité à agir avec peu de moyens. Les formats d'action y sont beaucoup plus diversifiés et parfois très informels : certaines initiatives se développent dans l'oralité et nombre d'entre elles ne sont pas encadrées par une procédure. On y rencontre beaucoup plus de personnes non qualifiées et peu d'expertise, car celle-ci y trouve peu de moyens pour se rémunérer. Plusieurs mondes pénètrent les deux hémisphères. Ce partage en deux hémisphères peut sembler trop tranché mais rend compte

d'une réalité qui, tout en étant plus complexe, repose sur cette trame.

Autour du premier pôle, celui du « débat public », gravitent un certain nombre de procédures et d'outils où il est question de favoriser la participation du public à la décision publique. « Par débat public, on entend la confrontation d'idées à propos des objectifs et du contenu de la future action⁸¹. » C'est dire que cette future action est déjà décidée et qu'il est surtout question de discuter de ses modalités de réalisation. La construction collective est limitée. Le champ est ici polarisé autour d'un acteur, la Commission nationale du débat public, qui y joue un rôle moteur. La CNDP est une autorité administrative indépendante qui organise des débats publics (à condition qu'elle soit saisie, elle ne peut pas s'autosaisir) et tente, à partir de ces débats, d'en tirer des enseignements dans une logique de capitalisation de l'expérience. Les débats publics consistent essentiellement à organiser des réunions publiques, ouvertes à tous. On trouve dans ce champ bien d'autres démarches que celles pilotées par la CNDP, mais on y reconnaît toujours la même volonté de mise en débat de questions qui intéressent un large public. Les conférences de citoyens se situent dans ce champ : elles reposent sur la sélection d'un panel de citoyens le plus représentatif possible d'une population donnée. Une question qui intéresse cette population est soumise à ce panel, après avoir fourni à chacun de ses membres à la fois des informations et une formation nécessaires à une prise de position. C'est un outil simple, assez standardisé, qui a d'abord été employé dans le cadre de débats nationaux et commence à l'être dans des collectivités locales, avec l'appui de consultants spécialisés. Toujours dans ce champ, on trouve des démarches de consultation du public dans le cadre de l'élaboration de documents d'urbanisme, de Schémas d'aménagement et de gestion de l'eau, de projets de développement et d'appels à projets tels que Leaders, etc. Dans cet hémisphère et autour de ce pôle, ce qui est qualifié de

81. Guihéneuf P.Y. *et al.*, *op. cit.*

concertation est avant tout une consultation. Le public est invité à se prononcer sur une action (son opportunité et/ou ses modalités) envisagée ou engagée par une autorité publique. Les démarches diffèrent mais répondent aux mêmes lignes directrices.

Le second pôle est celui du « dialogue territorial ». Ce terme désigne « l'ensemble des processus de concertation et de médiation visant à mobiliser les habitants et les groupes organisés d'un territoire en vue de définir des orientations de développement, de gérer des conflits locaux, de mettre en œuvre des projets ou de créer du lien social⁸² ». Il ne s'agit plus d'organiser des temps de débat entre un aménageur ou une collectivité d'un côté, le public ou un échantillon de citoyens de l'autre, mais d'engager un certain nombre d'acteurs dans des rapprochements et une construction commune.

Une reconnaissance mal partagée

Le débat public constitue aujourd'hui un pôle largement reconnu par les pouvoirs publics, ce qui n'est pas le cas du dialogue territorial. Un organisme national en situation de « tête de réseau » de nombreuses associations locales, constate ainsi : « On ne sent pas un réel appui sur ces questions ». « Plus on est proche du terrain, plus la concertation est importante... et moins elle est considérée. » Ce manque de reconnaissance se traduit par des difficultés dans la recherche de financements publics. Les régions, plus proches du terrain, sont souvent plus sensibles à cette problématique et des financements sont recherchés à leur niveau, même pour des projets d'envergure nationale.

Nous avons déjà évoqué les propos tenus dans le rapport du groupe d'experts réunis par le Commissariat général au Plan pour se pencher sur le rôle de l'État face aux conflits d'usage. Il est très édifiant quant au manque de reconnaissance dont souffre le champ du dialogue territorial. Rappelons que lorsque le CGP traite des formes prises par la concertation en France, il ne cite que les

82. *Ibid.*

procédures de consultation obligatoires (enquêtes publiques, concertation préalable, dispositifs référendaires et consultations d'électeurs), les commissions administratives (régionales, départementales, locales, qui réunissent des représentants des usagers), les « concertations organisées sous l'égide de la Commission nationale de débat public », ou les « conférences de citoyens » mises en place au niveau local. Tout ceci ne relève que de l'hémisphère du débat public, assimilée ici à l'hémisphère nord. Quid de concertations locales, mises en place par des acteurs publics ou privés qui n'entendent pas participer à un projet ou à une décision publique mais qui veulent mieux se comprendre, voire s'engager dans une action collective pour mieux gérer leur environnement proche ? Le besoin de reconnaissance de ces initiatives est évident. Faute de cette reconnaissance, il est inconcevable qu'elles jouent un rôle d'inspiration et d'innovation en faveur de l'action publique et que des synergies fonctionnent convenablement entre ce qui vient des territoires et ce qui leur est proposé.

* *
*

Il existe donc un réel problème de reconnaissance du fourmillement d'initiatives locales de concertation et de gouvernance territoriale de l'environnement que l'on trouve sur le terrain. Le champ de la concertation dans l'espace public, en France, est composé de deux hémisphères : celui du débat public, où il s'agit avant tout de consulter un large public et de confronter des idées au sujet de l'opportunité ou des modalités d'une action, et celui du dialogue territorial où il s'agit de mobiliser des acteurs pour construire ensemble une action commune autour de biens et de sujets qui intéressent tous les protagonistes. Alors que l'hémisphère du débat public bénéficie d'une large reconnaissance, le dialogue territorial manque de moyens et de visibilité. Il en résulte parfois des incohérences et de grandes difficultés pour créer des synergies, entre l'action publique d'une part et les initiatives qui

relèvent du dialogue territorial d'autre part, alors même que nombre de ces initiatives visent à compléter des politiques publiques. Trois domaines sont concernés : celui de la gouvernance à l'échelle des collectivités publiques locales, celui des politiques de l'environnement, celui des politiques de la multifonctionnalité de l'agriculture. Dans chacun de ces domaines, les initiatives locales se glissent dans les interstices de l'action publique, là où les acteurs locaux la considèrent comme lacunaire. Au-delà de projets limités dans le temps, il est important que les expériences réussies et les innovations produites par ces initiatives puissent inspirer ces politiques et engendrer certains ajustements. C'est un objectif difficile à atteindre tant qu'elles resteront méconnues : il est donc capital de travailler à leur visibilité et à leur reconnaissance, puis de favoriser la construction de synergies entre des initiatives locales et des actions publiques qui ont, bien souvent, des objectifs convergents.

4.

Pour que démocratie représentative et démocratie participative fassent bon ménage

Il est nécessaire de mettre en perspective tous ces constats pour mieux envisager l'avenir. Le manque de reconnaissance dont bénéficient les initiatives qui relèvent d'une gouvernance territoriale endogène a déjà été largement souligné, ainsi que ses conséquences. Nous allons maintenant nous intéresser aux besoins futurs, puis aux actions à mettre en place pour assurer de réelles synergies entre les actions endogènes et exogènes en matière de gouvernance territoriale de l'environnement.

Quels besoins de concertation pour la gouvernance territoriale de l'environnement ? Éléments de prospective

Très présente dans les discours et les directives, la concertation autour de l'environnement et des territoires est à l'ordre du jour. Y a-t-il plus de besoins de concertation et de gouvernance aujourd'hui qu'il n'y en avait hier ? Pourquoi ? Quelles sont les perspectives quant aux besoins futurs ?

Pourquoi les besoins de concertation sont-ils plus importants aujourd'hui ?

Plusieurs facteurs expliquent des besoins de concertation croissants.

Une redistribution des activités dans l'espace : la concertation pour cohabiter et bien vivre ensemble dans un même espace

Diverses évolutions économiques et démographiques récentes expliquent une complexité croissante et la difficile cohabitation des différents usages du territoire. Le jeu de forces qui entraînait le dépeuplement des campagnes s'est modifié, depuis plus de trente ans, sous l'effet conjugué de l'évolution des coûts de transport, de la saturation urbaine et de l'apparition de forces d'attraction pour les zones rurales, notamment le désir d'un cadre de vie préservé et de paysages attrayants. L'installation de nouvelles populations et l'apparition d'autres formes d'activités dans les campagnes créent des conflits. L'espace rural n'est plus synonyme d'espace agricole⁸³ : l'affectation du sol change, l'agriculture recule, elle doit composer avec d'autres usages. Ceux-ci sont parfois concurrents, voire incompatibles. Ainsi, le développement des usages résidentiels amène dans les campagnes des populations dotées d'une culture urbaine qui s'accommodent mal de certaines pratiques productives et se montrent attentives à la préservation de l'environnement et de leur cadre de vie. La « rurbanisation » des campagnes est une tendance lourde du point de vue démographique et repose sur des déterminants qui ne semblent pas devoir s'infléchir à court ou même à moyen terme. Sur certains territoires, des phénomènes tels que la littoralisation, l'attraction des populations âgées vers des « bassins de retraite » ou encore l'héliotropisme⁸⁴ entraînent

83. Alors qu'en 1976, il était défini par Bertrand, dans *l'Introduction de l'histoire de la France rurale* (Duby G., Wallon A.) comme « l'espace aménagé par et pour l'agriculture ».

84. Attraction et migration de populations vers des zones ensoleillées, notamment à l'âge de la retraite.

une superposition d'usages concurrents dans des espaces restreints particulièrement convoités. La cohabitation suppose un dialogue et la recherche de compromis. Cette situation n'est pas propre aux espaces ruraux. On la retrouve dans tous les espaces en mutation rapide⁸⁵, comme le sont par exemple les espaces périurbains, soumis à une forte croissance démographique : les usages résidentiels du territoire se heurtent à d'autres, ancrés depuis longtemps dans ces espaces.

Dépasser la fragmentation des territoires

Le développement durable est à l'ordre du jour. Il passe par la mise en œuvre de projets et politiques, dans des territoires où l'on tente de construire des compromis entre le développement et la conservation de l'environnement. Or, ces territoires sont fragmentés par de multiples organisations et outils de gestion qui répondent à des enjeux soit de développement économique, soit de protection de l'environnement. Les organisations sectorielles agricoles ont par exemple été mises en place à des échelles et autour d'objectifs qui ne considèrent que le développement économique d'un secteur d'activité. Les multiples mesures de protection de l'environnement fragmentent elles aussi les territoires, rendant parfois difficile la mise en œuvre de projets de développement durable. Lors de la réalisation de projets de ce type, par exemple ceux de parcs naturels régionaux ou les réserves de biosphère, les besoins de défragmentation du territoire engendrent des besoins de concertation très importants entre des acteurs appelés à dépasser une gestion en mosaïque du territoire⁸⁶ et à se retrouver autour d'un même projet. Ces fragmentations prennent parfois la forme de fractures profondes, dans des espaces soumis à des interfaces qui peuvent être de plusieurs ordres : physiques (par exemple l'interface entre la terre et la mer), organisationnelles (par exemple un espace fracturé par des délimitations

85. Cadoret A., *op. cit.*, 2006.

86. Beuret J.E., *Environnement et développement mis en dialogue dans les réserves de biosphère : rapport technique*, UNESCO-MAB, 2006.

administratives, tel que l'estuaire de la Rance, qui délimite deux départements), culturelles (par exemple entre des passionnés de nature qui l'approchent de façon très différente, tels que des chasseurs et des environnementalistes), juridiques (par exemple entre le monde de la mer et celui de la terre et les droits qui s'y appliquent). Ces interfaces peuvent être la source de nombreux conflits et appellent la construction de rapprochements, *via* la concertation.

Une société d'individus et de réseaux régulée par le dialogue

Les sociétés modernes sont caractérisées par la dilution des instances traditionnelles de régulation telles que la famille, l'Église, la communauté. Les individus ne sont plus encadrés par des règles qui s'imposaient naturellement à eux et, du fait de la fragilisation des liens sociaux et des contraintes, ils « seraient sommés de résoudre eux-mêmes des contradictions produites par des fonctionnements collectifs⁸⁷ ». Selon Candau et Ruault⁸⁸, cela ne veut pas dire pour autant que chacun agit en dehors de toute norme ou pression sociale, mais que les cadres de références qui fondent l'action se construisent à partir d'une appartenance à des groupes – certains parlent de réseaux – aux contours moins stables et relativement flous, dans une multiplicité de lieux. Sur le terrain, il apparaît clairement que des situations qui auraient été réglées auparavant par un débat ou un arbitrage intracommunautaire ne peuvent plus l'être : les conflits mettent en jeu des acteurs appartenant à des mondes professionnels et personnels très variés, qui utilisent des langages et mobilisent des réseaux distincts, non plus pour résoudre les différends mais pour appuyer leurs positions. En l'absence de régulations orchestrées par un tiers légitime aux yeux de tous, le dialogue est devenu nécessité.

87. Guihéneuf P.Y. *et al.*, *op. cit.*

88. *Ibid.*

Des mutations dans les modalités d'action de l'État

Les modalités d'action de l'État ont profondément changé durant les vingt dernières années. Selon Weinberg⁸⁹, « au lieu de penser l'action de l'État comme l'émanation d'une décision centrale, impulsée par un ministère et appliquée par un corps de fonctionnaires, on envisage de plus en plus l'action publique sous l'angle de la subsidiarité, du partenariat, de la régulation ». Les dispositifs d'action publique ont été revus en conséquence et font désormais la part belle au partenariat. Les politiques d'aménagement du territoire en sont un bon exemple. Le temps est loin des grands travaux mis en œuvre depuis Paris et ces politiques passent désormais par des dispositifs contractuels qui associent l'État, les régions et les collectivités publiques, ces dernières étant les acteurs clés du choix et de la mise en œuvre des projets. De nombreux dispositifs d'action publique fixent aujourd'hui un cadre – une procédure et des objectifs – mais laissent les acteurs définir le contenu des actions à mener⁹⁰. Un principe de « participation » ou de « concertation » est souvent inscrit dans les procédures de mise en œuvre de telle ou telle mesure. La concertation ne se limite pas aux seuls acteurs publics et l'on invite les acteurs économiques et les citoyens à s'exprimer : c'est le principe même d'une gouvernance qui entend associer la société civile et l'entrepreneuriat privé à la décision publique.

Des situations d'incertitude technologique et sociétale mieux reconnues

Cette évolution dans les modalités de l'action publique est due en partie à la multiplication des situations d'incertitude, qui mettent les pouvoirs publics dans l'embarras dès lors qu'ils sont supposés décider seuls. Ce sont d'abord des incertitudes technologiques auxquelles se sont intéressés nombre d'auteurs⁹¹ : lorsque l'univers décisionnel n'est pas probabilisable, c'est-à-dire que l'on

89. *Ibid.*

90. *Ibid.*

91. Callon M., Lascoumes P., Barthes Y, *Agir dans un monde incertain : essai sur*

ne peut attacher une probabilité aux risques liés à telle ou telle décision, le décideur ne peut rationaliser son choix. Sa décision est alors facilement contestable et la montée en puissance d'organisations environnementalistes l'expose d'autant plus à la contestation. Face à cela, les pouvoirs publics préfèrent associer la société civile à la prise de décision pour lui faire partager et assumer une partie du risque⁹². Ces situations d'incertitude se multiplient et sont surtout mieux reconnues.

Nous distinguons, au-delà des risques technologiques, une incertitude qualifiée de sociétale⁹³. Elle porte sur les objectifs et le projet d'avenir d'un groupe social. Ces objectifs ne peuvent être réduits ni à la somme des objectifs individuels, ni aux objectifs portés par les élus issus de la démocratie représentative. En effet, la société vise un bien collectif qui transcende les contingences individuelles : le collectif ne signifie pas la somme des intérêts individuels, mais un intérêt supérieur commun qui fonde l'action collective. Ceci correspond à ce que Jean-Jacques Rousseau⁹⁴ appelle la « volonté générale » et qu'il oppose à « la volonté de tous » : cette dernière résulte de la « sommation de particuliers définis par des appartenances et des intérêts multiples et plongés dans des rapports antagonistes ». Elle est oppressive, car « elle regarde à l'intérêt privé, et n'est qu'une somme de volontés particulières ». Comment faire émerger une volonté générale et des objectifs sociétaux ? Ils ne peuvent être connus tant qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une construction collective *via* un dialogue qui va créer une « valeur ajoutée » pour aller au-delà de la simple juxtaposition des objectifs individuels. Les décideurs doivent admettre qu'ils sont ici en situation d'incertitude et que même un vote, qui n'est qu'une addition de volontés individuelles, ne

la démocratie technique, Paris, Seuil, Coll. La couleur des idées, 2003. Pennanguer S., *op. cit.*

92. Mais la société civile se dérobe parfois à ce partage de responsabilité, préférant alors rester dans une posture critique vis-à-vis de choix réalisés par les élus.

93. Beuret J.E., *op. cit.*, 2006.

94. Rousseau J.J., *Du Contrat Social. Ecrits et politiques*, Paris, Gallimard, 1964 (1762).

remplace pas la construction collective d'objectifs et de projets. Ceci est désormais plus facilement admis que dans le passé. À titre d'exemple, un rapport du Conseil économique et social de la région Bretagne⁹⁵ souligne, à propos de la gestion intégrée des zones côtières, « une faiblesse générale dans la définition d'objectifs structurants » et la prédominance d'objectifs sectoriels. L'auteur conclut que « pour avoir le plus de chance de se réaliser, ces objectifs doivent être partagés par le plus grand nombre d'acteurs possibles. Leur définition doit donc être le résultat d'une démarche de concertation ».

