

## Pour une pédagogie de la concertation

Face à de nombreux organismes qui revendiquent le caractère territorial de leurs interventions, des cadres méthodologiques et des supports concrets d'animation doivent être mis en place.

Les expériences de développement local en milieu urbain comme en zones rurales ont démontré l'importance de la notion de territoire<sup>1</sup>, fondée sur le double sentiment d'appartenance et d'appropriation, au sens d'un espace vécu, d'une identité partagée ou inventée, voire revendiquée. Au fil des périodes de développement, le territoire est devenu l'unité de planification des interventions des politiques publiques européennes, nationales et régionales. Les programmes sectoriels d'intervention coexistent aujourd'hui avec des procédures territoriales. Ils tendent même à se territorialiser eux-mêmes, sans que cette évolution soit toujours clairement expliquée. On assiste donc à une juxtaposition dans laquelle les approches territoriales visant à promouvoir de nouveaux découpages géographiques s'ajoutent aux politiques thématiques.

Du coup, tout le monde a tendance à revendiquer le caractère territorial de son action, mais en donnant des significations très différentes à ce terme, et

la plupart du temps, très éloignées des démarches historiques de développement local. On pourrait les rappeler succinctement à travers la formule qui résume l'approche globale et transversale du développement local, à savoir « 1 + 1 = 3 » (le projet de territoire est plus que la simple juxtaposition de projets d'actions sectorielles). Parfois, le simple fait d'utiliser les espaces comme support d'une activité (agricole ou forestière par exemple) ou d'y créer des aménagements et d'y apporter des services (comme l'électricité) sert à se justifier comme « acteur partenaire incontournable du territoire » !

### Usages multiples et multi-usagers

Dans ce concert quelque peu cacophonique d'invocations territoriales, chacun se revendique du territoire en oubliant que cette entité recèle par définition des usages multiples : le territoire est tour à tour espace de vie, de loisir, d'habitation, de travail, de repos, d'inspiration, de souvenir, de pas-

sage... Et qui dit usages multiples conduit obligatoirement aux multi-usagers. On ne peut pas évoquer son attachement au territoire et le réfuter pour les autres : il y aurait là une contradiction par trop inconvenante.

Dès lors, il devient incontournable d'intégrer dans l'approche du territoire des procédés de construction, de partage de points de vue fondant les décisions à prendre pour les choix d'actions à mener. Cette démarche collective, principe de base du développement local, se trouve trop exposée à des logiques de rapport de force et de légitimité basée sur l'antériorité et générant des sentiments de repli, voire des exclusions : « J'ai plus de légitimité que toi, donc mes avis sont meilleurs que les tiens ». Construire des avis à plusieurs devrait mieux respecter :

- la diversité des opinions relevant des usages multiples plutôt que l'imposition de positions corporatistes héritées du passé ;
- les légitimités d'ordre différent, au lieu d'évoquer une supposée légitimité plus noble ou plus forte que les autres ;
- la différenciation de ce qui relève des combats dans l'arène politique *versus* les efforts pour plus de complémentarités en vue de renforcer les axes de développement ;
- la prise en compte des controverses, voire des conflits, dans un souci de résolution par le haut plutôt que par le rapport de force.

Ce qui fait la différence d'un territoire à l'autre, ce n'est donc pas son potentiel

de ressources naturelles ou économiques, mais bien la capacité commune de se mettre d'accord, même (et surtout) si l'on n'est pas d'accord sur tout.

### **Réinventer une approche de concertation**

Aujourd'hui, de nombreuses politiques publiques ont inscrit formellement (c'est-à-dire de façon réglementaire) la concertation comme un élément méthodologique d'intervention. On retrouve cet appel à la concertation dans des démarches de gestion des ressources naturelles (Natura 2000 : élaborer un document d'objectifs en concertation avec les acteurs locaux, les Schémas d'aménagement et de gestion de l'eau, par exemple), dans les programmes thématiques (élaboration des propositions des cahiers des charges des anciens Contrats territoriaux d'exploitation ou actions pour un management environnemental des zones d'activités économiques), dans la mise en œuvre des projets de territoire (élaboration des Schémas de cohérence territoriale ou mise en place des Conseils de développement liés aux Pays).

