

Les Ateliers CoMèTe, suite...

Concertation, Médiation, Territoires

Lettre n° 5, juin 2003

Suivre et poursuivre les sessions d'échanges et de formation gestion concertée, eau, agriculture et territoires

Session du 17 juin 2003

« Expertise, concertation, médiation »

... *Eclairage* : Logiques d'acteurs : compréhension et prise en compte dans la conduite d'un projet de territoire, par Stéphane Pennanguer (Laboratoire halieutique, ENSAR)

... *Expérience et méthode* : Diagnostic partagé de territoires, suivi de Définition et rôle de la médiation environnementale, par Héléne Floc'h (AFIP Bretagne)

Bilan des Ateliers Comète et perspectives, par le groupe

Ambiance

Cette journée a donné son sens à l'ensemble des Ateliers puisque nous avons conclu sur les *positions d'acteurs*. (Encore trop obscur ?). Nous avons évoqué, à nouveau, les logiques d'acteurs : ce qui était apparu comme éloigné du terrain pour les uns, optimiste pour les autres, dans les propos de notre premier intervenant, Pierre Guérin, devenait limpide, chargé de sens et de réel.

Preuve que le temps est nécessaire, preuve de la nécessité de se faire une culture commune. Les Ateliers Comète ont défriché quelques pistes (la compréhension des acteurs, la demande sociale, les niveaux de territoires d'action, le développement durable...) avec un constat récurrent : si les outils sont utiles, les solutions se trouvent dans la réalité, avec les acteurs autour de la table. Répétons-le : aucune recette magique.

En conclusion, une session qui a satisfait de digne façon les derniers appétits, jusqu'à en redemander !

Eclairage... Logiques d'acteurs : compréhension et prise en compte dans la conduite d'un projet de territoire, par Stéphane Pennanguer

La conduite de projets est tributaire de réactions parfois illogiques, ou qui semblent l'être, de comportements de rupture ou de blocage entre acteurs, ou acteurs et animateur d'un projet. La concertation (souvent préconisée dans les textes pour les projets de territoire) doit passer par une compréhension de ces comportements ou positions (et changements de positions) des acteurs. Quelles sont les références à partir desquelles se construisent et évoluent ces positions ? Comment les comprendre dans la gestion de projets de territoire ?

Pour comprendre la logiques d'acteurs

A l'occasion d'un travail sur trois territoires (le Golfe du Morbihan, le Parc national marin d'Iroise et la Baie du Mont Saint Michel), Stéphane Pennanguer a mené 150 entretiens auprès de tous les acteurs pour dégager les traits communs à leur position. La matière collectée dans les entretiens et les sociogrammes ont permis la construction de références pour appréhender les positions d'acteurs de façon générique. Les référentiels dégagés, au nombre de sept, sont : les aptitudes à la concertation, les références temporelles, les références spatiales, la cohésion de la catégorie, l'influence de la gestion du territoire, la réactivité à l'événement enfin la sensibilité et les valeurs d'acteurs, point particulièrement développé lors de l'exposé⁽¹⁾.

Sensibilité et valeurs des acteurs

En se référant aux économies de la grandeur⁽²⁾, on décrypte les raisons d'être des acteurs, premier degré de sensibilité. Élus, représentants, professionnels, associations, administrations... ils vont se référer à des mondes différents. Leurs raisons d'être vont être différentes et vont se justifier par le nombre (« nous sommes plus nombreux, donc nous avons l'avantage »), le travail, l'antériorité (« nous faisons ainsi depuis des générations »), le poids économique (la création d'emplois contre l'argument environnement) ou par la



légalité. « La justification des acteurs a pour but de prouver qu'ils contribuent à un bien commun, local ou global, à un intérêt général. Elle doit également prouver que l'action n'agit pas dans un intérêt particulier, sectoriel, corporatiste ».

A ce degré de sensibilité s'ajoute un second : les valeurs (formation, origine, expérience, fonctions autres et préoccupations). « L'acteur ne partage plus ou ne se sent plus capable d'assumer les positions et les valeurs défendues au nom de son groupe d'appartenance. Il inscrit ainsi son raisonnement dans des préoccupations plus larges et de proximité ». C'est l'effet de rupture causé par un effet de nombre, une proximité avec les autres acteurs ou par réaction civique.