Des besoins susceptibles d'augmenter

Des tendances lourdes

Qu'en est-il de l'évolution prévisible des facteurs que nous venons d'identifier ? La redistribution des personnes et des activités se poursuit sur le territoire. La situation qui prévaut en 2008, décrite dans un rapport de l'INRA sur les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030⁹⁶, est édifiante. L'économie rurale est devenue avant tout résidentielle du fait de l'arrivée des « rurbains » : 42 % des emplois dans la France rurale concernent les activités liées aux populations résidentes et à leurs besoins de service, l'agriculture occupant désormais moins d'un actif sur dix dans l'espace où elle dominait autrefois. 45 % des surfaces agricoles sont en zones périurbaines : c'est dire l'importance des conflits d'usage qui se profilent et la place que devra prendre la concertation pour les réguler. À la suite de ce rapport, l'INRA pose la question en ces termes : quelle gouvernance pour les territoires où conflits d'usage et de voisinage s'accroissent ? La concertation est à l'ordre du jour. Par ailleurs, certains espaces très convoités où se concentrent des tensions et conflits, tels que les espaces littoraux, arrivent à une certaine saturation en termes d'usages : faute d'avoir accès à ces

95. CESR Bretagne, *Pour une gestion concertée du littoral en Bretagne*, 2004.

96. INRA, « Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030 : synthèse », *INRA-Territoires*, n° 12, juillet 2008.

espaces, des personnes et activités en quête de mobilité vont se reporter sur des espaces plus ordinaires qui seront eux-mêmes confrontés à des besoins accrus de régulation et de concertation.

En ce qui concerne les produits de ces évolutions spatiales, si les tensions restent difficiles à identifier et à quantifier, certaines études en longue période permettent de tenter d'y voir plus clair quant à l'évolution des conflits d'usage autour de l'environnement. L'analyse d'une revue environnementaliste (la revue *Combat nature*) portant sur trente années⁹⁷, de 1974 à 2004, a permis d'inventorier 2 484 conflits dans toute la France. Il s'agit des seuls conflits signalés par des environnementalistes, mais ceci donne certaines indications. Ainsi, après une forte présence de ces conflits à la fin des années 1970, ils sont moins nombreux dans les années 1980 puis augmentent régulièrement au cours des années 1990 et jusqu'à la fin de la période étudiée. Par ailleurs, une base de données réalisée sur 141 000 affaires correctionnelles en France ayant trait aux conflits d'usage⁹⁸, entre 1984 et 2002, révèle une forte augmentation du nombre de jugements relatifs à des conflits d'usage rendus par les tribunaux, essentiellement à partir de 1996. Ces études montrent une tendance à l'augmentation des conflits. Leur prise en compte représente un enjeu majeur pour la légitimité et la pérennité des projets territoriaux, ce qui conduit les acteurs à mettre en place des processus de règlement de conflits mais aussi, avec une perspective plus large et en amont de toute conflictualité, des processus de concertation et des dispositifs de gouvernance.

Pour ce qui est des autres facteurs, un retour en arrière est difficilement imaginable dans les modalités d'action publique, tant il serait mal accepté par les acteurs qui sont aujourd'hui les partenaires de l'État et ont gagné « voix au chapitre ». Les situations d'incertitude technologiques sont elles aussi en progression et

l'incertitude sociétale est de mieux en mieux reconnue, de même que la légitimité d'une quête de sens⁹⁹ : la concertation est appelée à construire des objectifs et à produire du sens. Si ces tendances ne faiblissent pas, on voit en revanche apparaître quelques « forces de réaction » au développement de la concertation et de la gouvernance.

Des forces de réaction : la concertation malmenée

On observe tout de même, face à une certaine « attraction » pour la concertation, en réponse à des besoins croissants, l'émergence de « forces de réaction ». Celles-ci ne sont pas liées aux besoins existants, mais à l'absence de démonstration des résultats obtenus et à la façon dont la concertation est aujourd'hui mise en œuvre. La contestation vient d'une part du terrain, d'autre part de certains scientifiques.

La concertation est-elle efficace ? L'est-elle plus que le recours à la force publique ? Il ne suffit pas d'en être convaincu, encore faut-il le montrer. Or, évaluer les résultats de la concertation n'est pas chose facile. Nous avons tenté de construire un outil qui permet de mesurer l'impact d'un processus¹⁰⁰, en cours d'action, mais l'évaluation des résultats finaux est délicate : les produits de la concertation sont souvent des changements de comportements liés à l'évolution de conventions tacites, qui se manifestent souvent loin des processus qui les engendrent, en termes spatiaux comme en termes temporels. Dès lors, des voix s'élèvent pour dénoncer l'absence de résultats immédiats et tangibles et demander le retour à une logique de gestion autoritaire de certains biens d'environnement, indépendamment des usages qui en sont faits. L'exclusion des activités humaines est remise à l'ordre du jour, quels que soient les coûts sociaux, au nom de la protection de l'environnement. Des scientifiques réclament des évaluations qu'il est très difficile de réaliser : face à cela, la mise au point d'outils d'évaluation

97. Charlier B., *La Défense de l'environnement : entre espace et territoire. Géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, Doctorat de géographie, université de Pau et des Pays de l'Adour.

98. Eymard, 2004, cité par le Commissariat général au Plan, *op. cit.*

99. Dosse F., *L'Empire du sens : l'humanisation des sciences humaines*, Éd. La Découverte, 1995.

100. Beuret J.E., Beltrando V., Dufourmantelle N., *op. cit.*

comparée de l'exercice de l'autorité et du gouvernement d'une part, de la voie de la concertation et de la gouvernance d'autre part, représente un enjeu majeur.

Sur le terrain, d'autres voix s'élèvent pour dénoncer des concertations qui sont en réalité particulièrement mal menées. Les acteurs ont le sentiment d'avoir été piégés lorsqu'une initiative affichée comme une concertation n'est en réalité qu'une opération de communication ou de consultation qui n'engage en rien celui qui la porte. Ceci a des conséquences graves et multiples. Cela favorise le retour au rapport de force et aux recours juridiques et entraîne, à long terme, une conséquence plus insidieuse et plus grave : certains acteurs ne croient plus en la concertation et n'ont plus aucune confiance en celui qui la propose. Ils ont en mémoire des situations antérieures où ils avaient été consultés, avant qu'un décideur n'impose sa décision sans concertation. Des concertations factices ou mal menées restent dans les mémoires et risquent de poser beaucoup de problèmes dans l'avenir. Certains acteurs enfin, dénoncent un recours excessif à la concertation, ce qui conduit Denis Bourque¹⁰¹ à parler d'« hyperconcertation ».

Il existe deux façons de tirer les conséquences de ces écueils : soit abandonner la concertation pour reprendre la voie de l'exercice de l'autorité, ce qui paraît difficilement imaginable, soit conclure à un besoin accru d'appui et d'accompagnement des processus de concertation et des dispositifs de gouvernance. Il s'agirait alors de ne pas multiplier les espaces de concertation, mais de mieux conduire les processus et d'en montrer les résultats.

Les tendances révélées par l'évolution des projets soutenus par la Fondation de France

Que nous révèle l'évolution des projets soutenus par la Fondation de France ? Pour mettre en lumière des tendances, nous avons étendu la période d'analyse pour comparer un échantillon de

101. Bourque D., *Concertation et partenariat. Entre levier et piège du développement des communautés*, Presses de l'université du Québec, Coll. Initiatives, 2008.

60 projets soutenus entre 1997 et 2001 en régions Bretagne et Pays de la Loire (échantillon A¹⁰²) à un échantillon B correspondant aux 75 projets soutenus dans ces deux régions entre 2003 et 2007. Considérant que l'affichage de l'appel à projets dans ces régions n'a pas changé de façon significative entre ces deux périodes, la comparaison de ces échantillons nous a permis de dégager une série d'hypothèses.

Même limitée à deux régions, cette comparaison révèle des évolutions significatives, avec l'apparition de nouveaux thèmes de dialogue qui prennent place dans le paysage de la concertation autour de l'environnement et du territoire. L'entrée par l'agriculture recule (de 38 à 22 % des projets, entre les deux périodes) au profit d'entrées plus diversifiées. L'espace rural n'est plus l'espace de l'agriculture : il est soumis à des usages de plus en plus diversifiés et les conflits comme les concertations auront, à l'avenir, des objets centrés sur des activités beaucoup plus diversifiées que la seule agriculture. La gestion des usages récréatifs des espaces ruraux commence à prendre de l'importance et passe de 2 à 8 % des projets : à l'avenir, les problèmes posés par les usages résidentiels en termes de consommation d'espace et par les usages récréatifs en termes d'accès à la « nature », nuisances, concurrences entre usages, appelleront de nouvelles concertations. La gestion de l'eau, en dehors de la gestion spécifique des pollutions d'origine agricole, prend elle aussi de l'importance et passe de 2 à 5 % des projets. La problématique des énergies renouvelables apparaît (de 0 à 7 % des projets), autour de la question de l'implantation d'éoliennes mais aussi pour la mise en place de filières bois-énergies qui demandent des coordinations entre de nombreux acteurs. Enfin, des associations citoyennes prennent l'initiative en ville, ce qui est nouveau dans le cadre de cet appel à projets : les besoins sont importants mais la mobilisation reste encore faible pour les prendre en charge. Malgré la politique de la ville et les moyens dont

102. L'appel à projet n'existait alors que dans ces deux régions. Une base de données a été élaborée à partir de fiches réalisées par Geyser, mises à disposition par le programme Comédie.

disposent certaines communautés urbaines ou communautés d'agglomération, un porteur de projet évoque un manque de savoir-faire en matière de concertation en milieu urbain. Au-delà de la comparaison des échantillons A et B, il nous semble que la progression des actions qui revendiquent un affichage « développement durable » induira de nouveaux besoins de concertation.

Quels acteurs se mobiliseront pour y répondre ? Nous distinguons des porteurs de projets issus du monde agricole, des associations de protection de l'environnement, des collectivités publiques locales ou des associations liées à ces collectivités, des plates-formes associant des acteurs de différents secteurs, des CPIE (qui proviennent soit du monde de l'environnement, soit du développement local) et des associations d'habitants. L'histogramme suivant (voir figure 9) révèle des tendances intéressantes, avec la montée en puissance de deux catégories de porteurs de projets, d'une part les collectivités publiques locales, d'autre part les associations de protection de l'environnement.

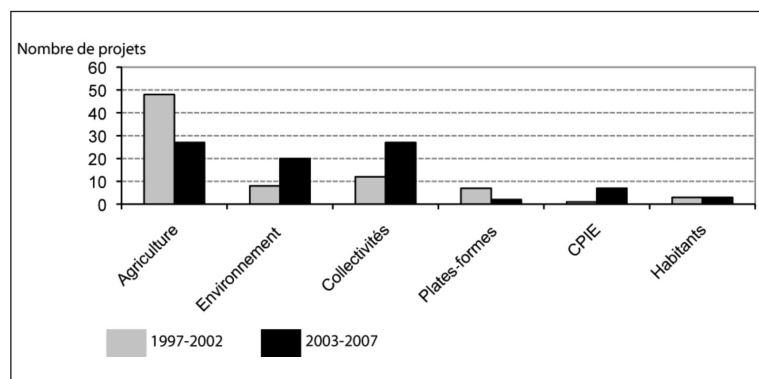


Figure 9 : Les catégories de porteurs de projets en Bretagne et Pays de la Loire. Comparaison 1997-2001 et 2003-2007

Il y a dix ans, les associations de protection de l'environnement se positionnaient avant tout dans l'opposition et l'affrontement, notamment vis-à-vis du monde agricole. Le contentieux

juridique restait la modalité d'action privilégiée de nombre d'entre elles : pour asseoir leur position d'opposants, elles se refusaient le plus souvent au dialogue. Plusieurs facteurs ont changé la donne. Certaines de ces associations ont délibérément choisi la voie de la concertation. Elles l'ont d'abord fait sans abandonner le recours au contentieux puis, les deux voies étant difficilement compatibles, des choix ont été faits : certaines ont choisi de rester dans une position de gardien de la loi, d'autres ont opté pour la voie du dialogue, d'autres continuent à utiliser ces deux moyens d'action, mais dans des domaines différents. Ceci a engendré des conflits au sein de ces organisations, le choix d'une ouverture au dialogue limitant le recours à d'autres stratégies : des scissions ont parfois eu lieu, au sein de ces organisations, autour de ce choix. Parallèlement, certaines associations d'échelle régionale se sont vu reconnaître une compétence et une légitimité par des acteurs publics qui les invitaient dans des instances de concertation ou de consultation, en tant que participants ou en tant qu'experts. La plupart de ces associations ont vu l'intérêt de participer au dialogue en respectant les règles du jeu de ce dernier. D'un statut d'opposant, elles sont passées à un statut de partenaire et/ou d'expert. La présence beaucoup plus conséquente des associations environnementalistes, qui passent de 8 à 20 % des porteurs de projets, est le reflet d'une évolution qui devrait se poursuivre. Les collectivités publiques locales, quant à elles, sont de plus en plus investies dans des processus de concertation de par les nouvelles obligations qui sont les leurs¹⁰³, mais aussi en raison du parcours des élus, de plus en plus ouverts à la concertation. La place prise par les collectivités, qui passent de 12 à 27 % des porteurs de projets, est là encore le reflet d'une tendance lourde. Les associations comme les collectivités publiques locales sont désormais force de proposition en matière de concertation, ce qui pourrait contribuer à la multiplication des espaces de dialogue.

103. Notamment depuis la loi Solidarité et renouvellement urbain de 2003.

Pour une politique d'appui à la gouvernance territoriale de l'environnement : éléments de cadrage

Si les besoins augmentent, il faudra y répondre. Les pouvoirs publics peuvent les satisfaire en mettant eux-mêmes en place des dispositifs de gouvernance, de façon descendante. C'est ce qu'ils font déjà et continueront certainement à faire. Mais une autre voie, complémentaire, consiste à mettre en œuvre une politique plus claire d'accompagnement aux initiatives locales de gouvernance territoriale de l'environnement. Il existe aujourd'hui des offres d'appui modestes et dispersées : il nous semble important de réfléchir à une politique plus ambitieuse dans ce domaine. Voici quelques éléments pour guider son élaboration.

Pourquoi plaider pour une politique nationale de soutien aux dynamiques locales ?

Le panorama des offres d'appui : un ensemble clairsemé

Quelles possibilités de financement sont offertes aux porteurs de projets qui veulent agir localement pour engager des opérations de concertation pour la gestion de biens d'environnement ? Il serait faux de dire que peu de sources de financement existent : elles sont diversifiées mais restent modestes et certaines sont très « contraintes ».

- L'État reste peu sensible à la concertation « hors procédure ». Il participe au financement d'opérations qui correspondent à des procédures clairement identifiées. En dehors de ces cadres, qu'en est-il de la concertation issue d'initiatives locales, vue depuis Paris ? Lorsqu'il est interrogé, le ministère chargé de l'Environnement reconnaît qu'il n'existe aucune initiative nationale d'appui à des dynamiques de dialogue territorial plus informelles et tend à ramener la discussion sur des procédures, certes locales, mais toujours formalisées.
- Les conseils régionaux et généraux constituent une source potentielle de financement. Certaines de ces collectivités créent

leurs propres procédures de concertation, assorties d'une offre financière : c'est par exemple le cas des Contrats eau paysage environnement proposés par le conseil général aux communautés de communes d'Ille-et-Vilaine, ou des Plans de gestion de l'espace rural et périurbain proposés en Alsace dans des conditions similaires. Cette offre financière est destinée avant tout aux intercommunalités. Mais ces collectivités sont parfois prêtes à financer des actions « hors cadres », qui ne correspondent pas à une procédure nationale ou définie par elles.

- Les pays sont un intermédiaire intéressant pour mobiliser des financements. Ils sont encore loin de couvrir l'intégralité du territoire, ce qui est une source de déséquilibres interrégionaux entre des régions dynamiques et d'autres moins audacieuses¹⁰⁴. Les conseils de développement des pays disposent eux-mêmes de petits budgets qu'ils mobilisent pour des démarches de concertation, ceci d'autant plus qu'il existe parfois une incitation forte de la part des régions, financeurs potentiels des actions. Ainsi, la région Rhône-Alpes souhaite que les Contrats de développement qu'elle finance ne soient pas axés que sur des investissements mais aussi sur la préparation des actions et notamment la concertation préalable. Il s'agit plus d'un travail d'animation autour de projets qu'ils entendent financer que d'une offre d'appui financier à des concertations mais, par ricochet, cela conduit à rapprocher des gens qui ne travaillaient pas ensemble auparavant. C'est une entrée dans la concertation par l'action : on appuie une concertation dans le cadre d'un projet. Pour une entrée par le dialogue proprement dit, il est beaucoup plus difficile d'obtenir des fonds.
- Les établissements publics de coopération intercommunale et même des communes offrent aujourd'hui des opportunités nouvelles de financement, mais en rémunérant des opérateurs spécialisés dans la conduite de processus de concertation, dans

104. En matière d'intercommunalité, la région française la plus dynamique est la Bretagne, la moins dynamique étant la Corse, or la Bretagne représente 15,4 % des projets financés par EPGT, pour 1,3 % pour la Corse...

le cadre de prestations de service. Ceci se fait surtout dans le cadre d'opérations de concertation rendues obligatoires par la loi. Selon un porteur de projet rhône-alpin, « on sent actuellement que les collectivités peuvent financer des concertations ». En Aquitaine, le fait qu'un CPIE ait été chargé de mettre en œuvre une démarche d'élaboration concertée des PLU dans une communauté de communes est tout à fait significatif d'une ouverture de ces opportunités à des consultants, mais aussi au monde associatif. Si de nouvelles opportunités voient le jour, ceci n'est vrai, selon l'Afip « que là où les élus ont une bonne perception de la concertation et ne la voient pas comme une perte de pouvoir ».

Il ressort de ce panorama le fait que de nouvelles opportunités de financement voient le jour, mais elles restent limitées car elles sont souvent liées à des procédures très formalisées ou à des contrats de prestation de service. Le dialogue territorial « hors cadre », qui se développe sans procédure prédéfinie et à l'initiative d'acteurs locaux, reste très difficile à financer. Près de deux tiers des porteurs de projets affirment que le leur n'aurait pu voir le jour sans le financement offert par la Fondation de France. Le paysage de l'ap-pui financier à la concertation locale n'est pas aussi désertique qu'il y a dix ans, mais reste passablement clairsemé.