Cette évolution est intéressante dans le sens où elle inscrit dans la démarche l'élaboration d'un avis collectif. Cependant, le fait réglementaire induit parfois une vision réductrice de la concertation. Par exemple, toute 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 ser-

vir ces opinions ni si un réel travail collectif d'analyse et de construction collective sera conduit. Les méthodes d'animation choisies, plutôt de l'ordre du recueil d'opinions, ne permettent pas un véritable travail de co-construction. On peut ressortir de ces ateliers avec le sentiment désagréable qu'on a servi de caution à seule fin de cocher la case « concertation » de la procédure. Sans penser qu'il y ait un objectif de manipulation de la part des équipes chargées de l'animation, il semble qu'il y ait un manque de connaissance, voire de compétences.

On assiste ainsi à une certaine inflation verbale autour du mot concertation, trop employé en remplacement des mots consultation ou enquête. Ce mot a été posé sur une pratique du développement local, qui consistait à élaborer un projet collectif, à réfléchir, puis à faire à plusieurs. Or, il est trop souvent transgressé dans la mesure où on ne se donne plus les moyens de la construction collective, avec ses rythmes, ses avancées et ses reculs, ses difficultés : on veut aller vite ! Cette perte en ligne est sans doute à rapprocher du fait que le développement local est devenu une politique contractuelle d'intervention des collectivités publiques. Les projets de développement y ont peut-être gagné en termes de moyens mobilisés, mais ils y ont parfois perdu leur dimension de processus et d'apprentissage commun. Ce qui fait l'intérêt d'un projet de développement (quelles que soient les actions qu'il rend possibles) c'est la

démarche de transformation d'une idée en projet collectif : quelle est l'idée, en réponse à quel malaise, quel enjeu et quel problème ? Qui la porte, qui s'y associe, qui s'y oppose ? Comment émerge-t-elle, reflétant quels besoins communs ? Comment est-elle transformée en plan d'actions, qui viennent contribuer à répondre aux enjeux de développement ? En quoi apportent-elles des améliorations aux malaises exprimés et identifiés ? De quelles façons les habitants décident-ils de ce qu'ils vont faire ?

On utilise trop souvent des phases normées d'ingénierie de projet dans lesquelles le diagnostic ne recèle que des banalités universelles, les enjeux dévoilent l'impossibilité ou le refus de choisir des priorités et le projet de territoire qui en découle n'est pas objet d'appropriation par les habitants du territoire, par les élus porteurs du projet de développement, ni même par les agents de développement chargés de l'animer.

### **Se doter de méthodes**

Quelques principes fondent nos réflexions. Ils s'appuient sur des approches sociologiques du développement et sur nos pratiques d'agents de développement et d'accompagnement de projets :

- nous sommes porteurs de valeurs et de systèmes de représentations socio-culturelles qui marquent nos prises de décision, même s'il n'y a pas de déterminisme direct entre nos représentations et nos actes ;

- chacun d'entre nous agit en fonction d'une certaine logique, certaines de ces logiques s'agrègent alors que d'autres s'opposent ;
- dans le travail d'agent de développement, il ne s'agit pas de juger les logiques qui apparaissent, mais d'aider à leur expression pour pouvoir construire en connaissance de cause ;
- l'analyse croisée de ces représentations et de ces logiques enrichit le processus de développement et alimente le projet ;
- le raisonnement par l'identification d'un bien commun vise à rechercher une sortie par le haut plutôt qu'à s'enfermer dans des conflits, facteurs de blocage ou d'un développement au coup par coup ;
- chaque groupe social a besoin d'un espace et de temps en interne afin de construire une opinion et donner mandat à l'un de ses représentants pour rencontrer les autres familles d'acteurs ;
- dans chaque groupe et dans chaque institution, les circuits de décision et de validation sont spécifiques ;
- au-delà d'une compréhension intellectuelle, les professionnels du développement ont besoin de supports d'animation pour formaliser ces principes et aller plus loin que la simple organisation de réunions ;
- on ne peut pas prétendre animer un processus nouveau et participatif avec des modalités classiques trop statiques ;
- le blason, le diagramme de Venn, les cités, la cartographie collective, la méthode des cartons, entre autres,

constituent quelques exemples de ces outils dynamiques et participatifs, visuels et nécessaires pour comprendre et élaborer une stratégie d'animation ;

