

Organiser les discussions entre acteurs pour construire une action en commun en faveur du paysage ou de la protection des zones de marais

Jacqueline CANDAU, Cemagref¹
Claire RUAULT, GERDAL²

La protection des ressources naturelles ou la gestion de l'espace, un cas particulier de démarche de construction de l'action.

La recherche de solutions aux problèmes d'environnement et de gestion de l'espace concerne des situations souvent conflictuelles, caractérisées par une multiplicité d'acteurs (agriculteurs et autres groupes professionnels, associations de protection de la nature, élus locaux, représentants d'administrations de l'état, d'organismes de développement, etc.), dont les activités sont interdépendantes, mais qui sont impliqués à partir d'intérêts et de façons de voir divergentes.

On est souvent aussi, autre élément caractéristique, dans des situations d'urgence (du moins des personnes formulent les choses comme telles), mais où il n'y a pas de solutions toutes faites.

Les solutions sont "à inventer", et recouvrent de multiples dimensions : technique et cognitive, politique, sociale et organisationnelle.

La concertation, comme processus de co-production de connaissances.

Notre approche met l'accent sur la dimension cognitive et technique, en centrant la réflexion sur la question suivante : **comment des " acteurs " aux univers de références différents peuvent-ils coopérer pour résoudre un problème d'environnement ?**

En posant cette question, on est amené à s'interroger sur les facteurs qui conditionnent la possibilité d'un **engagement pratique** de **chacun** des protagonistes concernés. Nous entendons par là une contribution à la définition des contenus d'action -ce qui renvoie à une production de connaissances- , et à la mise en œuvre des solutions concrètes.

Or cette contribution ne va pas de soi ; autrement dit, on n'est pas acteur d'emblée, on le devient. Cela renvoie notamment aux processus par lesquels des personnes sont susceptibles de faire d'une question ou d'un problème formulé par d'autres, d'une injonction, d'un règlement ou d'un objectif général du type : " améliorer la qualité de l'eau, protéger tel espace menacé, et... " un objet vis à vis duquel elles se sentent concernées, un problème qui a un sens au regard de leurs activités (Ruault et Lemery, 2000) .

Dire cela c'est prendre en considération le fait que les gens n'agissent pas en vertu de " l'intérêt général ", ou pour le " bien public ", mais à partir d'un certain rapport à une

¹ Cemagref, UR Agriculture et Dynamique de l'Espace Rural, 50 avenue de Verdun 33612 Cestas Cedex

² GERDAL : Groupe d'Expérimentation et de Recherche : Développement et Actions Localisées. La Houdiniais, 35160 Le Verger . Tel : 02 99 07 98 68

situation donnée, déterminé par un **point de vue** objectivement situé (une activité et une position sociale). Cela se traduit par une façon de connaître la réalité, d'évaluer " ce qui va bien ou pas bien ", ce qu'il faudrait changer ou faire ; et finalement une façon de formuler les problèmes.

Pour traiter la question ci-dessus, nous nous appuyons sur plusieurs travaux (Candau et Ruault, 2002 ; Candau 2003 ; Ruault et Candau 2000, Ruault et Lemery 2000), menés dans des contextes et autour de problématiques différentes (mise en valeur du paysage, protection de zones humides)³. Tous partent de l'hypothèse selon laquelle **le produit des discussions entre acteurs, en termes de production de connaissances et de pouvoir communicationnel, est lié aux cadres d'interaction** au sein desquels ces discussions sont susceptibles d'avoir lieu.

Ce que nous entendons par *pouvoir communicationnel* des acteurs, c'est la capacité à se faire entendre, à ce que sa vision des choses trouve place dans le débat public⁴ (Habermas, 1989 ; Candau, 1999).