Mobiliser des financements locaux

Si l'initiative est locale, ne serait-il pas normal qu'elle soit financée localement ? Les choses ne sont pas si simples, car il est difficile pour des élus locaux d'engager des fonds dans des projets aussi atypiques et avec une aussi grande part d'immatériel. Un porteur de projet insiste sur le fait que « le soutien institutionnel signifie un cadre normatif fort », ce qui est peu compatible avec des projets originaux. Il souligne la difficulté à mobiliser des financements, « si on veut financer quelque chose d'un peu "alternatif" par rapport à la concertation classique et institutionnelle ». Il nous semblerait moins difficile d'accompagner des projets atypiques

dans le cadre de politiques nationales, que pour une collectivité locale questionnée en permanence par les citoyens. De nombreux porteurs de projets insistent ensuite sur des difficultés liées à la nature des dépenses. Un porteur de projet parle d'« hyperfonctionnement ». Selon lui, les élus locaux ont besoin d'un retour visible sur investissement : ils privilégient d'abord l'investissement vis-à-vis du fonctionnement et s'ils financent du fonctionnement, ils préféreront des dépenses visibles à des dépenses certes utiles mais qui le seront peu. Le fonctionnement est déjà difficile à financer, l'« hyperfonctionnement » l'est encore plus : le premier correspond à des dépenses visibles (un bureau, un service offert à tous...), alors que le second qualifie des dépenses non-visibles par le public (par exemple un travail d'animation pour une concertation locale). Avec l'« hyperfonctionnement », non seulement le résultat ne se voit pas, mais la dépense elle-même n'est pas visible : il faut du temps, de la patience, et la dépense ne se matérialise pas par une personne assise derrière un bureau mais par un animateur qui parcourt les campagnes ! Plusieurs agents de collectivités publiques locales, qui portent des projets, évoquent la difficulté pour les élus de financer du temps de travail peu visible et sans résultats visibles. Ils préfèrent financer le recours à des prestataires, avec une dépense et un produit visibles (un rapport !), alors qu'il faut un travail à long terme, effectué par des personnes disponibles dans la durée. Financer des dépenses peu visibles dans le cadre de projets atypiques comporte une prise de risque qu'il semblerait plus facile à assumer à mesure que l'on s'éloigne du terrain. L'initiative locale mérite donc d'être soutenue par la sphère du « global ».

L'importance des bénéfices non financiers attachés à un financement national

Dans le cas de l'appel à projets EPGT, la Fondation de France apporte un soutien financier très modeste, mais nombre de porteurs de projets mettent en avant les bénéfices non financiers qu'ils en retirent grâce à un « effet label ». Ceci est particulièrement important pour des porteurs de projets qui se cherchent une

légitimité locale. La logique de label peut aller jusqu'à occulter tout apport financier : un projet n'a reçu qu'un euro symbolique pour afficher cette reconnaissance. Un financement issu d'une politique publique nationale pourrait avoir le même effet. Et au-delà du label, plusieurs porteurs de projets soulignent l'importance du soutien moral apporté par un soutien externe, au moment de s'engager dans un processus long, mal balisé. « Personne n'osait se lancer dans un tel projet. Le soutien a plus été moral que financier mais a finalement été primordial. »

Parmi ces bénéfices non financiers, il en est un que l'État peut sans doute offrir, c'est un gage de neutralité. Nombre de porteurs de projets soulignent la difficulté d'accéder à des financements « non politiques ». Or, pour eux, des financements nationaux sont moins « marqués » politiquement que des financements locaux ou régionaux. Un porteur de projet urbain affirme que le cofinancement qu'il a reçu de la Fondation de France et de la politique de la ville, « c'est une liberté ». Recevoir un financement national, c'est à la fois bénéficier d'une image de neutralité et voir reconnu le fait que les objectifs de l'action convergent avec un certain intérêt général. L'État devra bien entendu vérifier que cette convergence est réelle, mais une fois ceci acquis, son soutien peut se révéler déterminant.

Sur quels facteurs cibler le soutien public ? Permettre un accès à des ressources financières et humaines adaptées

Sur quels facteurs, favorables ou défavorables au succès des initiatives locales de concertation, pourra-t-on cibler l'offre d'appui ? Selon les porteurs de projets interrogés par enquête, une volonté partagée par tous, la qualité de l'animation et de bons moyens financiers sont déterminants pour faire avancer un projet. Ces facteurs s'accompagnent souvent d'éléments secondaires tels que la volonté politique, l'importance des besoins ressentis sur le terrain et la qualité des diagnostics réalisés. Quelques porteurs de projets mettent également l'accent sur le facteur temps :

« Écouter chacun et prendre le temps de bien faire. » À l'inverse, diverses contraintes peuvent freiner la mise en œuvre des projets : d'abord les difficultés rencontrées pour mobiliser les acteurs, puis des moyens financiers trop ponctuels ou insuffisants. Certaines personnes évoquent aussi les difficultés rencontrées lorsqu'il s'agit de parvenir à un accord et les difficultés méthodologiques liées au caractère innovant de leur démarche, difficultés qu'elles avaient sous-estimées. La complexité des jeux d'acteurs est également citée, avec des enjeux politiques qui « peuvent être un frein à la concertation » et entraîner des « blocages de principe de certains représentants ». Les questions « politiques » reviennent lorsque les porteurs de projets soulèvent des problèmes de temporalités, celles des uns n'étant pas celles des autres. Certains acteurs évoquent trop de lenteur dans la reconnaissance de la démarche, ainsi que les calendriers électoraux : « Comment mobiliser les élus à six mois des élections municipales ? » Les entretiens nous ont permis de cerner plus précisément ces facteurs et notamment ceux sur lesquels des politiques d'appui peuvent jouer un rôle et pourraient être ciblées.

Un financement adapté : le nerf de la paix

Le financement n'est pas le nerf de la guerre, mais bien celui de la paix, permettant de réaliser l'action dans de bonnes conditions et d'assurer sa continuité. Lorsque le financement est insuffisant, soit le projet ne peut être réalisé, soit on attend d'avoir les fonds nécessaires avec un risque très important de démobilitation des acteurs, soit un « sous-projet » est réalisé, ce qui enlève parfois tout son sens à l'action. Mais les problèmes posés par le financement sont aussi qualitatifs. Qu'est-ce qu'un financement adapté ? C'est un financement qui arrive en temps voulu, qui est suffisamment souple pour être dépensé dans les délais impartis et dont la durée est assez longue pour correspondre à celle de l'action. Le financement doit pouvoir être dépensé au rythme de l'action, avec des périodes de maturation où il ne se passe rien et des périodes plus actives. Ceci s'accommode mal d'une budgétisation annuelle : les dépenses doivent pouvoir être prévues sur un temps plus long.

C'est beaucoup en demander à des financeurs qui, en outre, pourront difficilement afficher des résultats visibles correspondant à leurs dépenses. Mais l'efficacité des fonds investis dans ces opérations est à ce prix.

Les ressources humaines : compétences et stabilité

La continuité de l'action est indispensable dès que l'on entend mobiliser des acteurs très divers et, au moins au début de l'action, souvent peu enclins à dialoguer. On observe trois sources majeures de discontinuité : le financement, les calendriers électoraux et les ressources humaines. Le problème des calendriers électoraux est bien connu : dans un projet conduit par des naturalistes et des chasseurs en Savoie, la Fédération de la chasse a mis en veilleuse le projet durant plusieurs mois, dans l'attente d'élections internes qui avaient lieu... tous les deux ans ! Quant aux ressources humaines, elles sont parfois très volatiles, alors que les processus de concertation sont très dépendants des personnes qui les conduisent. Ce problème se pose avec une acuité particulière dans des associations urbaines qui font appel à de jeunes professionnels qui peuvent avoir accès à des emplois beaucoup mieux rémunérés. Lorsque les choses tiennent plus aux individus qu'aux organisations, toute discontinuité peut remettre en cause le projet¹⁰⁵.

L'accès à de solides compétences en matière d'organisation et de conduite de la concertation est mis en avant par les porteurs de projet comme le premier des bénéfices tirés de l'obtention d'un financement. Que l'on parle de difficultés à mobiliser les acteurs ou de l'importance d'une volonté partagée par tous, ces facteurs sont liés aux mêmes causes : la plupart des projets entendent créer une dynamique de concertation là où elle n'existe pas, ce qui

105. Le projet est alors exposé à de malencontreux hasards, comme ce projet de concertation conduit par deux animatrices, l'une d'un syndicat intercommunal, l'autre d'une chambre d'agriculture : lorsqu'elles partent en congé maternité, au même moment, tout s'arrête ! Cette interruption a été utilisée, en outre, par la chambre d'agriculture pour affecter cette animatrice à une autre mission et se retirer d'un partenariat qu'elle n'approuvait pas vraiment. Toute discontinuité fragilise les choses.

suppose la maîtrise de démarches qui visent à mobiliser, rassembler, rapprocher, mettre en réseau des acteurs autour d'une volonté commune. La conduite de la concertation, au fil de son itinéraire, joue un rôle essentiel : il faudra savoir éclairer ce chemin et guider les protagonistes. Des références méthodologiques existent dans ce domaine : certains porteurs de projets les connaissent, d'autres ont leurs propres savoir-faire, d'autres se trouvent plus démunis. C'est un point crucial pour la réussite des projets et toute politique d'appui devra se donner les moyens d'une mise à disposition de compétences réelles, de moyens de formation ou d'un accompagnement méthodologique.

Quels projets soutenir ? Quelques éléments à vérifier

Sur quels projets cibler le soutien public ? L'action n'intéressera pas les pouvoirs publics si ses objectifs ne convergent pas avec un certain intérêt collectif. La concertation dans un espace public, autour de l'environnement, rejoint très généralement l'intérêt collectif, mais des risques doivent être pris en considération. Des organisations qui ont les mêmes idées peuvent engager une concertation sans autre objectif que de renforcer leur position, dans le cadre d'un rapport de force. Une concertation peut ensuite être utilisée par les seuls acteurs présents pour s'opposer aux intérêts des absents : la concertation ne doit pas être utilisée contre eux par la coalition des seuls intérêts représentés. Il faut s'assurer qu'il existe une forme de représentation des « tiers absents », les absents pouvant être des catégories d'acteurs non représentées mais aussi des non humains – la nature – ou les générations futures. Il faut vérifier que le projet ne vise pas à se mettre d'accord dans le présent, avec les présents, contre la protection de la nature ou contre les générations à venir.

Une politique d'appui doit être ciblée sur des projets conformes à l'intérêt général, mais qui offrent en outre certaines garanties de viabilité. Trois « points de contrôle » nous semblent particulièrement importants. En effet, nous avons vu que l'action risque d'échouer si l'itinéraire de concertation est mal pensé ou mal

conduit, ou si le porteur de projet n'est pas en mesure d'acquérir une légitimité suffisante, deux choses qui feront l'objet d'une évaluation *ex ante*. Au-delà de la légitimité potentielle du porteur du projet, c'est sa solidité d'ensemble qui sera évaluée. Le rapport entre l'ambition du projet d'une part, les moyens et la légitimité du porteur de projet d'autre part, doit être évalué avec attention. Un troisième point de contrôle porte sur les effets potentiels du mécanisme de soutien : le soutien octroyé ne doit pas pouvoir être exploité par celui qui le reçoit pour prendre une position dominante dans le jeu des acteurs de la concertation, exploitant un gain de légitimité lié à la gestion des fonds. Un cas de ce type nous a été décrit par un expert qui a accompagné l'émergence d'une instance de concertation associant des environnementalistes, des agriculteurs et une fédération cynégétique. L'instance de dialogue n'ayant ni statut, ni capacité de gestion lors de la réception des fonds, elle en a confié la gestion à la fédération cynégétique qui a exploité une position dominante pour faire avancer ses propres propositions, aux dépens de celles du collectif. En position de faiblesse, les autres acteurs se sont retirés. On veillera donc à ne pas déséquilibrer le jeu d'acteurs.

Ces éléments permettront de cibler une politique d'appui, d'une part sur des projets viables et rejoignant l'intérêt général, d'autre part sur certains facteurs clés au cœur de ces projets.

Rendre possibles des parcours d'apprentissage par un soutien dans la durée

Nous avons vu que l'un des enjeux majeurs attachés à un soutien extérieur est l'accès ou l'acquisition de compétences spécifiques. À propos des outils nécessaires à la conduite de la concertation, seuls 38 % des porteurs de projets soutenus par la Fondation de France affirment qu'ils en disposaient avant de bénéficier de ce soutien : pour les autres, 34 % affirment qu'ils manquaient d'outils et les 28 % restant disent qu'ils connaissaient certains outils mais manquaient de compétences pour les mettre en place.

Comment presque deux tiers des porteurs de projets ont-ils acquis les compétences nécessaires ? Deux modalités d'acquisition arrivent très clairement en tête, loin devant toutes les autres : la modalité principale correspond à un apprentissage sur le terrain, citée par 61 % des porteurs de projets, et la modalité secondaire (citée par 35 % des porteurs de projets) est l'échange avec d'autres porteurs de projets. Ces réponses révèlent un effet d'apprentissage très important, permis par l'octroi d'un soutien financier.

Comment favoriser cet apprentissage ? Si près des trois quarts des porteurs de projets enquêtés n'ont été financés par la Fondation de France que pour un seul projet, les autres ont été financés pour deux (18 %), trois (6 %), voir quatre ou cinq projets (3 %). Or, nous avons constaté que ces financements répétés ont souvent des effets très intéressants en termes d'apprentissage. Par exemple, un CPIE, après avoir conduit un projet de concertation entre environnementalistes et pratiquants de l'escalade pour concilier cet usage récréatif et les besoins de protection des oiseaux de falaises, propose un projet deux ans plus tard pour répéter cette opération pour d'autres usages récréatifs (vol libre, kayak, spéléologie). La structure a acquis une compétence : elle la valorise et la renforce *via* un second projet. En Bretagne, dans le cas de CAP 2000, le premier financement a permis de salarier un jeune professionnel qui est devenu la cheville ouvrière de cette association. Un deuxième puis un troisième financement ont été obtenus : sans cela, le capital humain constitué grâce au premier financement aurait été perdu. L'association vole aujourd'hui de ses propres ailes, avec d'autres financements.

En cas de financements répétés, le parcours d'apprentissage permet souvent le passage d'une action restreinte à une autre plus large. Par exemple, dans le cas de l'Agence de développement du pays des Abers, on passe d'une concertation bilatérale autour d'un seul objet à une concertation multilatérale multi-objets. Elle reçoit deux financements en 2004 et 2005 pour un premier projet, qui permet la reconnaissance d'un processus de concertation associant des agriculteurs et des ostréiculteurs autour de la qualité de

l'eau, avec des résultats intéressants. Selon le directeur de cette agence, cette première action pose les bases qui permettent d'engager un projet plus large. De la qualité de l'eau et des seuls agriculteurs et ostréiculteurs, on passe au littoral dans son ensemble, avec l'étude et la mise en œuvre d'un plan de développement intégré. D'autres préoccupations ressortent d'un état des lieux, telles que l'accueil des camping-cars, la reconquête paysagère, la gestion des flux de fréquentation. Aujourd'hui, les actions portent par exemple sur la restauration dunaire, la restauration d'un étang maritime, la gestion des zones de mouillages. Ceci montre l'intérêt d'un accompagnement financier sur une durée suffisante pour permettre un véritable parcours d'apprentissage, l'autonomisation de l'action et un éventuel changement d'échelle.

Le parcours d'apprentissage que l'on accompagne n'est pas limité à l'acquisition de compétences. L'acquisition d'une légitimité et d'une reconnaissance dans le territoire est un élément indispensable pour la valorisation durable des compétences acquises. Seule l'acquisition conjointe de capacités et d'une légitimité suffisante permet, à terme, aux porteurs de projets de s'émanciper et d'accéder à des sources diversifiées de financement. Le cas le plus significatif est celui du Syndicat intercommunal d'aménagement du golfe du Morbihan (SIAGM). Au départ, le SIAGM avait des difficultés pour faire financer des concertations : « Il est difficile de convaincre les élus de mettre de l'argent dans la concertation, ils veulent des réalisations concrètes. » Mais les financements reçus de la Fondation de France, même modestes, ont permis au SIAGM de renforcer ses compétences en matière de médiation, compétences reconnues lors de la visite d'une commission nationale « environnement littoral » qui s'est penchée sur les actions menées. Ils ont aussi permis d'afficher la compétence du SIAGM grâce à un « effet label » et lui ont donné une légitimité qui lui permet aujourd'hui d'accéder à d'autres financements dans lesquels un volet « concertation » est déjà prévu et de ne plus solliciter la Fondation de France. L'accompagnement financier de la Fondation de France, dans la durée, à travers plusieurs projets, a permis

une accumulation de capacités et d'une légitimité¹⁰⁶ qui assurent son émancipation vis-à-vis de son « accompagnateur ».

L'accompagnement financier devra donc être conçu en tenant compte de ces parcours d'apprentissage et du rythme de progression du porteur de projet dans l'acquisition de capacités et la consolidation de sa légitimité.

De l'accompagnement financier à la construction des savoir-faire

L'accompagnement financier permet le renforcement des capacités par l'apprentissage, mais un accompagnement méthodologique n'en est pas moins nécessaire. Quelles formations proposer ? À quels besoins faut-il répondre en premier lieu ? Comment accompagner la conception de méthodes et de savoir-faire ?

Quelles réponses pour quels besoins de professionnalisation ?

La concertation, une « improvisation construite »

« Quels sont vos besoins de formation et de conseil ? » Répondant à cette question lors de l'enquête, les porteurs de projets ont mentionné des besoins classiques relatifs à l'ingénierie du projet, mais aussi des besoins méthodologiques spécifiques liés à la conduite de la concertation, à la sensibilisation/mobilisation des acteurs, à la gestion de conflits, au montage de partenariats. Ce ne sont pas seulement des porteurs de projet ayant peu de ressources méthodologiques ou financières qui expriment ces besoins, loin de là. L'un d'entre eux va jusqu'à exprimer ses propres besoins de

106. L'évaluation du gain de légitimité est évidemment délicat. Les femmes de l'association des locataires de la cité des Flamands, soutenues par l'AGAMFA affirment que l'« on nous invite aujourd'hui à boire le café », en parlant des habitants de leur quartier. Elles ont acquis une légitimité interne, parmi ceux qu'elles entendent représenter, et externe, vis-à-vis des aménageurs.

formation alors même que sa structure est agréée pour assurer des formations dans ce domaine. L'animatrice d'un pays, qui dispose pourtant d'une formation de haut niveau en « expertise et gestion des littoraux » affirme que l'« on fait beaucoup de concertation dans un pays, mais on s'est formé sur le tas ». Il existe donc des besoins de formation auxquels répondent mal tant les formations initiales que les modules de formations continues, que certains porteurs de projets proposent eux-mêmes. Les porteurs de projets soulignent les besoins de professionnalisation dans le domaine de la concertation : « La concertation, ce n'est pas de l'improvisation. C'est une improvisation construite du début à la fin », selon la responsable du SIAGM.