- par leur mise en œuvre, ils aident à mettre en place une démarche de concertation, quel que soit le contexte et quelle que soit la thématique ;
- ces outils d'animation de démarche de concertation traduisent de manière pragmatique les analyses scientifiques et théoriques développées par H. Ollagnon et L. Mermet [1] sur la gestion patrimoniale, par V. Piveteau [2] sur le jeu, par L. Thévenot et L. Boltanski [3] ou encore B. Kalaora [4] sur les logiques d'acteurs.

### **Des outils adaptés**

Le blason<sup>2</sup>, utilisé au sein de la Commission locale de l'eau du SAGE de la Sèvre Nantaise, a permis aux 90 membres de décrypter pour soi, puis pour les autres, ce que signifie la gestion de l'eau. Également utilisé avec les participants au Pacte territorial pour l'emploi de l'aire toulonnaise, il a permis de partager une culture du développement local. Pour les conseillers des chambres consulaires, les agents de développement local des communautés de communes et les chargés de mission du Parc naturel régional du Livradois-Forez, il a servi à visualiser ce que renferme pour chacun la notion de porteur de projet.

Le diagramme de Venn<sup>3</sup> aide à montrer le positionnement des différents acteurs impliqués ou concernés dans le développement de la vallée du Louron dans les Hautes-Pyrénées ou celui des

intervenants dans le site Natura 2000 de la baie de Stagnolu dans le golfe de Porto-Vecchio en Corse.

Les cités<sup>4</sup>, inspirées de Thévenot et Boltanski [3] puis reprises par Kalaora [4], décryptent les logiques d'acteurs en présence dans le bocage mayennais. Appliquées au contexte forestier [5-6], elles permettent également de comprendre les registres d'argumentaire évoqués par les parties impliquées et concernées dans des aménagements forestiers sur les coteaux de Gelos dans les Pyrénées-Atlantiques.

Pour mettre ces principes en action et mettre en œuvre des démarches d'animation rendant possible la concertation, les agents de développement doivent mobiliser des compétences à la fois individuelles et collectives. On peut regrouper les compétences individuelles travaillées lors de sessions de formation et au cours de démarches d'accompagnement selon les ensembles suivants :

- comprendre le système « territoire », toutes ses composantes (physiques et humaines), ses connections, ses régulations, ses évolutions et ses rythmes ;
- calibrer son intervention dans ce système, définir son rôle en accompagnement des acteurs locaux, auteurs du développement de ce territoire ;
- utiliser des méthodes d'animation dynamiques et créatives en étant garant des modalités et des règles du travail à plusieurs clairement énoncées et comprises ;
- développer une ingénierie pour des projets complexes en articulation entre

une entrée sectorielle thématique et une approche globale de développement ;

- intégrer le montage et le suivi de dossier, le montage de financements multiformes et croisés entre des procédures nécessairement limitées ;
- mettre en place des démarches de suivi-évaluation en choisissant des indicateurs d'effets et d'impacts au-delà de la mesure et du contrôle des moyens employés.

### **Des compétences collectives**

On s'aperçoit que travailler les compétences individuelles conduit à s'interroger également sur les compétences collectives à mobiliser. En effet, pour réussir une concertation entre les acteurs locaux, il faut qu'il y ait aussi, en amont, une concertation entre les agents de développement intervenant sur le territoire. L'objectif n'est pas que chacun devienne expert de tous les sujets, mais au contraire respecte les spécificités et les compétences de chacun à organiser la mise en œuvre collective de ces capacités d'animation et d'action au service d'un projet de territoire. Ainsi, un animateur de développement est amené à organiser des savoir-faire collectifs et partagés, par exemple dans l'analyse des logiques d'acteurs ou encore dans une approche de la transversalité des actions. La mise en réseau de compétences d'expertise disponibles représente un enjeu important pour la connaissance fine des procédures, des réglementations et des circuits de financements.