Les *cadres d'interaction* sont définis au travers de plusieurs éléments que l'on peut décrire précisément: une configuration sociale du lieu de discussion tout d'abord (i.e : *composition des instances et collectifs pluri-acteurs*) ; un mode de coordination et de conduite du dialogue ensuite (i.e : *qui convoque, pour quoi faire, comment le dialogue est conduit, comment les paroles sont consignées*).

Nous partons de l'analyse de trois expériences d'actions menées en Haute Vienne, Puy de Dôme et Charente Maritime qui impliquent toutes une diversité de protagonistes. Dans le dernier cas, une volonté de concertation entre les différents acteurs est clairement affichée par la voix du Préfet.

Nous montrerons que selon la configuration sociale des lieux de discussion, leur articulation (lorsqu'il y a plusieurs lieux de discussion) au sein d'un dispositif donné, et enfin la façon dont le dialogue entre acteurs est conduit, la nature des débats varie. Ceci a pour conséquences, et nous expliciterons dans quel sens :

- 1- de construire ou de défaire des engagements, de favoriser ou de rendre difficile la coopération pour définir et mettre en œuvre des solutions
- 2- de donner un contenu particulier à l'action future.

1- Discuter publiquement de paysage

³ . Nous ne présentons ici que quelques éléments significatifs de ces travaux. Pour plus de détails , à la fois sur les actions étudiées et sur leur analyse, le lecteur se reportera aux documents publiés. Voir en bibliographie à la fin.

⁴ Sur le concept d'espace public : Habermas J. La souveraineté populaire comme procédure. Un concept normatif d'espace public. *Ligne 7*, 1989, pp. 29-58. - Candau J. : *Usage du concept d'espace public pour une lecture critique des processus de concertation. Le cas des OLAE en Aquitaine*. *Economie Rurale*, juillet-août 1999, n°252, pp. 9-15.

Les deux premières expériences comparées ici ont, au départ, plusieurs points communs. Ce sont deux interventions publiques qui ont été mises en place sur des territoires similaires, à savoir, un ensemble de communes rurales éloignées des centres urbains et des pôles économiques : 17 communes au sud de la Haute-Vienne appelées le Pays des Feuillardiers, et 9 communes de la communauté de communes Sancy-Artense au sud du Puy-de-Dôme. Elles ont dû faire face à une perte de population dramatique depuis l'après-guerre. L'objet d'intervention est identique : le paysage. Les acteurs qui ont en charge le projet ont la même identité, des élus locaux rassemblés dans une structure intercommunale (soit un Parc Naturel Régional -PNR-, soit une communauté de communes -CC-). Enfin, les instruments d'intervention sont également comparables car tous deux, le Contrat pour le Paysage et la Charte Paysagère et Architecturale, sont mis en œuvre de manière volontariste, en ayant recours à une démarche " participative " et en faisant appel à des professionnels du paysage chargés de réaliser une étude paysagère préalable.

Pourtant, nous verrons que le contour final de ces deux projets diffère sensiblement, que ce soit du point de vue de la nature et du contenu de l'intervention prévue sur le paysage ou du point de vue de l'engagement des acteurs locaux, en particulier les élus. On peut comprendre cela si l'on analyse la configuration du dispositif de discussion mis en place pour élaborer chacun de ces projets.

Dispositifs de discussion (mise en œuvre de la démarche " participative ")

Lieux de discussion	Pays des Feuillardiers (Contrat pour le paysage)	Sancy-Artense (Charte Paysagère et architecturale)
Comité technique	<p><u>Composition</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - chargé de mission du PNR - animateur du syndicat mixte local de développement - agent de la DIREN - cabinet d'étude <p><u>Animation</u> : par le chargé de mission PNR</p>	<p><u>Composition</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - président de la CC et son animateur - 3 experts : architecte du CAUE, agent de développement du PNR, cabinet d'étude <p><u>Animation</u> : par le président de la CC</p>
Comité de pilotage	<p><u>Composition</u> :</p> <p>Plus d'une vingtaine d'institutions, impliquées dans la gestion des communes à un titre ou à un autre : élus, organisations professionnelles agricoles et forestières, agents des services décentralisés de l'Etat, associations d'usagers...</p> <p><u>Présidence</u> : une conseillère régionale</p>	<p><u>Composition</u> :</p> <p>Identique à celle du Pays des Feuillardiers</p> <p><u>Présidence</u> : le président de la CC</p> <p><u>Animation</u> : le président de la CC</p>