Former et conseiller l'animateur du dialogue, mais aussi ses interlocuteurs

Par ailleurs, certains porteurs de projets se montrent très critiques vis-à-vis d'opérateurs qui doivent mener des concertations par obligation, mais « n'y croient pas », « ne savent pas faire », « n'en voient pas l'intérêt », « n'essaient pas vraiment ». On critique aussi le fait que certains décideurs continuent de penser que le dialogue va de soi : il suffirait de réunir les gens pour que le dialogue s'établisse de lui-même, sans besoins de compétences spécifiques. Les agents confrontés à la réalité du terrain ont une demande forte de formation et de professionnalisation mais dénoncent simultanément une conscience souvent faible de l'existence de tels besoins de la part de leurs employeurs et de certains décideurs. Il est donc important d'agir de deux façons : d'une part fournir des références méthodologiques, d'autre part faire reconnaître l'importance de compétences spécifiques pour la conduite de processus de concertation, au niveau des décideurs. D'une façon générale, l'idéal serait de former celui qui porte le dialogue mais aussi son environnement hiérarchique et partenarial.

Quelles réponses en termes de conseil ?

Quelles offres de conseil et d'accompagnement méthodologique sont affichées en réponse à ces besoins ? Une exploration rapide permet de constater que le conseil est en pleine évolution. Il est d'abord devenu très concurrentiel, ce qui n'était pas le cas il y a dix ans. Certains bureaux d'étude se sont placés sur ce créneau depuis longtemps mais travaillaient essentiellement avec de gros aménageurs. Des professionnels de la médiation tentaient alors d'investir ce domaine en proposant des prestations de service, sans grand succès, faute de disponibilités financières suffisantes de la part de « clients éventuels » qui auraient dû au préalable se mettre d'accord sur le recours à un médiateur externe. Dans le domaine du dialogue territorial, quelques associations pouvaient valoriser un intérêt et une compétence très spécifiques. Aujourd'hui, la situation a changé. Il existe un « marché émergent » du fait de la conjonction de deux phénomènes : d'une part l'ouverture d'un marché auprès de collectivités locales à la recherche de prestataires, d'autre part la possibilité de valoriser des compétences à la fois sur ce marché émergent et sur un marché plus important et en développement qui est celui du débat public et des conférences de citoyens. Les nouveaux venus investissent ce champ à partir de bases diverses : nombre d'entre eux viennent de la communication, certains de la médiation et de la gestion de conflit, d'autres de l'animation de groupes, des sciences politiques ou du développement agricole. Cette offre est intéressante mais les niveaux de compétences sont très variables. Certains de ces acteurs manquent de références méthodologiques en matière de concertation, ce qui semble inéluctable : le terme est mal défini et les compétences dont il faudrait disposer pour afficher une expertise en la matière, sont encore moins bien établies. Des experts dénoncent un risque de standardisation des choses, certains s'attachant à « vendre » une même méthode, partout où ils interviennent.

Apporter des références méthodologiques ou accompagner leur coconstruction ?

Indépendamment de la pertinence des références méthodologiques proposées, le problème est de savoir s'il faut en proposer ou les construire ensemble. Les deux voies semblent complémentaires. La mise en place d'une politique d'accompagnement à la coconstruction d'outils et méthodes nous semble indispensable au vu de la richesse des projets locaux en termes d'innovations. Elle permettrait aux porteurs de projets de s'inscrire dans une démarche proactive et de construire des propositions sur la base de questionnements eux-mêmes coconstruits par les participants, ce qui offre certaines garanties quant à leur pertinence. Ceci rejoint les propos d'un porteur de projet qui demande que l'on « reparte de la parole, du vécu de chacun plutôt que d'outils ou de concepts formalisés » [...] « Il ne s'agit pas d'appliquer une théorie mais de construire la théorie à partir du terrain ».

Comme nous l'avons déjà souligné, il existe des foyers d'innovation dispersés ; or certains projets innovants sont très proches en termes d'objectifs de mise au point d'outils. Par exemple en Alsace, un projet vise à « mener directement une concertation, tout en mettant au point une méthodologie en cours d'action », autour de l'implantation d'éoliennes. On retrouve les mêmes objectifs méthodologiques dans deux projets menés dans d'autres régions. Dans le Cher, l'instance de concertation mise en place autour des remembrements entre des organisations agricoles et diverses familles d'acteurs intéressés par ces questions est très proche de celle formée en Bretagne sur le même objet. Les objectifs sont similaires mais les processus utilisés sont différents, ce qui rendrait des échanges très fructueux en vue de la coconstruction de démarches innovantes. Dans certains cas, des échanges ont lieu à des niveaux qui échappent aux porteurs de projets. Par exemple, le Conservatoire des espaces naturels du Languedoc-Roussillon a sollicité des chercheurs pour mettre en place un jeu de rôle dans le cadre d'une concertation animée par le Syndicat mixte de la basse vallée de l'Aude, autour d'un étang. C'est un chercheur qui conçoit l'outil,

le met en place et, en aval, participe à des échanges entre chercheurs. On retrouve cette démarche dans d'autres projets, notamment ceux du PNR des Vosges du Nord ou du Centre d'étude du milieu de l'île d'Ouessant. Des scientifiques impliqués dans ces projets se retrouvent dans des réseaux scientifiques communs, mais les porteurs de projets, eux, ne sont pas mis en relation.

Des réseaux d'échange existent mais ne sont pas structurés autour d'objectifs communs d'innovation. Des forums et colloques sont aussi organisés mais aux dires des porteurs de projets, les récits d'expérience ne sont pas le support d'une construction collective : « Chacun vient raconter son histoire » et « il manque une plus-value de l'échange ». Pour échanger, il faut manifestement se retrouver autour d'éléments communs. Tout le problème réside dans une équation difficile à résoudre : comment réunir les porteurs de projets autour d'éléments communs utilisés comme porte d'entrée dans l'échange, tout en parvenant à ce qu'ils s'enrichissent de leurs différences ? Il nous semble qu'il existe un espace vierge pour des échanges centrés sur l'innovation, entre des porteurs de projets très différents, que l'on s'attachera à mettre en relation autour d'innovations particulières, à construire ensemble. Il est nécessaire de créer des espaces de « fécondation croisée » des démarches d'innovation des uns et des autres.

Très concrètement, ceci suppose de réaliser un travail de veille relatif à l'innovation locale. Dans le cadre d'une politique d'accompagnement méthodologique, il s'agirait de mettre en place un observatoire de l'innovation, puis de créer des espaces d'échange autour d'expérimentations et d'innovations spécifiques. L'animateur qui expérimente un boîtier de vote électronique en Anjou gagnerait à être mis en relation avec d'autres expérimentateurs de mécanismes d'expression immédiate des préférences, car ces outils posent non seulement des questions techniques mais sont aussi utiles pour interpeller, relancer le débat, construire des préférences collectives à partir des préférences individuelles. Il est légitime de soutenir la coconstruction de ces innovations par ceux qui

les expérimentent pour ensuite assurer leur diffusion. L'accompagnement de ces démarches relève d'une politique nationale.

Réconcilier démocratie représentative et démocratie participative

Nous avons jusqu'à maintenant distingué une gouvernance territoriale endogène, venue « d'en bas », et une gouvernance territoriale exogène, impulsée, pilotée et parfois imposée depuis des niveaux supérieurs. L'objectif n'est pas d'opposer le haut et le bas, le local et le national, mais bien de créer des synergies entre des dynamiques qui se rejoignent dans leurs objectifs. Une politique de soutien et d'accompagnement par l'État à la gouvernance territoriale endogène va dans ce sens. Mais ces propositions ne resteront que des vœux pieux si l'on ne s'intéresse pas à une question qui se pose en amont : comment lever l'obstacle que constitue la méfiance des élus vis-à-vis d'initiatives locales qui leur échappent et des acteurs locaux vis-à-vis d'interventions des pouvoirs publics qu'ils perçoivent comme contraignantes et parfois inappropriées ? Autour de la concertation, cette méfiance réciproque est insidieuse, l'enjeu sous-jacent semblant être une distribution du pouvoir entre démocratie représentative, démocratie participative et action citoyenne.

Proposer des voies et des moyens pour la construction de synergies entre l'initiative locale environnementale et les politiques de l'environnement mises en œuvre par les pouvoirs publics suppose néanmoins que chacun se reconnaisse légitime pour agir dans des espaces publics en vue de contribuer à la gestion de la chose publique. Les pouvoirs publics tirent leur légitimité du vote, qui fonde la démocratie représentative. Les acteurs qui prennent l'initiative dans les territoires se disent légitimes au nom de leur appartenance au local, au nom des vertus de l'action et de son efficacité supposée, au nom des ouvertures offertes par la démocratie participative. Ces légitimités sont souvent perçues comme

concurrentes, plutôt que complémentaires, ce qui complique singulièrement l'émergence de synergies.

Des fractures démocratiques sous-jacentes

La construction de synergies suppose de rapprocher trois catégories d'acteurs : l'État, les élus locaux, les citoyens porteurs de projets. Ces trois catégories sont autant de piliers d'une démocratie qui se veut à la fois représentative et participative. Pourtant, cette démocratie est fracturée : les entretiens réalisés tant sur le terrain qu'auprès de décideurs nous ont permis de cerner les principales lignes de fractures existantes (voir tableau 9). De chaque côté de ces lignes, certains acteurs formulent leurs craintes en dénonçant ce que fait ou pourrait faire l'autre. Ces lignes de fractures sont perméables, mais même lorsqu'elles se font discrètes, elles freinent l'établissement de synergies. Les oppositions se retrouvent sur un axe « local *versus* global » d'une part, et sur un axe « démocratie participative *versus* démocratie représentative » d'autre part.

Tableau 9 : Les termes des dénonciations des uns par les autres

Lignes de fractures entre:		Les figures de la dénonciation		
		Des agents de l'État dénoncent...	Des élus locaux dénoncent...	Des citoyens porteurs de projets dénoncent...
Local <i>versus</i> global	Initiative locale <i>versus</i> action de l'État	La concertation locale qui va à l'encontre de l'intérêt général, ou la création de règles locales qui s'oppose à la défense de l'uniformité des règles.	L'initiative publique déstructurante pour l'initiative locale.	
	Gouvernance territoriale endogène <i>versus</i> exogène	L'État et certains élus dénoncent, dans la gouvernance endogène, la défense d'intérêts particuliers, sectoriels.	Des citoyens et certains élus dénoncent, dans la gouvernance exogène, la concertation aseptisée, encadrée, sans convivialité, ou la « concertation-alibi ».	
Démocratie représentative <i>versus</i> démocratie participative	Initiative des élus <i>versus</i> initiatives citoyennes	Des élus et des agents de l'État interrogent la légitimité de citoyens non élus pour prendre l'initiative dans le champ de la gestion publique.	Des citoyens dénoncent le fait d'être pris comme alibi pour afficher une participation, dans des actions lancées par des élus.	
	Décision publique <i>versus</i> concertation	Des agents de l'État et des élus craignent une perte de pouvoir et de contrôle, ou le fait que « la concertation crée des besoins ».	Des citoyens dénoncent des décisions publiques inadaptées à leur vécu.	

Initiatives locales *versus* actions publiques

Les porteurs de projets locaux, qu'ils soient élus ou simples citoyens, se méfient d'interventions publiques qui pourraient briser un élan, une dynamique, en proposant des procédures concurrentes ou en cadrant l'action dans un carcan procédural dont ils ne veulent pas. Certaines interventions publiques « aveugles », précédemment évoquées, montrent que le risque est réel. À l'inverse, les initiatives locales peuvent être suspectées par l'État de servir des intérêts locaux en ignorant des intérêts plus globaux. Par ailleurs, face à des initiatives qui conduisent à l'élaboration locale de règles, certains serviteurs de l'État mettent en avant le principe d'universalité des règles républicaines, qui doivent s'appliquer à tous, ici ou ailleurs. La concertation conduit à produire des règles particulières : dans certains cas, ces règles sont contraires à la loi et des dérogations locales sont obtenues. C'est par exemple le cas des concertations entre agriculteurs et ostréiculteurs qui ont conduit ces acteurs à proposer une dérogation à la loi, finalement intégrée dans la « directive nitrate » du département du Morbihan : cette dérogation n'est accordée à un agriculteur qu'à condition qu'un accord local soit obtenu entre les deux professions. Ceci s'oppose à l'idée selon laquelle la loi doit s'appliquer à tous, partout de la même façon.

Gouvernance territoriale endogène *versus* gouvernance territoriale exogène

La gouvernance territoriale exogène correspond à une démocratie participative telle qu'elle est voulue par les organes de décision issus de la démocratie représentative : elle répond au renouveau de la participation observé depuis les années 1990, cette fois comme mouvement descendant, à l'initiative des autorités politiques élues¹⁰⁷. La gouvernance territoriale endogène peut être le fait d'élus locaux, issus de la démocratie représentative, ou d'une « prise de participation » des citoyens au nom de la

107. Blondiaux L., *op. cit.*

démocratie participative. L'État peut craindre qu'elle ne cache la défense d'intérêts particuliers, sectoriels, même lorsque des objectifs correspondant à l'intérêt général sont affichés. À l'inverse, des citoyens et même certains élus locaux se montrent sceptiques face à des procédures venues d'ailleurs, supposées favoriser la gouvernance. Certains dénoncent des procédures trop encadrées, aseptisées, dans lesquelles ils ne trouvent pas la convivialité et les rapports humains qui contribuent à leur engagement (surtout lorsque ce dernier est bénévole).

Ils craignent surtout la « concertation-alibi », dans laquelle leur participation ne sert qu'à afficher l'existence de dispositifs de gouvernance. On retrouve ici ce que Loïc Blondiaux¹⁰⁸ met en avant lorsqu'il évoque différentes logiques de mise en œuvre de la participation : dans l'une d'entre elles, sans doute la plus fréquente à ses yeux à l'échelle internationale, « la démocratie participative se vit aussi comme une figure de communication visant simplement à reproduire l'apparence d'un gouvernement proche du peuple ». On retrouve la crainte d'être confronté à cette logique dans les propos de nos interlocuteurs. D'autres logiques existent, allant d'un modèle managérial de la participation dans lequel il s'agit de prendre en compte les désirs des « usagers des services publics », à des modèles d'intervention qui visent à un renforcement du pouvoir des populations les plus fragiles, avec de véritables processus d'*empowerment*¹⁰⁹. On retrouve ici des processus d'appui à l'« autopromotion » mis en œuvre notamment en Afrique à partir des années 1990¹¹⁰. Les acteurs locaux sont demandeurs de ce type d'appui mais ce n'est qu'un modèle parmi d'autres et les logiques d'intervention qui guident la mise en œuvre d'une gouvernance exogène ne sont pas toujours faciles à discerner. Frédéric Paron¹¹¹ observe lui aussi « un écart entre une participation éclairée,

108. *Ibid.*

109. *Ibid.*

110. Gueneau M.C., Leconte B., *Les Paysans dans les marigots de l'aide*, Paris, Éd. L'Harmattan, 1998.

111. Paron F., « La médiation, une assistance pour une meilleure prise en compte

recherche, cherchant réellement à impliquer les acteurs dans la décision et une participation sombre, ressemblant plutôt à un processus d'approbation des décisions¹¹² ». Ceci explique la méfiance de certains acteurs locaux.

Enfin, gouvernance territoriale endogène et exogène sont souvent vécues comme concurrentes. Selon Blondiaux¹¹³, la gouvernance exogène est ainsi soumise à nombre de critiques « adressées par des militants associatifs, soupçonneux *a priori* à l'égard de dispositifs qui visent parfois à les concurrencer et dont la position envers ces procédures oscille en permanence entre une stratégie d'entrisme et la crainte d'être instrumentalisés en retour par le pouvoir ». Comme l'affirme Denis Salles¹¹⁴, « désormais, l'opérationnalisation des politiques publiques d'environnement dépend pour une large part de la capacité à mobiliser et à organiser une communauté locale d'usagers sur les territoires d'enjeux » : ces usagers le savent et craignent de n'être qu'un outil au service d'objectifs qui ne sont pas les leurs. Au-delà du risque d'instrumentalisation¹¹⁵, c'est la perspective d'une relation déséquilibrée qui est dénoncée, ce qui conduit Denis Bourque¹¹⁶ à parler de « pater-nariat » en lieu et place d'un réel partenariat.

des acteurs de la négociation », in *Aide à la décision pour l'aménagement du territoire : méthodes et outils*, Éd. Hermes-Lavoisier, 2006.

112. La participation est du reste parfois présentée comme un simple moyen pour faire accepter des décisions, comme dans ces propos : « L'enjeu ? Des décisions applicables parce que confrontées aux besoins, appliquées parce qu'expliquées. Et acceptées parce que prises au terme d'une procédure incontestable de dialogue, même si elles ne sont pas approuvées par tous » (Carrère G., *Transport, destination 2002, le débat national : recommandations pour l'action*, Rapport au ministre de l'Équipement et des Transports, Paris, 1992).

