



HAL
open science

Ensemble pour gérer le territoire : quand l'initiative locale complète ou corrige l'action publique

Jean-Eudes Beuret, Anne Cadoret

► To cite this version:

Jean-Eudes Beuret, Anne Cadoret. Ensemble pour gérer le territoire : quand l'initiative locale complète ou corrige l'action publique. Colloque de l'ASRDLE "Territoires et action publique territoriale : nouvelles ressources pour le développement régional", Aug 2008, Rimouski, Canada. pp.1-17. hal-00767195

HAL Id: hal-00767195

<https://hal.science/hal-00767195v1>

Submitted on 7 Jan 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ENSEMBLE POUR GERER LE TERRITOIRE : QUAND L'INITIATIVE LOCALE COMPLETE OU CORRIGE L'ACTION PUBLIQUE

Jean-Eudes BEURET et Anne CADORET

Jean-Eudes BEURET, agro-économiste, Laboratoire Systèmes de Production et Développement Rural, Département Economie Rurale et Gestion, AGROCAMPUS, 65 route de Saint Briec, CS 84215, 35042 Rennes Cedex. Tel. (33)2.23.48.56.78 / 79

Mail : beuret@agrocampus-rennes.fr

Anne CADORET, géographe, Laboratoire Géolittomer, LETG UMR 6554-CNRS Université des Lettres et Sciences Humaines, Château du Tertre -BP 81 227, 44312 Nantes Cedex 3. Tel: 02 40 14 13 33. Mail : Anne.Cadoret@univ-nantes.fr

Introduction

A l'heure où beaucoup parlent de gouvernance et d'une nécessaire participation du secteur privé à l'action publique territoriale (Bertrand, Moquay, 2004, Benko, Lipietz, 1992), certains acteurs locaux prennent l'initiative pour mettre en œuvre une gouvernance issue d'initiatives locales de concertation. Ce sont des élus locaux, des agents de collectivités locales, des associations ou de simples citoyens qui engagent des projets visant à associer à la gestion de biens d'environnement, d'espaces, de territoires, des acteurs jusqu'alors peu enclins à se parler. Souvent plus nombreuses que les procédures de concertation proposées par les pouvoirs publics (Beuret, Tréhet, 2001), ces initiatives manquent pourtant de visibilité et de reconnaissance (Beuret, Cadoret, 2007), tant en termes de soutien politique et financier qu'en termes de recherches. En France, la plupart des travaux relatifs à la concertation portent sur des procédures de concertation mises en œuvre par les pouvoirs publics, tels que les débats publics organisés autour d'opérations d'aménagement, des conférences de citoyens, des concertations pour la mise en place d'aires protégées.

Les processus de concertation issus d'initiatives locales ont retenu toute notre attention car ils sont porteurs de réels enjeux en termes de gouvernance, d'innovation, de redéfinition des territoires. Ces initiatives participent d'une gouvernance issue d'initiatives locales, qui complète les instances et les mécanismes de gouvernance issus de décisions publiques nationales ou régionales. Elles s'inscrivent dans une régulation autonome qui complète la régulation de contrôle, selon les termes proposés par Reynaud (1989). Il est important de bien les connaître pour construire des politiques régionales. Elles sont ensuite porteuses de nombreuses innovations en matière de conduite de la concertation, de supports d'animation, de formats du dialogue : en effet, alors que les initiatives nationales ou régionales sont souvent encadrées par des procédures, définies comme un ensemble de règles et de formalités qui doivent être observées pour parvenir à un résultat (Candau, 1999), les acteurs locaux peuvent donner libre cours à leur imagination lorsqu'ils prennent l'initiative, parfois sans références préétablies. Enfin, alors que l'Etat 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. Tous ces phénomènes méritent une analyse approfondie.

Comment repérer et étudier ces processus, sachant qu'ils sont très divers, mal identifiés et mal reconnus ? La Fondation de France appuie 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, littoral ou urbain. Elle a soutenu près de trois cent initiatives locales de concertation pour la gestion de biens d'environnement, de territoires, d'espaces soumis à des usages concurrents, entre 2003 et 2007 : cet échantillon constitue un remarquable terrain d'observation et de caractérisation des contours d'une gouvernance issue d'initiatives locales. En l'absence d'offres alternatives de financement, beaucoup de porteurs de projets se tournent vers la Fondation de France : sans être ni exhaustif, ni strictement représentatif, cet échantillon est très intéressant car il couvre une grande diversité de situations.

Après avoir présenté la démarche d'analyse appliquée à cet échantillon et présenté les contours de ces initiatives de concertation, nous nous attacherons à montrer l'importance qu'il y a, dans les politiques de développement régional, à considérer les multiples formes prises par ces initiatives : il s'agit de les considérer comme des ressources, de les appuyer, de construire des synergies entre elles et l'action publique.