Le référentiel structure le comportement des acteurs, il donne des clés de lecture. Néanmoins on ne peut pas réduire les comportements observés aux stricts référentiels, on constate des adaptations ou des ruptures du comportement.

De la perception des événements à la nécessité de concertation

Le comportement des acteurs est une construction dans une chaîne à quatre temps : la perception d'un événement (élément de crise) et sa compréhension (par le filtre de la sensibilité et des connaissances), la réflexion (interaction entre l'ambition, la tolérance, les craintes et les contraintes) et la réaction. Si l'acteur est en capacité de soutenir sa réaction, il se mettra en position d'opposition, voire de dénonciation. S'il n'est pas capable de cette résistance, il va adopter une logique de recherche d'alliance pour renforcer son pouvoir de décision. Cette logique d'alliance crée souvent la nécessité de la concertation. La demande de concertation n'est donc pas pro-active (elle l'est rarement aujourd'hui) mais elle est une compensation à une perte de pouvoir de décision.

Pour prendre en compte ces logiques d'acteurs

Dans les projets de territoire, la position de l'animateur est soumise aux contraintes administratives, d'objectifs (ou manque d'objectifs clairs, comme dans les projets de développement durable), de méthodes (quels outils pour la concertation ?), d'encadrement et contraintes contextuelles (l'animateur est pris dans les tensions et les conflits entre les parties). En passant par la compréhension des jeux d'acteurs, l'animateur va accompagner la démarche collective et viser une appropriation du projet par les acteurs. Accompagner signifie identifier le conflit, le caractériser (voir les types de conflits en annexe) et soutenir le processus collectif qui va connaître les trois phases de perception, compréhension et réaction, phases répétées mais jamais au même niveau. Ce processus évolutif doit être animé pour passer d'une logique d'enjeux « décider, annoncer et défendre » à une logique de solutions « exposer, discuter et choisir ». C'est en se posant les questions du techniquement possible, du socialement possible, du juridiquement possible et du financièrement possible que la logique deviendra dynamique de pistes d'actions.

(1) On se rapportera au support d'intervention pour le développement des autres points.

(2) Voir les Ateliers Comète, particulièrement « Les logiques d'acteurs » par Pierre Guérin.

Expérience... Une démarche de concertation autour de l'agriculture, par Hélène Floc'h

Hélène Floc'h nous a proposé une intervention en deux temps : l'évocation d'une démarche de concertation sur la communauté de communes du Pays de Quimperlé et des éléments de compréhension sur la concertation et la médiation environnementales. Lors d'Ateliers précédents, nous avons déjà examiné le processus similaire de diagnostic participatif⁽¹⁾, nous insisterons ici sur la place de l'animateur dans cette démarche collective.

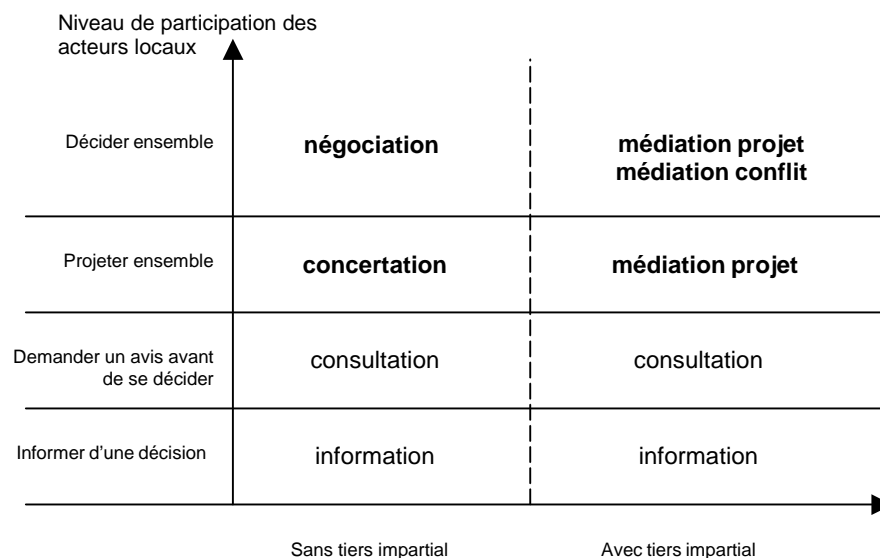
Un diagnostic sensible pour faire émerger les priorités du territoire