113. Blondiaux L., *op. cit.*

114. Salles D., *Les Défis de l'environnement : démocratie et efficacité*, Éd. Sylleps, 2006.

115. Analysé notamment par Lamoureux J., *Le Partenariat à l'épreuve*, Montréal, Éd. St Martin, 1994.

116. Bourque D., *op. cit.*

Initiatives citoyennes *versus* initiatives des élus : une légitimité contre une autre

Certains élus se montrent très méfiants vis-à-vis d'initiatives locales auxquelles ils reconnaissent bien peu de légitimité. Le fait que les citoyens se mobilisent sans leur aval, pour gérer des problèmes qui relèvent d'une gestion publique leur pose question. Cette prise de participation inquiète car elle échappe souvent à tout contrôle de la part des tenants de la démocratie représentative : les relations sont parfois conflictuelles entre des élus ou agents administratifs qui tiennent à « garder la main » et des porteurs de projets qui mettent en avant des réalisations, réclament un appui et voudraient bien, parfois, leur « forcer la main ». À l'inverse, on retrouve une certaine méfiance des citoyens vis-à-vis d'initiatives de concertation lancées par des élus, qu'elles relèvent d'une gouvernance endogène ou exogène. On reconnaît leur légitimité tout en dénonçant un risque de politisation des choses. Ceci interdit parfois toute convergence entre des initiatives citoyennes et l'action publique locale : en témoigne par exemple le cas de cette agricultrice qui, après avoir réussi à rassembler des agriculteurs, pêcheurs et environnementalistes autour de l'entretien d'un cours d'eau, refuse le soutien proposé par deux communes, craignant une récupération politique.

Au cœur de ces débats se trouvent des légitimités différentes. Les élus mettent en avant une légitimité ancrée dans une justification civique¹¹⁷, qui privilégie l'intérêt général et repose sur l'égalité des citoyens. Ce sont des citoyens égaux en droit qui choisissent leurs représentants par la voie du vote, lesquels sont alors légitimes pour décider ou désigner des agents aptes à le faire. Cette légitimité est souvent perçue comme exclusive, comme le montrent ces propos du rapport du Commissariat général au Plan, visant à poser les limites de la démocratie participative : si le débat est accepté, on précise que « les décisions exécutoires ne doivent

117. Boltanski L., Thévenot L., *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

incomber qu'aux autorités officielles dont la légitimité est clairement établie, soit qu'elle émane du suffrage universel (élus), soit qu'elle résulte de la fonction de représentation de l'État (préfet)¹¹⁸ ». Cette position de défense d'une légitimité exclusive à décider s'explique en partie par l'histoire de la participation qui, dans les années 1970, était avant tout pensée comme un instrument de contestation du système politique, par les citoyens¹¹⁹. Même si les choses ont évolué, une crispation autour de la défense de ce système et de l'exclusivité de sa légitimité est souvent palpable et selon Blondiaux, « les élus, pourtant commanditaires en nombre croissant de dispositifs participatifs ne semblent pas, loin de là, se rallier avec sérénité à la perspective d'une augmentation effective du pouvoir d'action des citoyens en politique ». Et finalement, « tout indique que les élites politiques, en France tout particulièrement et en dépit de leurs proclamations, restent attachées à une pratique exclusivement représentative du pouvoir, dans laquelle la participation ne peut se concevoir que sous une forme extrêmement encadrée et comme un simple adjuvant de la démarche représentative¹²⁰ ».

En arrière-plan des questions de légitimité des personnes, se trouve la légitimité des territoires de l'action publique. En effet, les élus tiennent leur légitimité d'une échelle territoriale définie par des frontières, lesquelles sont mises en cause par des initiatives locales multiscalaires. Denis Salles¹²¹ constate « un décalage croissant entre les territoires institutionnels de la représentation politique et les territoires des problèmes et de leur gestion ». Face à la multiplication d'initiatives développées à de nouvelles échelles, les réactions de certains élus témoignent d'une sorte de repli défensif¹²² : ils semblent inquiets de voir le territoire auquel ils se

118. Commissariat général au Plan, *op. cit.*

119. Blondiaux L., *op. cit.*

120. *Ibid.*

121. Salles D., *op. cit.*

122. De tels mécanismes ont été observés notamment en mer d'Iroise (Pennan-guer S., Beuret J.E, Tartarin F., Sabourin A., *Se confronter pour construire ? Itinéraire d'un conflit en mer d'Iroise*, Communication au colloque « conflits d'usage

réfèrent se vider de ses prérogatives, au profit d'autres échelles de gestion, ce qui altérerait leur légitimité.

Face aux élus, les citoyens mettent en avant une légitimité fondée sur l'action et son efficacité supposée. Si l'on se réfère aux principes de justification identifiés par Luc Boltanski et Laurent Thévenot¹²³, on retrouve ici une légitimité fondée sur une justification industrielle, dans laquelle l'efficacité de l'action est mise en avant. Ces deux légitimités sont souvent vécues comme concurrentes, chacun estimant que le gain de légitimité de l'autre risque d'amoindrir sa propre légitimité. Heureusement, elles sont aussi parfois perçues comme complémentaires, ce qui facilite alors les rapprochements et les synergies.

Décision publique *versus* concertation

C'est enfin le principe même de la concertation qui est mis en cause. Les élus locaux sont probablement ceux qui manifestent le plus de craintes vis-à-vis de la concertation, même si des craintes sont aussi exprimées par des agents de l'État. Un maire affirme ne pas vouloir de concertation car « cela crée des besoins » : des demandes latentes deviennent explicites. Les élus locaux craignent surtout de perdre le contrôle de processus qui peuvent les mettre en difficulté, en faisant émerger des contre-pouvoirs ou en transformant des tensions en conflits : le fait qu'un consultant ait proposé une offre de « dispositif de concertation sécurisé », destinée à ces élus, est particulièrement révélateur. Ils craignent enfin des « dérapages » de dispositifs de démocratie participative devenus incontrôlables et le fait que les citoyens qui y participent se croient dotés de prérogatives qui ne seraient pas les leurs. Ce sont ces craintes qui incitent certains élus, même lorsque la loi les oblige à mener une concertation, à s'en tenir à une version minimaliste réduite à une consultation, voire à une simple opération

et de voisinage », Paris, 11-12 octobre 2004), ou en Camargue (Claeys Mekdade C., *Le Lien politique à l'épreuve de l'environnement. Expériences camarguaises*, Bruxelles, P.I.E.- Peter Lang, Coll. EcoPolis, 2003).

123. Boltanski L., Thévenot L., *op. cit.*

de communication. Bien sûr, ce n'est pas le cas de tous les élus et un porteur de projet rhône-alpin se montre optimiste : « On a dépassé le stade où il faut convaincre les élus. Les exemples de concertations réussies ont été utilisés. Les gens voient que les modes d'intervention autoritaires sont coûteux en temps et ne marchent pas. » Mais il souligne aussi que « les conseils de développement des pays nous demandent des témoignages relatifs à des cas de concertation, pour influencer les élus en faveur de la concertation », ce qui montre que tout n'est pas encore acquis.

Cette image d'une réalité démocratique complexe pourrait sembler figée si personne ne faisait fi de ces lignes de fracture. Ce n'est pas le cas, certains franchissant aisément ces barrières. L'État, lui-même, est loin d'être monolithique. Lamoureux¹²⁴ nous invite ainsi à déconstruire le système classique d'opposition binaire entre le « social » et l'État, affirmant que « l'État est imbibé dans ses trames par la société civile et celle-ci est sculptée, modelée par l'État ». Cette imbrication contribue certes à amoindrir certaines des oppositions identifiées, mais ne les élimine pas. Si certains franchissent ces barrières, d'autres hésitent, freinent les choses sur la base de ce qu'ils perçoivent comme des menaces. Il est donc indispensable de tenir compte de ces craintes et d'y répondre.

Quelques propositions pour des rapprochements en vue d'une coopération

S'il existe une France d'« en haut » et une France d'« en bas », on distingue aussi une gouvernance d'en haut et une gouvernance d'en bas, avec deux échelles de différenciation. Sur l'une, le haut représente le global, incarné par l'État et les instances et mécanismes qu'il propose pour la gouvernance territoriale, alors que le bas représente le local. Sur la deuxième, en haut se trouvent les élus, dotés d'une légitimité conférée par le vote des citoyens et en bas se trouvent ces mêmes citoyens, parmi lesquels des porteurs de projets : ils peuvent acquérir une certaine légitimité dans l'espace

124. Lamoureux J., *op. cit.*

public sur la base d'une prise d'initiative autour d'objectifs collectifs. Si les deux ont parfois des difficultés à se comprendre, voici quelques propositions visant à favoriser l'établissement de synergies et à défragmenter l'espace public dans lequel ces acteurs se retrouvent.

Un préalable à l'intervention externe : une analyse-diagnostic de la gouvernance effective

Une première proposition vise à éviter des interventions aveugles de l'État, susceptibles de mettre en danger ou de briser des dynamiques locales. Nous en avons donné quelques exemples : les dynamiques sociales locales sont fragiles et particulièrement exposées à des interventions lourdes, de la part d'organisations publiques qui disposent de beaucoup plus de moyens financiers et d'un accès direct à la prise de décision. Face à cela, il est souhaitable, sinon indispensable, que les interventions publiques susceptibles d'interférer avec des dynamiques existantes soient fondées sur un diagnostic préalable portant sur les dynamiques de gestion concertée préexistantes.

Par exemple, le classement par l'État d'un espace reconnu comme zone Natura 2000 s'appuie sur des études environnementales, comprenant des inventaires écologiques, mais il serait tout aussi nécessaire de disposer d'études sociales relatives aux dynamiques locales. Qui agit dans cette zone et comment, que ce soit de façon explicite ou discrète ? Ces actions ont-elles des objectifs d'intérêt général ou communautaires ? Cette analyse est parfois réalisée de façon empirique, parfois négligée ; or il semble nécessaire de la rendre systématique. Ensuite, il ne s'agit pas seulement de décider d'une intervention publique mais aussi, si elle est réalisée, de voir comment la rendre compréhensive et inclusive vis-à-vis de dynamiques territoriales endogènes. Par exemple, un Schéma de mise en valeur de la mer s'appuie sur un processus de concertation très lourd, piloté par l'État, qui s'engage très généralement en présence de conflits et de concertations locales : un

diagnostic social préalable devrait permettre de voir comment articuler l'« exogène » et l'« endogène ».

Ce diagnostic ne doit pas être réduit à l'identification des acteurs du territoire et à une simple analyse du jeu d'acteurs. Il doit être ciblé sur les dynamiques territoriales de concertation et de gouvernance : quelles sont-elles ? Qu'apportent-elles au territoire ? À quel stade en sont-elles ? Que peuvent-elles apporter à l'intervention publique envisagée ? Comment éviter de les fragiliser tout en mettant en œuvre l'intervention externe ? Un tel diagnostic pourrait être qualifié d'« analyse-diagnostic de la gouvernance territoriale effective ». Dans le domaine où l'intervention publique est envisagée, il s'agit d'identifier les dynamiques de gouvernance préexistantes : elles sont effectives car elles résultent d'interventions multiples et se rattachent à une gestion effective définie par Laurent Mermet comme le mode de conduite du milieu tel qu'il résulte de l'ensemble des actions humaines qui l'affectent¹²⁵. Il s'agit d'analyser leur portée, limites, interactions entre elles, de relire leur trajectoire historique, puis de s'intéresser aux synergies à créer entre ces dynamiques endogènes et l'intervention exogène, telle qu'elle est envisagée.

Éloigner le spectre de la concurrence : supplémentarité et coconstruction

Comment conjurer les peurs ? Les porteurs de projets sont souvent inquiets vis-à-vis d'interventions publiques susceptibles d'annihiler leurs efforts et certains élus ou agents administratifs ont peur d'être débordés par des initiatives locales qui viendraient mettre en cause leurs prérogatives, faire émerger de nouvelles échelles de gestion publique ainsi que des demandes auxquelles ils pourront difficilement répondre. À certaines peurs qui restent

125. La gestion intentionnelle, quant à elle, est un sous-ensemble de la gestion effective et comprend les initiatives qu'un acteur spécialisé entreprend, dans le contexte d'une situation de gestion effective, pour faire évoluer le milieu dans un certain sens (Mermet L., *Stratégies pour la gestion de l'environnement : la nature comme jeu de société* ?, Paris, Éd. L'Harmattan, 1992).

tenaces peut être opposé le fait qu'il existe un mouvement d'ensemble vers plus de coopération. Selon Proulx ¹²⁶, un peu partout dans le monde, la gestion des questions et services d'intérêt public se fait davantage avec le concours de la société civile. Gagnon et Klein ¹²⁷ évoquent « une sorte de nouveau contrat social qui semble s'établir entre les acteurs sociaux, notamment les gouvernements, les entreprises, les syndicats, les pouvoirs locaux et les mouvements sociaux et ce, à l'échelle locale. Les conflits qui marquaient jadis ces acteurs de la société capitaliste ont été remplacés par des collaborations. D'abord ponctuelles et occasionnelles, ces collaborations ont pris progressivement un caractère institutionnel, voire structurel ». Mais ceci ne suffit pas à rassurer les acteurs locaux, car certains y voient aussi des risques.

L'ouvrage de Denis Bourque ¹²⁸ sur la concertation et le partenariat apporte un éclairage intéressant sur les enjeux et les pièges inhérents à ces collaborations. Les organisations communautaires locales y voient plusieurs pièges potentiels, avec d'abord un risque de délégation ou de sous-traitance : certains craignent que l'État n'utilise la concertation et le partenariat pour se départir de certaines responsabilités et les confier à des acteurs privés. La délégation peut servir à asseoir un contrôle de l'État sur la société civile : il s'agirait d'une stratégie étatique de sortie de crise de l'État providence « visant à assujettir les organismes communautaires à l'intérieur d'une nouvelle gestion néolibérale ou de la nouvelle gestion publique » (Larivière, 2005). Finalement, selon Bourque, la concertation et le partenariat « oscillent entre un pôle de démocratisation des services, programmes et politiques d'intérêt public qui se caractérise par la coconstruction, et un pôle d'instrumentalisation de la société civile, dans le cadre d'une gestion néolibérale ou technocratique centrée sur le désengagement

126. Proulx J., Bourque D., Savard S., « Les relations entre l'État et les organismes communautaires au Québec : essai autour d'une typologie », in *Intervention*, n° 126, 2007, p. 20-30.

127. Gagnon et Klein, 1991, cités par Denis Bourque, *op. cit.*

128. Bourque D., *op. cit.*

ou le non-engagement de l'État ». Ce n'est pas toujours l'État qui fait appel aux organisations communautaires, mais ce sont aussi ces dernières qui, dans une logique ascendante, cherchent l'appui de l'État. Proulx identifie deux logiques dans les logiques ascendantes : la logique autonomiste qui est faite d'exigences d'autodétermination des pratiques par les organismes communautaires, et la logique complémentariste qui renvoie à une demande d'intégration aux politiques étatiques issues de la logique descendante, souvent pour des fins de survie financière.

Dès lors, la relation entre les porteurs de projets ou organismes communautaires et l'État et ses politiques publiques est marquée par différents types de rapports ¹²⁹. Ce peut être un rapport de sous-traitance, dans le cadre duquel les pouvoirs publics délèguent des « opérations » à des organismes communautaires pour la livraison de certains services. Ce peut être un rapport de coexistence : l'institution publique est favorable aux activités des organismes communautaires, mais pas nécessairement proactive pour les soutenir. Le rapport se limite souvent à l'échange d'informations dans une coexistence non contraignante. La sous-traitance peut être souhaitée par certaines organisations qui y verront un moyen de reproduire leurs activités et de les développer, mais c'est rarement le cas de celles qui portent des projets nouveaux, comme pour les porteurs de projets soutenus par la Fondation de France. La coexistence a le mérite de substituer une certaine bienveillance à la méfiance, mais ne permet pas de valoriser des synergies. Viennent ensuite deux types de rapports qu'il nous semble souhaitable de promouvoir. C'est d'abord un rapport de complémentarité : l'institution met en place des services publics en fonction des « préférences moyennes » de la population, mais accepte de soutenir en partie les « préférences minoritaires » prises en charge par les organismes communautaires. Ceux-ci apportent une réponse « supplémentaire » aux services publics. C'est effectivement ce que nous avons vu dans le cas des projets soutenus par la Fondation de

129. Proulx, *op. cit.*, 1997.

France : ceci rend légitime une demande de reconnaissance et de soutien public. C'est enfin un rapport de coconstruction : l'institution partage ses responsabilités et ses opérations avec des organismes communautaires, mais chacun des acteurs conserve son autonomie, ses valeurs et sa mission.

Entre sous-traitance, coexistence, complémentarité et coconstruction, seuls certains de ces rapports semblent porteurs d'une réelle coopération et sont en mesure de répondre aux peurs qui existent. Dans un rapport de coexistence que nous avons fréquemment rencontré, la sympathie peut vite laisser la place à la méfiance et mieux vaut se parler, quitte à se disputer parfois, que s'ignorer, fusse avec sympathie. Une sous-traitance imposée à des organisations exsangues par manque de ressources est sans nul doute une très mauvaise solution, alors qu'il n'y aurait rien à redire à une sous-traitance choisie. Mais la complémentarité et la coconstruction nous semblent les voies privilégiées d'une réelle coopération : ces deux rapports reposent sur un dialogue entre les deux partenaires, qui pourront ainsi se rassurer et s'apporter mutuellement des garanties quant aux intentions des uns et des autres.

La démocratie représentative au cœur de la démocratie participative : la représentation de l'intérêt général

La représentation de l'intérêt général, dans des initiatives locales de gouvernance qui seraient soutenues par l'État, nous semble importante à plus d'un titre. Elle permet d'abord une circulation d'informations indispensable à l'émergence de synergies. Elle permettra aussi, si les acteurs locaux se tournent vers l'État à l'issue d'une concertation, de gagner un temps précieux pour lui demander de reconnaître les règles ou de soutenir les actions qu'ils proposent. Celui-ci sera à même de juger de l'intérêt de ces règles et actions pour la collectivité qu'il représente et de prendre ses décisions en toute connaissance de cause. Elle répond ensuite à une inquiétude qui serait de voir les acteurs locaux s'entendre sur des règles et actions conformes à leurs intérêts sans tenir compte de l'intérêt des absents. Dans le domaine de l'environnement, les

individus porteurs d'une demande, mais qui ne font aucun usage des biens d'environnement concernés¹³⁰, doivent voir leurs intérêts représentés or ils sont généralement absents. C'est aussi le cas des générations futures, dont nul ne peut connaître la demande mais dont les intérêts doivent être représentés (l'intérêt général est aussi celui de ces générations). La représentation des seuls individus présents dans les territoires favorise la prise en compte de la valeur d'usage de l'environnement aux dépens de sa valeur de non-usage. Si les intérêts propres aux participants sont naturellement représentés, l'intérêt général doit aussi l'être.