	<u>Animation</u> : laissée au cabinet d'étude	
Autres lieux		<u>Le bureau de la CC</u> : composé par l'ensemble des maires. C'est un lieu de discussion, de réflexion, et de décision.

Deux différences sont à relever entre les deux dispositifs de discussion. Tout d'abord, l'animation des lieux de discussion est principalement assurée, au Pays des Feuillardiers, par le cabinet d'étude, alors qu'en Sancy-Artense, c'est le président de la Communauté de Communes qui la prend en charge. Ensuite, les élus bénéficient d'un lieu de discussion spécifique en Sancy-Artense -le bureau de la CC- où ils débattent des objectifs et du contenu du projet, lequel prend forme progressivement. En Haute-Vienne, c'est le cabinet d'étude qui est chargé de consulter toutes les municipalités pour connaître leurs attentes vis-à-vis d'une future action en faveur du paysage. Au final, il ressort que les élus ont peu été associés pour préparer le projet dans le Pays des Feuillardiers, à la fois parce qu'ils n'ont pas été impliqués à la réflexion, et parce que le dispositif ne comprenait pas de lien solide entre les lieux de discussion mis en place spécifiquement pour ce projet et les lieux institutionnels et politiques de discussion existants (bureau du PNR, commissions d'élus...).

Au final, des contenus d'action différents

L'élaboration du projet a été l'occasion, dans les deux cas, d'une évolution de la problématique d'intervention. Au départ les représentants du PNR voulaient contenir les plantations des résineux et revaloriser les feuillus sur le Pays des Feuillardiers. Or à la fin, les actions à mettre en place relevaient toutes d'une qualification urbaine de l'espace : rénovation des espaces publics, rénovation d'une entrée de bourg. En Sancy-Artense à l'inverse, les élus locaux étaient partis avec l'idée de réhabiliter les constructions rurales pour, en fin de compte, centrer leur projet définitif sur la lutte contre la déprise agricole et sur le soutien de l'activité agricole.

Les deux programmes d'action sont de nature très différente. Le paysage dont il est question pour le pays des Feuillardiers est un paysage-pellicule qui ne s'intéresse qu'à l'aspect visible de l'espace. Il s'agit par exemple d'aménager le centre bourg. Et l'on note un certain décalage entre l'ambition des objectifs affichés au départ et le type de réalisations concrètes envisagées. Les élus de Sancy-Artense par contre veulent intervenir sur les dynamiques constitutives du paysage, en encourageant par exemple le maintien de l'activité agricole pour enrayer la déprise; le paysage dont il s'agit et surtout son évolution, représente ou traduit les dynamiques sociales locales, c'est le paysage d'un territoire social.

Les deux projets présentent également deux niveaux de réalisation différents à l'image de l'engagement des acteurs, puisque le Contrat pour le Paysage du Pays des Feuillardiers est au statu quo depuis 3 ans maintenant. On peut penser qu'il sera abandonné. *A contrario*, la Charte Paysagère et Architecturale de Sancy-Artense est en cours de réalisation, et la réflexion en coopération se poursuit (un CAD collectif par exemple est en préparation).

2- La concertation pour élaborer des règles de gestion des Marais

Un contexte marqué par une tension croissante entre protagonistes.

Une zone de marais (au nord et au Sud de Rochefort) a été fortement asséchée dans les années 60 à 80, entraînant une diminution sensible des surfaces de prairies humides au profit des terres cultivées. Cet état de fait est dénoncé, notamment par les associations de protection de la nature (dont la LPO).