En 1999, l'AFIP Bretagne (Association de Formation et d'Information pour le Développement d'Initiatives Rurales) saisit l'occasion du programme « Ensemble pour gérer le territoire » de la Fondation de France pour aller à la rencontre de territoires. Si le territoire de la communauté de communes du Pays de Quimperlé ne connaît pas de conflits ouverts liés à l'environnement, les enjeux autour de l'eau peuvent créer des tensions réelles (tensions liées aux inondations à répétition). D'autre part la perspective des CTE est considérée comme une opportunité pour initier un projet collectif. L'AFIP entreprend donc de réaliser un diagnostic participatif⁽¹⁾ pour que s'expriment les acteurs du territoire.

C'est au moyen de supports cartographiques⁽²⁾ à compléter que se révéleront les atouts du territoire, les problèmes, les évolutions depuis dix ans et les souhaits des acteurs (image du territoire rêvé dans trente ans). De ces cartes sont dégagées trois questions : quels objectifs communs ? Quelles priorités ? Sur quelles parties du territoire ? Le diagnostic a livré quelques pistes prioritaires d'action (3 ou 4), autour desquelles se sont réunis trois groupes de travail (ouverts à tous les acteurs intéressés) d'une quinzaine de personnes pendant trois sessions. Il n'était pas dans la mission de l'AFIP d'appuyer les acteurs dans la mise en œuvre des actions décidées ; elle était circonscrite à l'animation du diagnostic participatif, un rôle de « médiateur »⁽³⁾ d'idées et de désirs. Malgré quelques présupposés de départ concernant l'objectivité de l'AFIP (soupçonnée par quelques-uns d'être plus favorable au monde agricole), la légitimité dans ce rôle s'est construite pendant toute la démarche, légitimité confortée par un financement neutre (Fondation de France).

Repères sur la médiation et la concertation

L'espace rural demande aujourd'hui l'établissement d'un dialogue pour concilier les différents usages que l'on en fait. Ce dialogue est également inscrit dans les dispositifs de gestion ou organisation des territoires (Contrat Rivière, Natura 2000, CTE, Pays...). COMEDIE⁽⁴⁾ auquel participe l'AFIP Bretagne a permis à certains acteurs de se fédérer autour de la notion de médiation environnementale et de la mettre en pratique. Devant la fortune des mots « médiation » et « concertation », voire des utilisations abusives (concertation pour consultation), Hélène Flo'ch a proposé une définition des termes car s'entendre sur les termes est un préalable à toute démarche.



La médiation-projet se distingue de la médiation-conflit ; l'une et l'autre sont employées lors de l'intervention d'un tiers neutre, mais la médiation-projet se fait hors champs conflictuel, en vue de trouver un accord sur un projet. Jean-Eudes Beuret (ENSAR) évoque « la médiation-passerelle » pour la concertation endossée par un élu (donc impliqué dans le projet) qui est le garant de l'intérêt général et « la médiation-miroir » où un tiers extérieur donne à lire le fonctionnement du territoire. Dans ce dernier cas, les compétences requises pour la médiation-projet ou la médiation-miroir varient peu ; la première des qualités étant évidemment