Les choses se compliquent lorsqu'il s'agit de savoir qui doit représenter l'intérêt général. On se tourne naturellement vers l'État, mais qui dans l'État ? Le ministère de l'Agriculture lorsqu'il s'agit d'agriculture ? Les Affaires maritimes lorsqu'il s'agit de pêche ? La direction régionale de l'environnement (Diren) lorsqu'il s'agit d'environnement ? La plupart des agents des Diren, s'ils n'avaient pas un intérêt spécifique pour l'environnement, auraient logiquement suivi d'autres carrières. L'agent des Affaires maritimes qui s'occupe de l'ostréiculture, s'il n'était pas intéressé par le développement de cette activité, ne serait probablement pas là. Et il lui arrive de s'opposer à ses collègues du ministère de l'Agriculture dont la position est elle-même influencée par la traditionnelle cogestion de ce secteur par l'État et le syndicalisme agricole. D'une part, l'État n'est pas neutre et selon Vaillancourt¹³¹, il « penche du côté de certaines forces sociales plutôt que d'autres », d'autre part ce n'est pas une entité monolithique : il est traversé par les demandes et pressions sociales de groupes divers. Et lorsque Lamoureux¹³² affirme que « l'État est imbibé dans ses trames par la société civile », ceci a des implications qu'il ne faut pas nier. Le terme de

130. Cette demande est à l'origine de la valeur de non-usage de ces biens d'environnement, parfois très supérieure à leur valeur d'usage.

131. Vaillancourt, Y., « Éléments de problématique concernant l'arrimage entre le communautaire et le public dans le domaine de la santé et des services sociaux », in *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 7, n° 2, p. 228-248.

132. Lamoureux, J., *op. cit.*

société civile recouvre une nébuleuse de dynamiques sociales et d'intérêts très divers, dont certains imbibent beaucoup plus que d'autres les trames de l'État. Par ailleurs, cette insertion dans l'État se fait selon des axes thématiques, géographiques, sectoriels et non de façon uniforme : les agriculteurs sont plus souvent dans les couloirs de la direction régionale de l'agriculture et de la forêt que dans ceux de la Diren. De ce fait, des jeux d'alliances ou de compréhension privilégiée se nouent selon certains axes et l'on retrouve, au sein même de l'État, des oppositions qui marquent la société.

Dès lors, l'intérêt général doit-il être représenté par un agent administratif spécialisé dans le secteur dont il est question, mais qui risque d'être acquis à ce secteur, ou par un non-spécialiste qui risque d'apporter un regard moins pertinent sur les questions traitées ? A-t-on les moyens d'avoir plusieurs représentants ? Au Québec, nous avons étudié un cas de conflit entre pêche de loisir et pêche professionnelle pour l'exploitation d'une ressource halieutique¹³³, où ont été mis en place d'une part une instance de concertation entre les deux groupes de protagonistes, d'autre part une instance de concertation entre les scientifiques des deux ministères impliqués, l'un étant acquis à la pêche professionnelle, l'autre à la pêche de loisir. Ces scientifiques doivent construire ensemble une information générale fournie aux protagonistes, libérée d'un parti pris initial et assurer une représentation de l'intérêt général. On reconnaît ici que la représentation de l'intérêt général est une affaire délicate, qui ne va pas de soi. Il n'existe pas de solutions toutes faites, mais seulement une certitude : elle doit être le fait de l'État, mais au sein de ce dernier et dans chaque situation de concertation, la façon de l'assurer doit être mûrement réfléchie.

Dépasser la notion de participation : pour une démocratie coopérative

Finalement, la création de synergies entre démocratie représentative et démocratie participative est souhaitable, mais ce que

133. Beuret J.E., *Environnement et développement mis en dialogue dans les réserves de biosphère : rapport technique*, op. cit.

nous proposons relève surtout d'une autre forme de démocratie qui se veut avant tout coopérative.

Rappelons que la démocratie est un régime politique dans lequel le pouvoir est détenu ou contrôlé par le peuple. Dans la démocratie représentative, le pouvoir s'exerce par l'intermédiaire de représentants désignés par le peuple lors d'élections. Ces représentants tiennent leur légitimité, dans l'exercice du pouvoir, au fait d'avoir été élus. La démocratie participative considère la possibilité, pour les citoyens, de participer à l'exercice du pouvoir : ils sont invités à participer à l'action ou aux décisions publiques. Mais la notion de participation est très large. Les citoyens peuvent être invités à participer en apportant une contribution à ce qui a été décidé, est conduit et maîtrisé par les pouvoirs publics, sans n'avoir aucune visibilité sur une politique d'ensemble. Dans ce que nous avons observé sur le terrain, des pratiques très diverses sont considérées comme relevant de la participation : pour certains élus, un citoyen qui répond à un questionnaire pour exprimer ses préférences parmi une gamme de propositions énoncées par un décideur est considéré comme un « participant » au même titre que celui qui contribue directement et dans la durée à la construction de propositions de politiques publiques. Surtout, dans bien des cas, la participation n'est considérée que comme une participation des citoyens à ce que l'acteur public entreprend, ce qui en limite singulièrement la portée. Il en résulte alors une conception de la démocratie participative qui ne laisse pas de place à une action citoyenne autonome.

La participation doit aussi considérer le fait de prendre l'initiative, localement, au nom d'objectifs qui rejoignent ceux des pouvoirs publics et au nom d'un intérêt général qui donne son sens à la démocratie. Nous préférons donc, en lieu et place de la notion de participation, celle de coopération, définie comme un mode d'organisation qui permet à des agents (individus ou organisations, publics ou privés) ayant des intérêts communs d'agir de concert en vue d'atteindre un objectif partagé. Il est question d'agir ensemble ou de façon indépendante, mais en s'inscrivant dans une démarche globale et cohérente. Dès lors, pour les citoyens,

il ne s'agit plus seulement de participer à une action publique initiée par d'autres, mais de prendre l'initiative d'actions qui concourent à ce que certains objectifs d'intérêt général soient atteints. Dans le champ thématique considéré dans cet ouvrage, il s'agit de coopérer autour d'objectifs communs qui font que les uns comme les autres se mobilisent en faveur de l'environnement, du paysage, d'un mieux vivre ensemble, au nom d'un intérêt collectif.

Ces agents coopèrent : le décideur garde son pouvoir de décision, le citoyen reste un simple citoyen, mais leurs actions sont considérées de la même façon en tant que contributions à une action d'ensemble. Chacun garde ses prérogatives dans son univers décisionnel, mais prend en considération les idées et les actions de ceux qui œuvrent à un dessein d'ensemble. Ces agents font partie d'un réseau de coopération qui, sans être équilibré, n'est pas hiérarchisé. Certains acteurs ont des moyens que d'autres n'ont pas, certains ont des prérogatives beaucoup plus étendues que d'autres, mais chacun garde son autonomie. Dans ce dispositif d'ensemble, l'action publique est reliée à l'initiative citoyenne non par l'intégration de l'une à l'autre, mais par une relation de partenariat.

La coopération suppose une véritable reconnaissance de l'autre en tant que partenaire. Si l' élu puise sa légitimité à agir dans la démocratie représentative, le citoyen qui prend l'initiative légitime son action à la fois par la recherche d'un intérêt qui dépasse les individus et les secteurs d'activité et par l'efficacité et l'ancrage local de son action. Ces légitimités semblent beaucoup plus complémentaires que concurrentes. Les moyens d'action dont disposent les uns et les autres sont tout aussi complémentaires, avec pour les uns des moyens financiers ou encore réglementaires importants et pour les autres une disponibilité, une envie, une connaissance des lieux et des acteurs, une mémoire du local qui peuvent être des atouts majeurs. La démocratie coopérative est une invitation à coopérer en dépassant les fractures démocratiques existantes, entre pouvoirs publics et porteurs de projets locaux,

mais aussi entre tous les acteurs qu'il s'agit de rapprocher et d'associer à une concertation pour l'action collective.

Finalement, qu'est-ce qu'une démocratie coopérative ? C'est une démocratie qui considère les initiatives citoyennes, si elles rejoignent les desseins de certaines politiques publiques et contribuent à un intérêt général, comme des contributions à part entière à une action publique d'ensemble. C'est une démocratie qui reconnaît une pluralité de légitimités, qu'il s'agisse d'une légitimité issue d'un vote ou d'une légitimité issue de l'efficacité de l'action et de la prise d'initiative au service de l'intérêt général. Ces légitimités n'ouvrent pas les mêmes droits, en termes de prérogatives décisionnelles, mais permettent toutes une reconnaissance de l'acteur et de son action. C'est une démocratie composée de représentants élus dotés de pouvoirs décisionnels, dont l'un des rôles est de faire émerger une coopération et des synergies entre les acteurs publics et privés qui apportent des contributions autonomes à un dessein d'ensemble.

* *
*

Nous avons vu que les besoins de concertation dans l'espace public sont dus notamment à la redistribution des activités et des hommes dans l'espace, à l'affaiblissement des régulations traditionnelles et à l'émergence d'une société de réseaux régulée par le dialogue, à des mutations dans les modalités d'action de l'État et à la multiplication des situations d'incertitude. Il est difficile d'imaginer un arrêt ou un recul de ces phénomènes à l'avenir et les tendances identifiées laissent prévoir une augmentation des besoins de concertation.

Pour y répondre, les pouvoirs publics peuvent certes mettre en place des dispositifs de gouvernance, de façon descendante, mais une voie complémentaire consiste à instaurer une politique d'appui et d'accompagnement aux initiatives locales de gouvernance territoriale de l'environnement. Actuellement, le panorama des

offres d'appui reste clairsemé et nous avons montré l'intérêt d'une politique nationale de soutien. Quels projets soutenir ? Sur quels facteurs-clés de succès de ces projets faudra-t-il cibler l'appui apporté ? L'analyse de la dynamique et des besoins des projets soutenus par la Fondation de France permet d'apporter quelques éléments de réponse. On vérifiera tout d'abord la convergence entre les objectifs des projets à soutenir et l'intérêt général, *via* une évaluation *ex ante* dans laquelle nous proposons en outre la vérification de plusieurs « points de contrôle ». Puis on apportera un soutien financier adapté, inscrit dans une durée suffisante, permettant de doter le projet de ressources humaines stables et compétentes. L'un des enjeux est de rendre possible des parcours d'apprentissage au sein des organisations porteuses de projets et d'accompagner la coconstruction de savoir-faire, à partir de foyers d'innovations souvent dispersés.

Une telle politique suppose des rapprochements entre acteurs de la démocratie représentative et de la démocratie participative, au sein de l'espace public. Mais ce dernier est traversé par des lignes de fracture tenaces : entre l'initiative locale et l'action publique nationale, entre une gouvernance endogène et une gouvernance exogène aux territoires, entre l'initiative citoyenne et celle des élus, entre la concertation et le recours à l'autorité publique, démocratie participative et représentative ne font pas toujours bon ménage. Certains acteurs se méfient les uns des autres et les barrières qui existent compliquent l'émergence de synergies. Ceci nous a conduits à énoncer quelques propositions visant à défragmenter l'espace public et permettre aux acteurs de valoriser des complémentarités porteuses de synergies, dans le cadre d'une démocratie coopérative dont nous avons dessiné les contours.

Conclusion

La Fondation de France appuie des initiatives locales de concertation depuis plus de dix ans. Avec plus de 600 projets soutenus, elle dispose d'un remarquable observatoire d'une gouvernance de l'environnement issue de dynamiques locales. L'observateur est d'abord frappé par l'extrême diversité des projets, des problématiques traitées, des espaces concernés, des acteurs impliqués. Des projets émergent partout, que l'espace soit agricole, naturel, périurbain, littoral ou urbain. Qu'il s'agisse du réaménagement d'une place, d'un quartier, de la préservation d'une espèce menacée, de zones humides, de la qualité de l'eau, de l'installation d'éoliennes, de concilier des usages productifs ou récréatifs de la nature avec la conservation de la biodiversité, la liste des objets concernés est longue. Mais chaque fois, l'enjeu est le même : rapprocher des acteurs souvent peu enclins à se parler, mais qui font usage des mêmes biens d'environnement, des mêmes espaces, parfois de façon complémentaire, souvent de façon concurrente. Il s'agit de créer des coordinations là où elles n'existent pas, de construire des compromis, voire des synergies.

Ces initiatives répondent à des besoins de plus en plus importants. La redistribution des activités dans l'espace, la rurbanisation des campagnes, la demande sociale d'un environnement de qualité, la nécessaire multifonctionnalité de l'agriculture et des espaces ruraux créent de nombreux besoins d'organisation et

de répartition concertée des activités dans l'espace à dominante rurale. Mais il en est de même dans tous les espaces à mutation rapide tels que les espaces littoraux ou périurbains, lieux d'interface entre des usages, des cultures, voire des régimes juridiques différents, où la pression exercée par des activités concurrentes pour l'usage de ressources ou d'espaces limités doit être gérée de façon concertée. La ville se transforme elle aussi et des associations se mobilisent pour accompagner ces changements afin qu'ils répondent aux attentes des premiers intéressés : les habitants. Les besoins de concertation autour des territoires et de l'environnement augmentent tant dans les territoires qu'à une échelle globale, où des décideurs préfèrent associer des citoyens à la prise de décision lorsqu'ils sont confrontés à des situations d'incertitude, ou voient ces citoyens s'inviter eux-mêmes dans la discussion et le débat public.

Les projets étudiés sont caractérisés par le fait que les citoyens n'attendent pas d'être invités par les pouvoirs publics à participer à l'action publique. Ils s'y invitent et prennent l'initiative de concertations très diverses en termes d'échelles, d'objets, de participants, de processus. Ils y inventent leurs propres façons de dialoguer et, avant cela, leurs moyens pour mobiliser des acteurs souvent trop occupés par le présent pour penser à construire leur avenir commun. Ils ne manquent pas d'imagination pour mettre au point des supports de dialogue susceptibles de les mobiliser, ou pour trouver les moyens de les engager dans des actions communes à partir desquelles ils dialogueront. Engager durablement ces acteurs dans une démarche commune et dans un véritable itinéraire de concertation suppose d'une part d'avoir pensé cet itinéraire, d'autre part de construire des proximités entre ces acteurs, de « créer une alchimie » entre eux. C'est à cela que travaillent nombre de porteurs de projets qui organisent des visites de terrain, des temps de convivialité, des temps de formation et d'apprentissage associant l'ensemble des protagonistes. C'est à ce prix qu'une véritable gouvernance peut voir le jour. Cette gouvernance est endogène, car issue d'acteurs locaux, par opposition à une gouvernance

exogène suscitée par l'État, sur la base de procédures et d'instances généralement préformatées. Cette gouvernance est la source de nombreuses innovations, les acteurs locaux pouvant laisser libre cours à leur créativité.

Parmi les 300 projets observés, certains utilisent bien sûr la concertation comme alibi pour défendre des intérêts qui restent partiels, sectoriels, voire renforcer leur position dans un rapport de force qui les oppose à d'autres. Mais au moins deux tiers d'entre eux constituent de véritables projets de gestion concertée d'un environnement proche, qui contribuent à créer un « milieu dialoguant » autour de l'environnement et du développement durable. Certains projets établissent des passerelles entre des secteurs et des outils de gestion cloisonnés. Le dialogue initié permet souvent d'économiser au territoire et à l'environnement le coût du conflit, du blocage et de la non-gestion de certains problèmes environnementaux. Ce dialogue sert ensuite à concilier la préservation de l'environnement et ses multiples usages : on observe des changements de pratiques et l'émergence de compromis.

Ces effets rejoignent les objectifs de certaines politiques publiques. Plus encore, nombre de projets viennent compléter ou corriger l'action publique, là où elle est jugée lacunaire par les porteurs de projets, parfois en accord avec les décideurs publics eux-mêmes. Il s'agit alors d'aller plus loin en termes de participation citoyenne ou dans le contenu même de l'action, ou d'assembler des contributions d'acteurs publics et privés dont les objectifs sont convergents. Certains projets visent par exemple à introduire des objectifs environnementaux, paysagers, relatifs au cadre de vie ou aux usages récréatifs des espaces ruraux dans des systèmes de production agricole encore centrés sur la seule fonction productive. Ils ambitionnent d'atteindre de façon concertée un objectif de multifonctionnalité de l'agriculture qui n'est autre que celui qui est affiché par les politiques agricoles. D'autres projets visent à compléter des politiques environnementales, soit parce que les porteurs de projets les jugent trop limitées en termes de participation citoyenne, soit pour investir des domaines qu'elles

explorent peu jusqu'à maintenant, tels que l'acceptabilité sociale des infrastructures liées aux énergies renouvelables ou la gestion concertée des usages concurrents des biens d'environnement.

Alors même qu'elles rejoignent fréquemment les objectifs des politiques publiques et viennent les compléter, ces initiatives manquent cruellement de reconnaissance et de soutien. En témoignent des interventions parfois aveugles des pouvoirs publics dans certains territoires qui, faute d'avoir identifié ces dynamiques, les fragilisent. Certains de ces projets parviennent tout de même à inspirer l'action publique, sur la base d'expériences réussies, mais des synergies restent à créer. Les innovations qui émergent ici et là restent discrètes, peu visibles et sont rarement mises en relation. L'État affiche sa volonté de développer la concertation dans son action, mais d'une part l'absence de définition de ce terme laisse place à des interprétations et des pratiques des plus diverses, d'autre part il lui est plus facile d'identifier et de reconnaître ce qui relève de son initiative que ce qui naît hors de son contrôle. Le champ de la concertation dans l'action et l'espace public, en France, semble ainsi partagé entre un hémisphère nord reconnu et assez bien doté, où l'on retrouve des procédures et instances telles que des débats publics, conférences de citoyens, Agenda 21, Schémas d'aménagement et de gestion de l'eau, etc., et un hémisphère sud, constitué d'une multitude d'initiatives de dialogue territorial qui manquent de moyens et de visibilité. La frontière entre ces hémisphères est perméable, mais les moyens et la reconnaissance dont bénéficient les uns et les autres sont très mal partagés.