Les années 90 voient la mise en place de mesures de protection, d'abord par le biais des mesures agri-environnementales puis par la signature, sous l'autorité du Préfet, d'un protocole agriculture environnement, ouvrant la voie à un processus de concertation dans l'objectif de définir un cahier des charges visant à concilier activités économiques et protection du caractère humide du milieu.

Une instance de concertation est alors constituée, composée d'élus locaux, de représentants professionnels ostréicoles et agricoles, de représentants d'APN, de représentants de chasseurs et pêcheurs, d'organismes des marais, de recherche, d'administrations compétentes. Un représentant de l'état : le sous-Préfet qui convoque, préside les réunions et signe le compte-rendu. Les discussions s'organisent sur la base des rapports d'étude présentés par les "experts" sur l'état biologique du marais. Mais au bout de trois ans les discussions sont bloquées et les réunions sont arrêtées sans qu'ait pu être défini un cahier des charges.

Le blocage des discussions se traduit notamment dans les positions incompatibles et l'absence d'objet de débat commun entre les protagonistes.

Les agriculteurs, s'expriment par la voix d'un céréalier, représentant professionnel qui se prononce au nom des agriculteurs du marais: *En dehors des périmètres classés continuer à faire ce qu'on veut, notamment aplanir et mettre en culture. Même pour la production d'herbe, que ça permette de faire vivre les gens... c'est pas la prime actuelle qui le permet"*

Pour les écologistes, il s'agit de *réduire l'écart entre la gestion actuelle et " l'optimum biologique "*. Pour cela, ils préconisent *l'augmentation des niveaux d'eau dans les canaux*. Ils argumentent par exemple des *besoins de submersion fréquents au moment des haltes migratoires (janvier à mars) afin de conserver voire d'améliorer les conditions d'accueil de l'avifaune (Oies cendrées, Barges à queue noire, etc...)* (représentant LPO, Comité Technique, Juillet 94)

Suite au constat d'échec des discussions, un nouveau dispositif expérimental est mis en place à l'échelle des marais. Deux groupes d'une quinzaine d'agriculteurs, majoritairement éleveurs et directement concernés, car exploitant des terres du marais, sont constitués sur

la base d'un problème formulé dans chaque groupe: " comment faire pour être entendu dans les mesures en préparation ? ", et " comment continuer à faire de l'élevage en marais et en vivre ? " Le travail avance en alternant des temps de réflexion entre agriculteurs pour " avoir des idées concrètes sur ce qu'on peut faire " et des discussions avec les techniciens de la LPO pour " leur expliquer ce qu'on fait et nos conditions de travail...et qu'ils nous disent ce qu'ils veulent de nous exactement " , ou avec les chercheurs de l'INRA, pour mobiliser les résultats de leurs études.

Le résultat du travail des groupes est double :

- la construction d'un problématique de l'élevage en marais; sur la base d'une analyse fine de leurs pratiques et modes de production, les éleveurs élaborent des principes et propositions techniques sur la conduite des prairies et la gestion de l'eau pour un cahier des charges CTE
- une nouvelle façon de formuler les problèmes et les objectifs de la part des différents protagonistes :

Les agriculteurs intègrent l'attente de la LPO en matière de " prairies humides " (et ne mettent plus en avant le " tout culture "). Ils demandent en revanche des normes plus souples: " permettre l'ensilage et le pâturage au fil sur certaines parcelles ", " garder la complémentarité entre prairies humides et terres cultivées ", " des niveaux de fertilisation variables suivant les exploitations "

Les écologistes en viennent à défendre une nouvelle priorité : " le maintien de l'élevage en marais et des systèmes existants, (avec utilisation de la prairie naturelle) ... en prenant la mesure de leur fragilité économique ". "... une fois les objectifs environnementaux fixés à l'échelle du marais, des mesures différenciées selon les exploitations en fonction des caractéristiques de parcellaire notamment , pourraient être appliquées ".