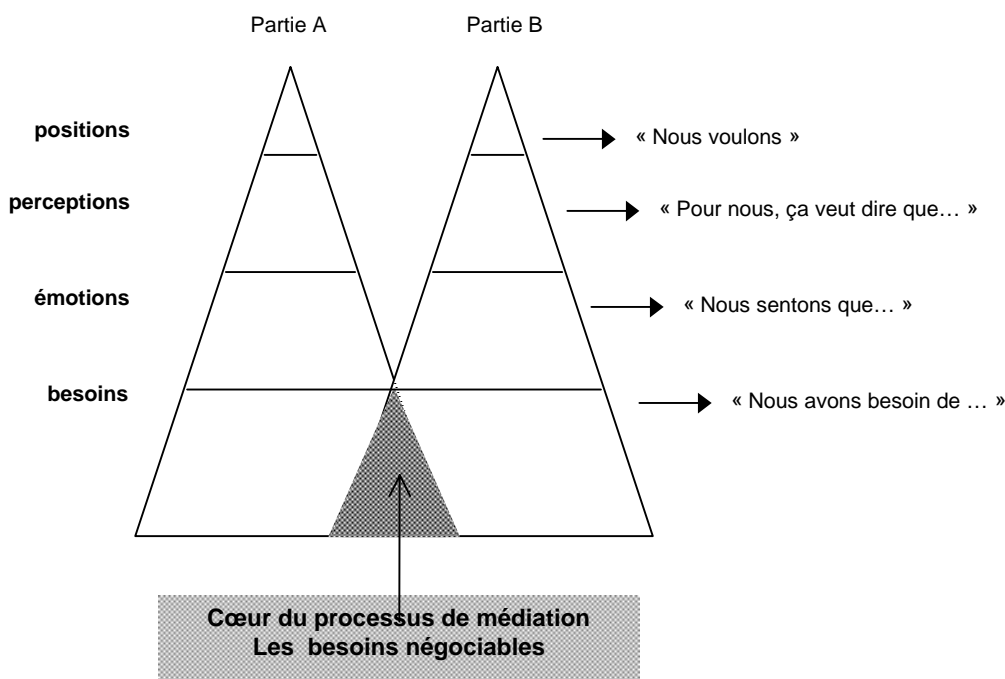
l'impartialité (préférée par Hélène Floc'h à la neutralité). L'impartialité est évidemment requise pour mener une médiation projet, tandis qu'être extérieur au territoire n'est pas une condition absolue (travail de légitimité).

Responsabilités du médiateur

Le médiateur n'est pas un pacificateur, la paix sociale n'est pas son but. Pour Hélène Floc'h l'expression des conflits est nécessaire, parfois salutaire. Le médiateur doit se poser la question de son utilité, de son utilisation par l'une ou l'autre des parties en vue d'étouffer les conflits et ne pas céder à l'appel à des médiations hâtives.

Ne pas devenir indispensable au projet est aussi de sa responsabilité : il s'attache à aboutir à une entente et non pas à la réalisation des actions à mener suite à l'entente. Il aura pour objectif l'appropriation de la démarche par les acteurs pour se retirer du projet sans perte de dynamique. Ce point le différencie de l'expert qui sera sollicité pour amener un regard froid sur les actions à réaliser.

Si la recherche d'une entente (formalisée sous la forme d'un écrit : accord, charte) est l'objectif des parties, le médiateur se garde le droit, selon Hélène Floc'h, de ne pas adhérer à l'accord si celui-ci ne respecte pas l'intérêt général ou les intérêts environnementaux. Ce désaccord peut l'amener à se poser la question de la poursuite de la démarche.



Le schéma ci-dessus explicite le cheminement de la médiation : amener les acteurs à passer de leur position (« nous voulons ») à l'explicitation de leurs besoins qui, recoupés, donneront matière à une entente à formaliser. On constate l'échec d'une médiation quand les acteurs n'en passent pas par l'expression de leurs perceptions, de leurs émotions (reformulées par le médiateur) et des besoins, seule partie négociable.

(1) Ateliers Comète du 08/10/02 : *le diagnostic participatif de la Ria d'Etel*, par Manuela Voisin.

(2) La présence de deux animateurs est nécessaire, l'un pour animer le travail autour des cartes, l'autre pour noter les réactions et les paroles échappées. L'animation cartographique est un prétexte à l'expression des acteurs.

(3) Pris volontairement ici dans son acception large. Syn. « intermédiaire », « interprète ».

(4) COMEDIE (COncertation MEDIation Environnement) est un programme de capitalisation (2001) financé par la Fondation de France. Il est porté par Geysier, l'AFIP Bretagne et l'ENSAR. Le programme a permis notamment la publication d'un catalogue d'initiatives concertées de gestion de l'espace et l'organisation d'un forum national de la concertation et de la médiation environnementale en mars 2003 à Bordeaux.