Pourquoi plaider pour une politique de soutien public aux dynamiques locales qui relèvent d'une gouvernance endogène ? Ces initiatives nécessitent un soutien pour avoir accès à des compétences spécialisées en matière d'organisation et de conduite du dialogue, de façon continue, pour toute la durée de la concertation. Elles ont aussi besoin de reconnaissance pour se légitimer, mobiliser et faire reconnaître les accords, règles et actions collectives engendrés par la concertation. À condition que leurs objectifs convergent avec un certain intérêt collectif et avec ceux de

certaines politiques publiques, il semble légitime de les aider à les atteindre. Un soutien dans la durée doit rendre possible ce qui est vécu dans ces projets comme des parcours d'apprentissage collectifs, où l'on apprend à dialoguer et à construire un « mieux vivre ensemble ». Une politique publique adaptée permettra également de répondre à un besoin de construction collective de savoir-faire, à partir d'innovations nombreuses, mais dispersées. Nous nous sommes attachés, dans cet ouvrage, à définir les contours de ce que pourrait être une politique d'appui à la gouvernance territoriale, telle que l'inventent les acteurs locaux par leurs initiatives. Plus qu'une politique de soutien, c'est une politique de mise en synergie qui est nécessaire.

Il subsiste un obstacle important qui tient aux réticences de ceux que nous invitons à coopérer. Les porteurs de projets locaux redoutent souvent des interventions publiques qui pourraient limiter leur créativité et leur imposer un carcan procédural dont ils ne veulent pas. Quant aux élus et décideurs publics, ils se méfient des initiatives locales qui masqueraient la défense d'intérêts sectoriels, manqueraient de légitimité démocratique, pourraient menacer leurs prérogatives et aller à l'encontre d'un principe d'uniformité des règles en renforçant les particularismes locaux. Il y a là de réelles fractures démocratiques qui expliquent des difficultés de mise en synergie. Est-il seulement question de réconcilier la démocratie représentative, celle des élus, avec la démocratie participative, celle de l'action citoyenne ? Il s'agit aussi d'aller plus loin. Dans la démocratie participative, les citoyens sont invités à participer à la conception ou à la mise en œuvre d'une action publique. Les projets étudiés ici montrent des citoyens qui se mobilisent pour apporter une contribution, non pas à l'action publique en tant que telle, mais aux objectifs poursuivis par l'action publique. Dès lors, il s'agit plus de coopérer à l'action publique que d'y participer, et moins d'exprimer un avis que d'agir. Bien sûr, la multiplication d'initiatives non coordonnées peut vite créer une confusion, d'autant plus paradoxale que ces initiatives visent à créer des coordinations entre acteurs. Il est nécessaire de créer

une réelle coopération entre les pouvoirs publics et les citoyens qui entendent agir pour l'intérêt général. Nous avons largement souligné le fait que cette coopération est aujourd'hui défailante, entre des pouvoirs publics qui tendent parfois à ignorer les initiatives locales existantes et des porteurs de projets qui craignent que les pouvoirs publics ne mettent leurs initiatives « sous tutelle ». Sans doute ceci doit-il nous amener à dépasser l'opposition entre une démocratie représentative et une démocratie participative vécues par certains comme concurrentes, pour promouvoir une véritable démocratie coopérative, qui soit le fait de pouvoirs publics et de citoyens actifs, porteurs d'initiatives.

Parler de démocratie coopérative, c'est appeler les citoyens à coopérer à l'action publique soit par une simple participation, soit par la prise d'initiative. C'est promouvoir une citoyenneté active au cœur d'une action publique élargie aux initiatives locales qui rejoignent des objectifs d'intérêt général. C'est appeler les citoyens et les acteurs publics porteurs d'initiatives à coopérer ensemble, pour reconnaître les initiatives des uns comme des autres et exploiter leurs complémentarités.

Postface Regards croisés

Afin d'enrichir cet ouvrage, nous avons fait appel à deux spécialistes de la gouvernance territoriale, de la concertation et de la participation pour élargir le champ de la réflexion. Impliqué sur de nombreux terrains, Pierre-Yves Guihéneuf intervient comme consultant¹³⁴ : il a notamment été mobilisé par la Fondation de France pour la définition du programme Ensemble pour gérer le territoire, puis l'analyse et l'accompagnement de projets. Loïc Blondiaux apporte le regard d'un chercheur en sciences politiques¹³⁵ qui n'est pas spécialisé dans les questions territoriales et environnementales, mais s'intéresse à l'action publique et observe de près la gouvernance telle qu'elle est mise en œuvre par l'État.

Le regard d'un consultant : Pierre-Yves Guihéneuf

Douze ans après le financement, par la Fondation de France, des premières initiatives locales de concertation portant sur le territoire, le travail de Jean-Eudes Beuret et Anne Cadoret met en

134. Pierre-Yves Guihéneuf fait partie du Groupe d'études et de services pour l'économie des ressources (Geyser), qui porte notamment le programme Comédie (Concertation et médiation pour l'environnement et le développement local).

135. Loïc Blondiaux est professeur de Sciences Politiques à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne. Ses recherches portent notamment sur la théorie de la démocratie et l'analyse des dispositifs participatifs et délibératifs.

lumière l'importance du dialogue territorial. Importance quantitative d'abord : au-delà des quelque 300 projets qui ont servi à cette synthèse, il existe très certainement des milliers de cas similaires sur le territoire. Importance qualitative ensuite : cette concertation qu'on qualifie parfois de « petite » parce qu'elle porte sur des périmètres géographiques limités, n'a rien de petit dans les enjeux qu'elle aborde, dans la complexité des processus qu'elle engage ou dans les effets qu'elle produit sur l'environnement et le milieu social.

Un regard transversal sur une grande quantité d'expériences constitue une approche originale de la part de chercheurs, dont beaucoup se cantonnent dans des monographies certes approfondies, mais dont les enseignements restent difficiles à traduire en termes généraux et notamment en propositions de réformes de l'action publique.

Or, c'est de cela dont nous avons besoin aujourd'hui. Inlassables défricheurs, les acteurs du territoire ont aménagé (et parfois détourné) les outils réglementaires et financiers mis à leur disposition, pour créer progressivement un nouveau domaine d'action en réponse aux demandes des citoyens, aux défis de la gestion collective des biens communs, aux enjeux des conflits d'usage et aux carences des modes de décision traditionnels. Mais leurs demandes d'appui sont fortes. Elles portent sur le financement, bien sûr, mais aussi sur le conseil, la méthode, l'évaluation, la mise en relation... Il n'est pas anodin que l'intervention d'un organisme privé comme la Fondation de France ait été jugée par eux comme décisive dans leur passage de l'intention à l'action. Le programme Ensemble pour gérer le territoire a constitué un outil indispensable, ainsi que le programme Comédie qui a été mis en place dans ce but, toujours avec l'appui de la Fondation de France. Mais ils sont aussi révélateurs des carences de l'action publique. Après dix ans, il paraît nécessaire de passer à la vitesse supérieure et d'appeler à une intervention de l'État. Les pistes ouvertes dans cet ouvrage sont donc particulièrement bienvenues.

Il reste que les pouvoirs publics sont particulièrement mal armés pour appuyer un processus décentralisé, multiforme, dynamique, qui trouve sa richesse et sa pertinence dans sa capacité d'adaptation aux spécificités locales et aux attentes des acteurs concernés. Proposer une action publique dans ce domaine, comme le font Jean-Eudes Beuret et Anne Cadoret, n'est-ce pas faire entrer l'éléphant dans un magasin de porcelaine ? Légiférer est risqué. Certes, l'aménagement des dispositifs législatifs existants est nécessaire, mais on en voit bien les limites : trop rigides, les cadres institutionnels et réglementaires tuent l'innovation. Trop lâches, ils autorisent tous les dévoiements. Proposer un code de bonne conduite est séduisant, mais est-ce efficace ? Le ministère de l'Environnement a produit en 1996 une charte de la concertation qui reste un document de référence ayant inspiré nombre de déclinaisons locales, mais qui convainc d'abord les convaincus et s'avère inadapté pour prévenir toute dérive. Le même ministère a créé, depuis 1999, un programme de recherches¹³⁶ qui a suscité des travaux de qualité et des débats qui ont eux-mêmes largement contribué à faire avancer les connaissances. Ils restent malheureusement trop peu centrés sur la concertation locale et leurs acquis sont encore mal connus des praticiens, malgré des efforts sensibles réalisés dans ce but.

Il est sans doute nécessaire d'agir autrement. D'une part, parce que les acteurs locaux le demandent et que les enjeux le justifient. Ensuite, parce que les risques sont grands de voir ces processus fléchir sous l'effet des échecs, des doutes, des résistances de tous ordres. Il n'est pas non plus souhaitable de confier à un secteur privé de consultants, l'exclusivité de l'appui méthodologique aux acteurs du territoire. Transparence et mutualisation des savoir-faire sont indispensables à l'amélioration des pratiques : une action publique est souhaitable à ce niveau. Des expériences novatrices d'intervention publique menées, dans d'autres domaines, à l'échelle

136. Concertation, décision, environnement (www.concertation-environnement.fr).

européenne ou nationale ouvrent de nouvelles voies d'intervention dans ce sens. Citons par exemple :

- *La mise en réseau des acteurs concernés* : chercheurs, praticiens et commanditaires publics et privés discutent trop rarement des méthodes et des principes de la concertation. Les spécialistes de la concertation urbaine ne rencontrent pas ceux de l'environnement qui ignorent ceux des grands aménagements. Or, leurs interrogations sont similaires. Encourager leur mise en réseau, à l'échelle nationale et locale, afin d'échanger des expériences et de construire progressivement des référentiels communs, est un enjeu majeur. Il ne s'agit pas d'édicter des normes, mais de partager des savoir-faire et d'identifier de bonnes pratiques. Il s'agit aussi de partager des questionnements, sur les méthodes, mais également sur l'éthique, afin de prévenir des dérives. Des initiatives ont vu le jour dans ce sens, mais elles manquent encore d'ampleur¹³⁷.
- *La formation* : l'introduction de modules de sensibilisation aux enjeux et aux méthodes de la concertation est désormais en cours dans de nombreuses disciplines universitaires et dans des filières professionnelles. Quelques parcours de formation spécialisés – par exemple des licences ou des masters – ont même vu le jour. Améliorer cette offre de formation en valorisant les acquis de l'expérience et de la recherche reste un enjeu pour les futurs professionnels de l'environnement et de l'action territoriale. Mais les responsables en activité peuvent également créer des dispositifs de formation-action, à l'instar de ces institutions départementales de la Savoie désireuses de créer un conseil dont la mission est de « développer une ambiance de dialogue sur l'ensemble du territoire¹³⁸ ».

137. Par exemple, l'Institut de la concertation (www.concerter.org) et l'association Décider ensemble (www.deciderensemble.com).

138. Paris Y., « Une politique de dialogue territorial à l'échelle d'un département : l'exemple de la Savoie », in *Concertation et territoires : quels dispositifs, quels enjeux?*, Geyser, 2007.

- *L'audit et l'évaluation de la concertation* : malgré les multiples remarques adressées par les acteurs du territoire dont certaines sont présentées dans ce livre, les processus de concertation sont trop rarement évalués. Or, le retour sur l'expérience passée est indispensable à l'apprentissage collectif et au progrès. Loin d'une évaluation-sanction, il s'agit de rendre plus systématique une auto-évaluation guidée par des chercheurs ou des auditeurs externes, qui permettrait de poser les bases des actions futures. Jean-Eudes Beuret et Anne Cadoret donnent ici des éléments sur ce que peut être une évaluation de tels processus.
- *Des tiroirs financiers* : des financements souples et adaptés, inspirés de ceux proposés par la Fondation de France, c'est-à-dire fondés sur une approche ascendante par projets, pourraient apporter une plus-value méthodologique et démocratique aux processus de concertation en cours. L'une des difficultés réside sans doute dans la réactivité nécessaire aux demandes du terrain : une décentralisation semble indispensable à ce niveau.
- *Une meilleure audience* : au lieu d'opposer le dialogue territorial, le débat public, les conférences de citoyens et les autres outils de la démocratie participative, il est nécessaire de mettre en lumière les passerelles entre ces approches. Une réflexion sur l'ingénierie de la concertation et de la participation doit être placée dans une pensée plus globale sur la gouvernance et sur la réforme de l'action publique. Pour lui donner plus de visibilité, il est nécessaire d'encourager la tenue d'événements publics et la publication de revues destinées à un large public.

D'autres mesures sont certainement nécessaires, Jean-Eudes Beuret et Anne Cadoret en proposent un certain nombre et la réflexion à ce niveau ne fait que commencer. Quoi qu'il en soit, ce travail aura constitué une étape dans un cheminement collectif indispensable.

Le regard d'un chercheur : Loïc Blondiaux

Cet ouvrage me semble avoir pour principal mérite de proposer une analyse rétrospective comparative sur plusieurs centaines d'opérations de concertation liées à l'environnement, un exercice qui n'avait jamais été tenté en France et qui n'a pour équivalent à l'échelle internationale que la précédente tentative de Beierle et Cayford, une méta-analyse de 239 cas américains de concertation dans le domaine de l'environnement¹³⁹. Dans l'un et l'autre cas, il s'agit d'établir un bilan, sur une base quantitative assez large, de telles opérations en termes d'acteurs mobilisés, d'enjeux débattus, de procédures utilisées et d'effets produits. Dans un domaine où les monographies ne manquent pas, un tel apport comparatif est nécessaire, ne serait-ce que pour commencer à formuler des hypothèses plus solides sur l'impact des dispositifs de concertation sur la décision et sur l'environnement. D'un point de vue politique également, à un moment où la concertation et plus généralement tous les dispositifs de participation sont sommés de justifier leur utilité, de tels efforts d'évaluation apparaissent plus que jamais nécessaires, ne serait-ce que pour combattre les idées reçues (la concertation ne sert à rien, fait perdre du temps, débouche nécessairement sur une exacerbation des conflits).

L'ouvrage français, moins systématique dans son approche que son équivalent américain, se démarque par sa défense de la « gouvernance territoriale endogène » pour reprendre un concept développé par les auteurs, laquelle suppose le recours à des formes de concertation faiblement institutionnalisées, dont l'initiative revient à un ou plusieurs acteurs locaux et dont l'objectif prioritaire est l'établissement d'un dialogue préalable à une éventuelle action commune. C'est l'une des grandes originalités de l'ouvrage que de porter l'éclairage sur un univers de pratiques peu ou mal connues, dans lequel l'État n'intervient pas ou à la marge, sans

conflits spectaculaires ni dispositifs standardisés. Nous nous situons ici aux antipodes d'institutions du type « Commission nationale du débat public » sur lesquels les auteurs sont volontiers critiques et qui ont jusqu'à présent beaucoup sollicité la recherche. Pour un chercheur habitué à travailler sur des dispositifs beaucoup plus institutionnels, la confrontation à cette réalité nouvelle est enrichissante. Elle pose non seulement la question des catégories employées (peut-on réserver l'appellation « concertation » au seul type d'expériences décrites dans l'ouvrage ?) mais aussi celle de l'unité d'un univers qui serait celui de la « concertation » ou de la « participation » en général et qui serait susceptible de regrouper des initiatives aussi disparates que la CNDP, les jurys de citoyens, les concertations ouvertes par l'article L-300-2 du Code de l'urbanisme, les Sage ou les expériences étudiées ici. Que ce soit en termes de contexte (rural ou urbain) ; d'initiateurs (*top-down* ou *bottom-up*) ; de finalité (créer un espace de dialogue ou légitimer la décision) ; de durée (dispositifs de longue durée contre opérations ponctuelles...) ; de statut accordé au conflit, etc., ces procédures n'entretiennent rien en commun ou presque. Les penser autrement que sur le mode de la tension devient, de manière encore plus flagrante à la lecture de l'ouvrage, une gageure...

Il me semble que l'ouvrage interdit toute conclusion manichéenne sur l'inanité ou au contraire la fécondité du type d'actions qu'il décrit. Parmi toutes les opérations financées par la Fondation de France, il en est qui ont débouché sur un véritable rapprochement des acteurs, la création d'une « culture du dialogue », des solutions innovantes à la question de la gestion des espaces ruraux, une meilleure protection de l'environnement, des coûts moindres pour l'action publique que ceux d'un conflit durable autour de ces espaces. Il en est d'autres qui n'ont rien produit de tout cela. Et c'est le mérite de l'ouvrage que de formuler un certain nombre d'hypothèses sur les conditions qui rendent possible de tels effets : l'intervention d'acteurs-traducteurs susceptibles de « maîtriser plusieurs langues » et de transgresser les frontières de l'action publique et les logiques d'action sectorielles ; une reconnaissance

139. Thomas C. Beierle et Jerry Cayford, *Democracy in Practice. Public Participation in Environmental Decisions*, Washington D.C., Resources for the Future Press, 2002.

mutuelle ; un processus pensé dans la durée et un financement extérieur ciblé qui permet de débloquer les situations figées. À ces conditions, et à ces conditions seulement, une « mise en réseau » est possible et la coproduction de règles envisageable. On mesure cependant tout l'investissement humain et matériel nécessaire pour produire des situations qui restent en elles-mêmes relativement fragiles. Si les auteurs donnent quelques portraits d'intervenants-médiateurs qui ont permis que les liens se nouent, l'on aurait aimé une réflexion plus systématique sur les positionnements de ces acteurs-clés sur lesquels repose largement la réussite du dispositif. Doivent-ils être nécessairement des tiers au sens de la notion de tiers garant travaillé aujourd'hui dans la littérature sur la participation ? De quels types de savoirs sont-ils ou doivent-ils être porteurs ? Faut-il et si oui comment peut-on réfléchir au statut de ces acteurs, d'un point de vue professionnel ou collectif ? Quels pourraient être leurs soutiens institutionnels (l'État et/ou des acteurs privés comme la Fondation de France, un corps de professionnels...) ? Faute d'une telle réflexion sur l'institutionnalisation de ce champ de compétences et faute d'une capitalisation des savoirs et des expériences, ces initiatives ne sont-elles pas condamnées à l'éparpillement et à l'isolement ?