Repérer les personnes relais les mieux placées pour travailler avec tel ou tel groupe d'acteurs constitue une autre compétence à structurer à l'échelle collective. Tout cela implique de construire en amont et en commun une entente d'intervention pour gagner collectivement en efficacité.

La notion de territoire implique donc un apprentissage du développement afin que la procédure ne prenne pas le pas sur le processus. Cet apprentissage concerne autant les agents généralistes, chargés de l'animation d'un terri-

toire, que les agents spécialisés, plus centrés sur une thématique sectorielle. Pour que le territoire redevienne espace de projet de développement local, il faut s'attacher à mettre en œuvre une réelle démarche de concertation. Complexe et nécessairement inscrite dans le temps, c'est une condition pour la reconnaissance de la légitimité des métiers du développement territorial. ■

### Michel Schlaifer

Responsable Développement local,  
Etcharry Formation Développement

1 Communication présentée au colloque « La notion de ressource territoriale » organisé à l'occasion des dix ans du Cermosem par : Université Joseph Fournier Grenoble 1, Université Pierre Mendès-France Grenoble 2, Pacte Territoires, CNRS et Cermosem, les 14 et 15 octobre 2004.

2 On trouvera une présentation synthétique de ces outils et d'autres dans l'ouvrage collectif *Agriculture et environnement, 36 fiches pour la formation et le développement*, Educagri Éditions, 1999.

3 idem

4 idem

[4] B. Kalaora, « Les cités du littoral, le littoral dans tous ses états », *Ethnologie française*, n° 25(1), 1995.

[5] M. Schlaifer, « Les cités de la nature, logique d'acteurs et environnement », *Travaux et Innovations* n° 59, 1999.

[6] M. Schlaifer, « Des cités de la forêt. Mieux comprendre les représentations pour justifier l'action », *Les dossiers de l'environnement de l'Inra*, 1997.

Agence de l'Eau Loire-Bretagne : « Pour le SAGE, animer la concertation et l'animation », Guide méthodologique, août 2001.

Téléchargeable sur le site [www.sitesage.org](http://www.sitesage.org)

Association 4D, « Repères pour l'Agenda 21 local », juin 2002. Site [www.association4d.org](http://www.association4d.org)

CEDAG, ministère de l'Agriculture, « Gestion concertée dans les espaces ruraux », octobre 2000.

ECNE, ATEN, « Communiquer et négocier pour la conservation de la nature », septembre 2002.

ETD, C & C, « Conseils : Repères sur Concertation et territoires », novembre 2001.

### À lire

[1] L. Mermet, *Stratégies pour la gestion de l'environnement ; La nature comme jeu de société ?*, éd. L'Harmattan, 1992.

[2] V. Piveteau, « Prospective et territoire : apports d'une réflexion sur le jeu », Cemagref, 1995.

[3] L. Boltanski, L. Thévenot, *De la justification, les économies de la grandeur*, éd. Gallimard, 1987.

- C. Lafaye, L. Thévenot, « Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature », *Revue française de sociologie*, n° 34(4), 1993.
- B. Latour, « Moderniser ou écologiser ? À la recherche de la septième cité », *Écologie politique*, n° 13, 1995.
- M. Schlaifer, « De l'agriculture au territoire : vers une approche globale du développement. Des questions pour la formation continue ! », in *Les Cahiers de Médiations*, Coédition Inra-SAD, UMR Dynamiques Rurales, Enfat, 2004.
- O. Stéfanini, M. Vidal, *La gestion patrimoniale, Un outil de formation pour une gestion concertée des territoires*, Educagri, 2001.
- J.-M. Thoyer, M. Vidal, O. Stéfanini, *Maux de gorges, La logique des acteurs dans la gestion concertée des territoires : l'exemple des gorges du Tarn*, Educagri, 2001.