Pour faire entendre leurs propositions au sein de l'instance institutionnelle chargée de l'élaboration des CTE les éleveurs des groupes doivent se faire représenter différemment , par délégation d'un membre du groupe. Il n'en reste pas moins que la légitimité dont ils disposent est faible. Ce qui pose la question de l'articulation à trouver entre les lieux de discussion : lieux de débat entre pairs et discussion directe entre acteurs plus favorables à l'élaboration des contenus de l'action et lieux institutionnels où les décisions sont officialisées et traduites en règles d'action .

3- Enseignements

3.1 La configuration du dispositif joue sur le contenu des échanges et le mode d'engagement des acteurs, et finalement sur le contenu de l'action

Le cas des projets paysagers

Le contour final des deux projets résulte de plusieurs facteurs, mais on retiendra que l'engagement des élus en Pays des Feuillardiers est rendu difficile par un dispositif qui laisse

peu de place à l'élaboration de propositions de leur part et à la mise en discussion du point de vue des experts. Cette participation est rendue difficile également par la géographie de l'espace d'intervention : le découpage réalisé par ces derniers ne correspond pas à l'espace habituel de travail et de discussion des élus.

De la sorte, la place occupée par les experts apparaît d'autant plus importante. Outre le poids dominant de leur vision des choses dans l'orientation des contenus d'action, ils jouent le rôle de médiateurs et assurent l'animation des discussions.

Le cas des marais Charentais,

La production issue du dispositif de travail impliquant les agriculteurs du marais, à savoir l'élaboration d'une problématique de l'élevage " sous contrainte " d'une gestion environnementale, apparaît liée à :

- la mise en place d'un espace de dialogue entre pairs : instance réunissant des usagers professionnels du marais, sur la base de leurs réseaux " habituels " de dialogue;
- une évolution du dialogue entre écologistes et agriculteurs marquée par l'établissement d'un **débat pratique**. On est passé d'un discours " convenu ", fondé à la fois sur une certaine hiérarchie des positions sociales entre agriculteurs et sur un " consensus " avec l'administration autour d'une prise de position politique de La Profession vis à vis des questions environnementales, à un discours qui s'appuie sur la diversité des situations et des pratiques. De ce fait a été ouverte la possibilité d'une évolution des objets de débat et, pour les agriculteurs, d'une évolution du système de normes établi ;
- un mode de conduite du dialogue visant la formulation des problèmes pratiques et l'élaboration de propositions concrètes. Ici les acteurs parlent en leur nom et non au nom de l'institution.

De ces trois exemples il ressort que le seul fait de réunir les protagonistes autour de la table ne garantit pas la prise de parole et la prise en compte de cette parole dans l'élaboration des problématiques et des solutions, autrement dit , ne garantit pas qu'il y ait concertation productive. Ceci tient notamment à **l'inégalité du droit à la parole** inhérente aux instances pluri-acteurs ; inégalité qui renvoie à plusieurs facteurs :

- rapport des positions sociales en présence: la parole des experts et des scientifiques pèse plus que celle d'un agriculteur ou d'un élu d'une " petite " commune rurale, et celle d'un céréalier responsable professionnel habitué des lieux institutionnels pèse plus que celle d'un " simple " éleveur du marais.
- L'inégalité du dialogue tient aussi au fait que le degré d'élaboration des idées et des arguments n'est pas le même. Dans le cas des marais Charentais, l'élaboration par les éleveurs de propositions argumentées et la formulation de questions techniques précises comme base de discussion ont été un facteur d'égalité du dialogue avec les écologistes qui eux s'appuyaient sur de nombreuses études d'expert.