Bilan des Ateliers et perspectives, par le groupe

Un travail de bilan a été réalisé⁽¹⁾ par le groupe organisé en deux sous-groupes : quels apports durant ces cinq sessions ? Quels outils ou méthodes ? Quels messages pour une suite à donner ?

Les apports

Voici les apports (expériences ou éclairages) relevés par les deux sous-groupes de travail :

- La compréhension des logiques d'acteurs, de leur diversité
- Des moyens (clés) pour caractériser les logiques d'acteurs
- La prise en compte des attentes des acteurs
- La démarche de médiation
- L'importance des rapports humains dans les démarches de projet
- La redéfinition et les enjeux des territoires
- Les échelles de territoire : quelle échelle pour quelle action ?
- La réassurance concernant ses propres pratiques par rapport à celles du groupe

Les sous-groupes n'ont pas dégagé d'outils précisément : il s'agit plus de principes et de méthodes qui font appel au participatif. Un groupe a également noté qu'il s'agissait d'un travail de compréhension et d'adaptation aux situations.

Les messages

Un message en cinq temps pour le premier groupe :

- Ecouter, exposer
- Discuter
- Choisir, proposer, décider
- Agir, intervenir
- Accompagner, suivre, évoluer

Le second groupe a délivré un message largement influencé par cette dernière session : des règles de jeu posées dans les projets, la nécessité d'une concertation élargie et définie préalablement et clairement.

Ateliers Comète, suite...

Les Ateliers Comète auront (probablement) une suite, lors d'un forum. Le groupe a proposé que le CEDAG fasse un travail de synthèse des différentes journées (apport d'outils et de méthodes) ; que cette synthèse puisse être discutée lors d'une demi-journée de travail avec les participants des cinq sessions. Ce travail d'élaboration sera repris, complété par un travail de communication et restitué à un public plus large à la rentrée.

D'autres demandes ont été exprimées :

- Une veille sur l'évolution des outils et la formation sur leur mise en œuvre,
- Des Ateliers Comète basés sur plus de confrontation et d'analyse de pratiques à partir des cas proposés par les participants,
- La poursuite de la formule Ateliers Comète centrés sur les outils utilisables dans le contexte de la gestion concertée, eau, agriculture et territoires.

(1) Voir questionnaire de bilan en annexe

Sources et ressources

- ▶ J.-E. Beuret, H. Floc'h, C. Mouche. « La médiation au cœur du territoire : réflexion à trois voix ». Pour n°60, décembre 1998, 13 p.
- ▶ J.-E. Beuret, C. Trehet. « Pour la gestion concertée de l'espace rural : appuyer des médiations territoriales ». Courrier de l'environnement, n°43, mai 2001, 14 p.
- ▶ J.-E. Beuret, S. Pennanguer. « Quand les citoyens modèlent l'action publique. La gouvernance des espaces littoraux ». Pour n°174, juin 2002, 8 p.
- ▶ P.-F Ténrière-Buchot. « Décision, expertise, arbitraire et transparence : éléments d'un développement durable ». Courrier de l'environnement, n°44, octobre 2001, 11 p.
- ▶ J. Candau, C. Ruault. "Discussion pratique et discussion stratégique au nom de l'environnement. Différents mode de concertation pour définir des règles de gestion des marais ». Economie rurale, n°270, juillet-août 2002, 17 p.
- ▶ Une grille d'analyse des conditions de concertation, en ligne sur le site de l'[Atelier Technique des Espaces naturels](#), sur le Kiosque Natura 2000.

Les Ateliers Comète, suite est une lettre diffusée par courriel aux participants des sessions de formation, elle est disponible sur le site <http://www.comete.prd.fr>.

Les Ateliers Comète, programme d'échanges et de formation sur la gestion concertée, l'eau, l'agriculture et les territoires sont financés par l'Agence de l'eau Loire Bretagne, l'UE et le CEDAG, mis en œuvre par ce dernier.

Responsable : Gilles Rault
Rédaction : Catherine Charbonnier
Pour nous joindre : comete@cedag.fr ou fildecomete@voila.fr, ou 02 99 54 63 00.