Les auteurs ont parfaitement raison de montrer que jusqu'à présent ces initiatives non institutionnelles ont suscité une extrême méfiance de la part des pouvoirs publics, en particulier étatiques, qu'insupporte l'idée que de la régulation collective puisse échapper à leur contrôle. La question que pose le livre est précisément de savoir comment tout à la fois préserver l'authenticité de ces démarches de concertation ascendantes et en organiser la diffusion, les rendre plus pérennes, moins aléatoires, plus légitimes au regard des acteurs publics. C'est la question de l'institutionnalisation de cette « gouvernance territoriale endogène » hors de toute reprise en main par le haut qui est posée. Et elle n'est nullement simple dans le cadre d'une société aussi rétive à l'innovation et saturée par la présence de l'État que la nôtre.

Il y a bien, de la part des institutions classiques de la représentation, une perception de ces initiatives comme menace même si, dans certains cas minoritaires, des élus locaux peuvent en être les initiateurs. À la lecture du bilan établi ici, l'idée d'une concurrence ne tient pas. Comme les auteurs le soulignent très bien, ces initiatives se placent dans les « interstices » de l'action publique traditionnelle et pallient certaines de ses principales carences (rigidité des cloisonnements sectoriels, absence de moyens dégagés pour une planification environnementale participative, non-pertinence des échelles d'action publique...). Ils rappellent ainsi que près de la moitié de ces concertations auraient pu être organisées par des collectivités locales. Ils montrent également que les formes de régulation classiques mises en œuvre par les autorités locales en milieu rural ne fonctionnent plus face à certaines évolutions sociales, économiques et démographiques majeures (rurbanisation, littoralisation, conflits d'usage opposant des publics très différents...). Il convient dès lors de trouver des solutions nouvelles, susceptibles de diversifier les publics et les points de vue qui pourraient être intégrés dans le processus de prise de décision, au-delà par exemple des publics agricoles traditionnels. Les micro-projets financés par la Fondation de France et étudiés ici participent de la recherche de ces solutions. Il reste, sinon à généraliser ce qui apparaît bien souvent comme des initiatives *ad hoc* ajustées à un contexte particulier, à diffuser ce type d'expériences afin qu'elles puissent en inspirer d'autres ou, pour reprendre le vocabulaire des auteurs, « essayer ». Les conditions qui permettraient de passer de la situation actuelle – à savoir une juxtaposition d'expériences qui bien souvent s'ignorent – à un stade où ce type de démarches s'inscriraient dans le cours normal de l'action publique, ne sont malheureusement qu'esquissées dans l'ouvrage.

Deux pistes de réflexion, parmi d'autres possibles, me semblent pouvoir être explorées à la lecture de cet ouvrage. La première porte sur une définition plus précise de cette « culture » de la concertation, du dialogue ou de la participation à laquelle les auteurs font souvent référence. Dans quelle mesure une

prédisposition à la recherche de l'accord, qui serait constitutif de cette culture, est-elle un préalable nécessaire à la mise en place d'une concertation ou un effet attendu de la concertation elle-même ? Dans la première hypothèse, il faudrait renoncer à toute forme de concertation réelle là où cette culture est absente, là où par exemple les acteurs ne sont pas prêts à se reconnaître comme des partenaires légitimes. Dans la seconde, il conviendrait de démontrer que des dispositifs efficaces sont susceptibles de transformer les points de vue là où aucune confiance préalable n'existe, ni dans la procédure ni dans les autres parties prenantes au conflit, en obligeant les uns et les autres à jouer le jeu, à se considérer, à respecter un certain nombre de règles. Se pose donc plus généralement la question de la mise en œuvre de ce type de démarches dans des situations où un conflit majeur fait obstacle à la reconnaissance de l'autre. Comment y parvenir sans intervenir de manière autoritaire, par la voie de l'obligation réglementaire par exemple ? Si l'on croit à ce type de démarches et à leur capacité de transformation des acteurs et des situations, pourquoi refuser leur généralisation et leur institutionnalisation ?

La deuxième série de questions que ce livre soulève porte sur l'évaluation de ce type d'opérations. « Les produits de la concertation, que relèvent à juste titre les auteurs, sont souvent des changements de comportements liés à l'évolution de conventions tacites, qui se manifestent souvent loin des processus qui les engendrent, en termes spatiaux comme en termes temporels ». Il y a là un défi pour les chercheurs qui ont trop souvent tendance à se focaliser sur le lieu et le moment précis de la concertation au risque de ne pas pouvoir étudier les effets de long terme. On voit bien comment il est difficile, sans une recherche de grande ampleur sur les contextes préalables à la controverse, sur le processus de décision pris dans sa durée, sur les effets induits par la controverse sur les représentations, les compétences et les modes d'action des acteurs et des organisations concernées, de dire quoi que ce soit d'un peu précis sur les effets d'une concertation. La tâche est immense, mais ce n'est pas une raison pour ne pas s'y atteler.

Liste des sigles et acronymes

ADASEA	Association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
AGAMFA	Association de gestion et d'animation de la maison des familles et des associations
Alaije	Association de lieux d'accueil pour l'insertion par les jardins et l'environnement
Agek	Association de gestion des espaces karstiques
Afip	Association de formation et d'information pour le développement d'initiatives rurales
Aric	Association régionale d'information des collectivités territoriales
Avena	Agir pour la valorisation des espaces naturels de l'Ain
BEP	Bretagne eau pure
CAP 2000	Conchyliculteurs agriculteurs pêcheurs
CAUE	Conseil en architecture, urbanisme et environnement
Cempama	Centre d'étude du milieu et de pédagogie appliquée du ministère de l'Agriculture
CFPPA	Centre de formation professionnelle pour adultes

CGP	Commissariat général au Plan	LPO	Ligue de protection des oiseaux
Civam	Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural	ONF	Office national des forêts
COEUR	Comité opérationnel des élus et usagers de la Rance	Opac	Office public d'aménagement et de construction
CPIE	Centre permanent d'initiatives pour l'environnement	PLU	Plan local d'urbanisme
CNDP	Commission nationale du débat public	PNR	Parc naturel régional
CPDP	Commission particulière du débat public	RCSC	Réunion commission solution convention
DACC	Démarche d'apprentissage et de construction collective	Safer	Société d'aménagement foncier et d'exploitation rurale
DCE	Directive cadre sur l'eau	SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau
DDA	Direction départementale de l'agriculture	SCoT	Schéma de cohérence territoriale
DDE	Direction départementale de l'équipement	SDAGE	Schéma départemental d'aménagement et de gestion de l'eau
Dialog	Développer l'implication des agriculteurs dans le développement local et favoriser une gestion partagée des territoires	SEA	Société d'économie alpestre
Diren	Direction régionale de l'environnement	SIAGM	Syndicat intercommunal d'aménagement du golfe du Morbihan
DocOb	Document d'objectif	Siel	Syndicat mixte des étangs littoraux
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale	SMVM	Schéma de mise en valeur de la mer
EPGT	Ensemble pour gérer le territoire	SRU	Solidarité et renouvellement urbain
FAUR	Fédération des acteurs et usagers de la Rance	TDQS	Territoires dégradés, quelles solutions ?
FCLR	Fédération des chasseurs du Languedoc-Roussillon	UNCPIE	Union nationale des CPIE
FD Civam	Fédération départementale des Civam	WWF	World Wide Fund for nature
FDF	Fondation de France	ZNIEFF	Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique
FRAPNA	Fédération régionale des associations de protection de la nature		
GVA	Groupes de vulgarisation agricole		

Bibliographie

- Barouch G., *La Décision en miettes*, Éd. L'Harmattan, 1989, 237 p.
- Barret P., *Guide pratique du dialogue territorial : concertation et médiation pour l'environnement et le développement local*, Fondation de France, 2003, 134 p.
- Benko G. et Lipietz A., « Des réseaux de districts aux districts de réseaux », in Benko G., Lipietz A. *Les Régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF, 1992, p. 379-388.
- Bertrand N. et Moquay P., « La gouvernance locale, un retour à la proximité », in *Économie rurale*, n° 280, 2004, p. 77-95.
- Beuret J.E., *Development Policies Based on Rural Amenities: Guidelines for Public Action*, Paris, OCDE, 2001, références DT/TDPC/RUR (2002)2.
- Beuret J.E., *Environnement et développement mis en dialogue dans les réserves de biosphère : rapport technique*, Unesco-MAB, 2006, 93 p. + fiches techniques + annexes.
- Beuret J.E., *La Conduite de la concertation pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources*, Éd. L'Harmattan, 2006, 340 p.
- Beuret J.E., Beltrando V., Dufourmantelle N., *L'Évaluation des processus de concertation : RELIEF, une démarche, des outils*, La Documentation française, 2006, 145 p.

Beuret J.E., Cadoret A., *Ensemble pour gérer le territoire : 300 projets à la loupe*, Rapport final, Fondation de France, Paris, 2007, 216 p. + annexes.

Beuret J.E., Cadoret A., « Ensemble pour gérer le territoire : pourquoi et comment soutenir une gouvernance territoriale endogène ? », Colloque de l'ASRDLF, Rimouski, Canada, 25-27 août 2008.

Beuret J.E., Tréhet C., « Des médiations pour la gestion de l'espace rural », in *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 43, 2001, p. 25-40.

Blondiaux L., *Le Nouvel Esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*, Paris, Éd. Seuil, 2008, 112 p.

Boltanski L., Thévenot L., *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, 483 p.

Bourque D., *Concertation et partenariat. Entre levier et piège du développement des communautés*, Presses de l'université du Québec, Coll. Initiatives, 2008, 152 p.

Cadoret A., *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-aménagement, université Paul-Valéry, Montpellier III, 2006, 586 p.

Cadoret A., « La médiation, outil pour une gestion durable des conflits d'usage ? », Communication au colloque de l'ESRA, Paris, septembre 2007.

Cadoret A., "Conflict Dynamics in Coastal Zones: A Perspective Using the Example of Languedoc-Roussillon (France)", in *Journal of Coastal Conservation. Planning and Management*, mars 2009, p. 151-163.

Callon M., Lascoumes P., Barthes Y., *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Paris, Éd. Seuil, Coll. La couleur des idées, 2003, 358 p.

Callon M., Latour B. (Éd.), *La Science telle qu'elle se fait*, Paris, Éd. La Découverte, 1991, 390 p.

Candau J., « Usage du concept d'espace public pour une lecture critique des processus de concertation : le cas des OLAE en Aquitaine », in *Économie rurale*, n° 252, 1999, p. 9-15.

Carrère G., *Transport, destination 2002, le débat national : recommandations pour l'action*, Rapport au ministre de l'Équipement et des Transports, Paris, 1992.

CESR Bretagne, *Pour une gestion concertée du littoral en Bretagne*, 2004, 276 p.

Charlier B., *La Défense de l'environnement : entre espace et territoire. Géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, Doctorat de géographie, université de Pau et des Pays de l'Adour, 1999, 753 p.

Claeys Mekdade C., *Le Lien politique à l'épreuve de l'environnement. Expériences camarguaises*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, Coll. EcoPolis, 2003, 245 p.

Colin L., Petit V., *La Vidéo participative en appui à la concertation*, Doctorat en sciences de la communication, Agro Paris Tech, 2008.

Commissariat général au Plan, « Horizons 2020 : conflits d'usage dans les territoires, quel nouveau rôle pour l'État ? », Rapport du groupe « Manon », Paris, 2005.

De Rosnay J., *Le Macroscopie : vers une vision globale*, Paris, Éd. Seuil, 1975, 346 p.

Dosse F., *L'Empire du sens : l'humanisation des sciences humaines*, Éd. La Découverte, 1995, 434 p.

Duby G., Wallon A., *Introduction à l'histoire de la France rurale*, Paris, Éd. Seuil, 1976.

Dziedzicki, *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, 2001, 443 p.

Favereau O., « Marchés internes, marchés externes », in *Revue économique*, n° 2, mars 1989, p. 273-328.

Follezou S., Rivière C., *Approche systémique de la dynamique de concertation du golfe du Morbihan, ou comment articuler gestion globale et dynamiques locales*, Mémoire de DESS évaluation de projets, université de Rennes 1, et mémoire de DAA halieutique, ENSAR, 2003, 89 p. + annexes.

Gilly J.P., Torre A. (Éd.), *Dynamiques de la proximité*, Paris, Éd. L'Harmattan, 2000.

Gueneau M.C., Leconte B., *Les Paysans dans les marigots de l'aide*, Éd. L'Harmattan, 1998, 280 p.

Guihéneuf P.Y., Cauchoix F., Barret P., Cayre P., *La Formation au dialogue territorial : quelques clés issues d'une réflexion collective*, Éd. Educagri, 2006, 194 p.

Habermas J., *Raison et légitimité : problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, Paris, Payot, 1978.

Habermas J., « L'espace public, trente ans après », in *Quaderni*, n° 18, 1992.

INRA, « Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030 : synthèse », *INRA-Territoires*, n° 12, juillet 2008.

Jean B., Muteba Wa E., « Le capital social et le renforcement des "capacités de développement" des communautés rurales : les enseignements d'une étude canadienne », in *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 5, 2004, p. 673-694.

Lamoureux J., *Le Partenariat à l'épreuve*, Montréal, Éd. St Martin, 1994, 235 p.

Lascoumes et Le Bourhis J.P., « Le bien commun comme construit territorial », in *Politix*, n° 42, p. 37-66.

Lipietz A., « Sur l'opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociale », ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 1999.

Mermet L., « La "concertation" : un terme flottant pour un domaine mouvant ? », in *Négociations*, n° 5, 2006/1.

Mermet L., *Stratégies pour la gestion de l'environnement : la nature, comme jeu de société ?*, Paris, Éd. L'Harmattan, 1992.

Paran F., « La médiation, une assistance pour une meilleure prise en compte des acteurs de la négociation », in *Aide à la décision pour l'aménagement du territoire : méthodes et outils*, Éd. Hermes-Lavoisier, 2006.

Paris Y., « Une politique de dialogue territorial à l'échelle d'un département : l'exemple de la Savoie », in *Concertation et territoires : quels dispositifs, quels enjeux ?*, Geyser, 2007.

Pennanguer S., *Incertitude et concertation dans la gestion de la zone côtière*, Thèse de doctorat en halieutique, ENSAR, Rennes, 2005, 374 p.

Pennanguer S., Beuret J.E., Tartarin F., Sabourin A., *Se confronter pour construire ? Itinéraire d'un conflit en mer d'Iroise*, Communication au colloque « conflits d'usage et de voisinage », Paris, 11-12 octobre 2004, 16 p.

Pinton F., Alphandery P., Billaud J.P., Deverre C., Fortier A., *La Construction du réseau Natura 2000 en France*, La Documentation française, 2007, 222 p.

Pörksen U., *Plastictaal*, Utrecht: Het Spectrum, 1990.

Proulx J., Bourque D., Savard S., « Les relations entre l'État et les organismes communautaires au Québec : essai autour d'une typologie », in *Intervention*, n° 126, 2007, p. 20-30.

Rallet A., Torre A., « Proximité et localisation », in *Économie rurale*, n° 280, mars-avril 2004, p. 25-41.

Rousseau J.J., *Du Contrat Social. Écrits et politiques*, Paris, Éd. Gallimard, 1964 (1762).

Rui S., *La Démocratie en débats : les citoyens face à l'action publique*, Éd. Armand Colin, 2004, 264 p.

Salles D., *Les Défis de l'environnement : démocratie et efficacité*, Éd. Syllepsis, 2006, 250 p.

Schumacher E.F., *Small is Beautiful : Economics as if People Mattered*, Coll. Point 105, 1973.

Touzard H., « Consultation, concertation, négociation : une courte note théorique », in *Négociations*, n° 5, 2006/1.

Vaillancourt, Y., « Éléments de problématique concernant l'arrimage entre le communautaire et le public dans le domaine de la santé et des services sociaux », in *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 7, n° 2, 1994, p. 228-248.

Table des matières

Préface, <i>Par Francis Charhon</i>	9
Introduction	13
1. Portrait de la gouvernance territoriale de l'environnement : 300 projets à la loupe	25
Un poste d'observation avec vue panoramique : l'appel à projets Ensemble pour gérer le territoire (EPGT) . . .	25
La concertation selon les acteurs locaux : galerie de portraits	32
Mille visages pour une image	43
La concertation, loin des clichés	54
2. Impacts et enjeux de la concertation	73
Construire des passerelles et instaurer le dialogue	75
Plus que des passerelles : créer un « milieu dialoguant »	83
Quels bénéfices environnementaux ? Les bienfaits du dialogue	89
Hors procédure, la liberté d'innover	101
3. Une place à trouver entre espaces et politiques publics	113
Prolonger l'action publique : pour des politiques publiques renouvelées	114
Des espaces d'innovation et d'inspiration pour des politiques éclairées : un rôle difficile à jouer	120
Des concertations locales mal reconnues : grand angle sur l'État et la concertation	128
4. Pour que démocratie représentative et démocratie participative fassent bon ménage	151
Quels besoins de concertation pour la gouvernance territoriale de l'environnement ? Éléments de prospective . . .	151

Pour une politique d'appui à la gouvernance territoriale de l'environnement : éléments de cadrage	164
De l'accompagnement financier à la construction des savoir-faire	175
Réconcilier démocratie représentative et démocratie participative	180
Conclusion	201
Postface – Regards croisés	207
Le regard d'un consultant : Pierre-Yves Guihéneuf	207
Le regard d'un chercheur : Loïc Blondiaux	212
Liste des sigles et acronymes	217
Bibliographie	221

Vous pouvez vous procurer les ouvrages des Éditions Charles Léopold Mayer en librairie.

Notre catalogue comprend environ 300 titres sur les thèmes suivants :

<i>Économie, solidarité, emploi</i>	<i>Construction de la paix</i>
<i>Gouvernance</i>	<i>Écologie, environnement</i>
<i>Relations sciences et société</i>	<i>Prospective, valeurs, mondialisation</i>
<i>Agricultures et organisations paysannes</i>	<i>Histoires de vie</i>
<i>Dialogue interculturel</i>	<i>Méthodologies pour l'action</i>
<i>Communication citoyenne</i>	

Pour obtenir le catalogue des Éditions Charles Léopold Mayer, envoyez vos coordonnées par mél à diffusion@eclm.fr ou par courrier à :

Éditions Charles Léopold Mayer
38 rue Saint-Sabin
75011 Paris (France)