En conséquence, soit des moyens sont mis en place pour organiser la mobilisation de chacun des acteurs et les discussions entre eux, soit c'est la science qui prend tout l'espace. C'est le " diagnostic " des experts qui décide ce que l'on doit faire (au nom de La réalité) aux dépens des préoccupations et projets des acteurs et au risque de leur désengagement.

3.2 Des moyens pour organiser et conduire la concertation, deux niveaux d'intervention

1er niveau d'intervention : aider les protagonistes à formuler leurs problèmes, élaborer leurs idées, faire des propositions argumentées. C'est là une condition de l'engagement des personnes en tant qu'acteurs et une condition d'un dialogue d'égal à égal.

Une telle visée renvoie à la mise en place de fonctions d'*aide méthodologique à la réflexion*. Elle suppose aussi de prendre en compte des dynamiques sociales existantes. Cette réflexion s'élabore grâce au dialogue entre pairs, au sein de *collectifs pertinents*. Les expériences montrent que la construction d'une vision des choses s'est faite entre élus dans le cas de l'Artense, et entre élèves dans le cas du Marais ; à une échelle qui correspond à des lieux de dialogue habituels. Nous entendons par habituels les lieux associés à l'exercice au quotidien de l'activité : réseaux de voisinage d'un côté, réunions de la communauté de communes de l'autre.

Plus largement, nous définissons les *collectifs pertinents* de la façon suivante : un lieu de discussion qui permet d'être en adéquation entre :

- une fonction, un type de problème à traiter , d'un côté ;
- une composition du collectif et une échelle de mobilisation sur la base des formes d'organisation des acteurs (" territoires sociaux de l'action "), de l'autre.

2ème niveau d'intervention : définir et organiser des instances de dialogue pluri-acteurs de façon à être efficace dans la production de solutions. Nous entendons par efficace : la possibilité d'avancer dans la formulation des problèmes et leur traitement.

Cela suppose plusieurs conditions :

- distinguer *discussion stratégique* et *discussion pratique* ; sachant que l'évolution des façons de voir des protagonistes et la construction de solutions suppose qu'il y ait discussion pratique ;
- articuler lieux du " débat technique " et lieux institutionnels (lesquels renvoient à des échelles et compositions différentes) ;
- mettre en place des fonctions de régulation et d'aide méthodologique à la réflexion et au dialogue. Ces fonctions visent à augmenter le droit à la parole des acteurs dont la légitimité n'est pas assurée. Elles consistent entre autres à : mettre en évidence les objets de débat (de quoi on parle), à formuler les différents problèmes, à montrer comment ils évoluent, et comment chacun se situe autour d'un objet donné ; à acter les divergences et les points d'accord, les avancées et les blocages.

En somme, l'agent chargé de l'aide méthodologique a une fonction de clarification des termes du débat beaucoup plus que de recherche de " consensus ". Cette fonction renvoie à des compétences méthodologiques propres, ce qui suppose qu'elle soit reconnue en tant que telle au même titre que des fonctions de conseil, d'expertise, d'information ou de communication

pour ne citer que quelques unes des missions classiques attribués aux agents de développement.

Pour en savoir plus : références bibliographiques .

- CANDAU J., RUAULT C.: Discussion pratique et discussion stratégique au nom de l'environnement. Différents modes de concertation pour définir des règles de gestion des marais. *Economie Rurale* n°270, Juil-Août 2002
- CANDAU J.: Discuter le paysage pour les arrières pays. Deux expériences locales d'intervention publique en pays des Feuillardiers et Sancy -Artense. *Cemagref* , Janvier 2003
- RUAULT C., CANDAU J. : Conditions de la participation des agriculteurs à une gestion concertée des zones protégées. Le cas des Marais Charentais. *GERDAL - INRA St Laurent de la Prée-*, 69p.
- RUAULT C., LEMERY B.: Analyse sociologique d'actions de protection et de gestion de la ressource en eau. Des enseignements pour l'action . *AC3A - GERDAL*, 49 p.