1. CONCEPTS ET METHODOLOGIE D'ANALYSE

1.1. Concertation, espace public et gouvernance territoriale

La concertation dans des espaces publics

Qu'est-ce que la concertation ? Pour nous, ce terme désigne des processus de construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble (Beuret, 2006). Comme Hubert Touzard (2006), nous réservons l'usage du terme de concertation à des discussions où l'orientation coopérative prédomine, où l'intention partagée est de construire ensemble. Un processus de concertation ne comprend pas que des phases de concertation proprement dite et l'on y trouve des opérations d'information, de communication, de consultation, d'échange, de négociation. L'information est ce qui permet à chacun de construire son point de vue pour participer à la construction d'une vision collective ; la communication permet de convaincre certains acteurs de l'utilité de leur participation ; l'échange permet de rapprocher des parties prenantes très distantes du point de vue géographique, culturel ou socioprofessionnel, pour qu'elles puissent dialoguer ; la consultation permet de connaître l'avis des acteurs représentés par certains participants à la concertation ; la négociation permet de construire l'accord lorsque les points de vue divergent. Englobant des opérations diverses, la concertation a un caractère « inclusif », comme le souligne Laurent Mermet (2006). Mais contrairement à cet auteur, nous pensons que l'usage de ce terme suppose de ne pas se satisfaire de frontières trop floues, ne serait-ce que du fait de son usage dans l'action publique et la réglementation. Le caractère flottant du terme permet des usages abusifs et engendre des frustrations pour des acteurs invités à une concertation et qui n'y trouvent qu'une consultation, voire une simple information. Pour nous, tout ce qui s'intègre dans un processus de construction collective peut relever de la concertation : la mobilisation ponctuelle de participants pour qu'ils contribuent à une action construite par une seule des parties en présence n'en fait par exemple pas partie.

Les processus de concertation qui nous intéressent se situent dans un espace public. Le concept d'espace public, selon Habermas (1978), « repose sur la liberté et l'autonomie des citoyens pour la formation par la raison d'une opinion et d'une volonté collective qui viendraient influencer la production de lois » Ce concept a été défini pour qualifier la constitution de contre-pouvoirs face aux autorités publiques mais il nous semble, à la suite de Candau (1999), que la concertation pour la gestion de biens communs repose sur les mêmes bases : c'est un espace public dans lequel des acteurs tentent de s'entendre sur des règles ou des actions visant à gérer un bien soumis à des usages multiples et parfois concurrents, en fonction d'une volonté commune. La concertation dans un espace public diffère de celle qui se déroule dans un espace privé car le jeu d'acteurs reste en permanente construction et déconstruction. Chacun doit faire reconnaître sa légitimité pour s'exprimer sur tel ou tel sujet mais cette légitimité peut toujours être mise en cause : le jeu d'acteurs est ouvert et évolutif.

L'espace public et le processus de concertation qui l'habite peuvent être totalement indépendants de l'État, comme ils peuvent être initiés ou « suggérés » par ce dernier. L'État peut obliger des organisations locales à ouvrir une concertation, de par la loi, comme dans le cas des procédures de planification spatiales telles que l'élaboration des Plans locaux d'urbanisme. Il peut inciter les acteurs locaux à se concerter, en proposant l'octroi de financements à l'issue ou sous condition d'un processus de concertation. Il peut ouvrir une concertation qu'il va piloter, comme dans le cas des Schémas de Mise en Valeur de la Mer. La concertation peut donc être contrainte, impulsée ou pilotée par l'État. Mais l'initiative peut aussi être locale, avec des démarches qualifiées d'ascendantes (Beuret, Tréhet, 2001). Dans tous les cas, il s'agit d'envisager ensemble la gestion de biens qui intéressent divers acteurs du territoire, qualifiés de biens communs territoriaux (Lascoumes et Le Bourhis, 1998).

Le concept de « forum hybride » précise les situations de concertation auxquelles nous nous intéressons. Il s'agit d'espaces publics particuliers, qualifiés de « forums parce qu'il s'agit d'espaces ouverts où les groupes peuvent se mobiliser pour débattre de choix techniques qui engagent le collectif ». Ils sont « hybrides parce que ces groupes engagés et les porte-parole qui prétendent les représenter sont hétérogènes : on y trouve à la fois des experts, des hommes politiques, des techniciens et des profanes qui s'estiment concernés. Hybrides, également, parce que les questions abordées et les problèmes soulevés s'inscrivent dans des registres variés... » (Callon, Lascoumes, Barthes, 2001). Ces forums ne sont généralement composés ni d'acteurs publics, ni d'acteurs privés, mais associent les deux, au moins au terme du processus. En effet, si l'initiative est privée, elle doit chercher une reconnaissance et un éventuel soutien auprès d'acteurs publics et si l'initiative est publique, elle requiert la participation d'acteurs privés. Il s'agit donc de formes particulières de gouvernance.

La gouvernance territoriale de l'environnement : endogène ou exogène

Selon Bertrand et Moquay (2004), en sciences politiques, la gouvernance recouvre tout système de décision publique intégrant des acteurs privés. En termes économiques, la gouvernance n'étant limitée ni aux acteurs privés ni aux acteurs publics mais associant les deux, il s'agit selon Benko et Lipietz (1992) de toutes les formes de régulation qui ne sont ni marchandes, ni étatiques. Jean et Ependa Muteba wa (2004) constatent au Québec l'émergence d'une « nouvelle gouvernance rurale » basée sur trois grands ordres de pouvoir : le pouvoir politique, c'est-à-dire le gouvernement local ; le pouvoir économique qui comprend les entreprises du secteur privé ; le pouvoir social des citoyens réunis dans différents groupes d'intérêts et des associations volontaires, ce que l'on appelle aussi la « société civile ». Le fait que celle-ci 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 rurale qui prend le relais d'une autre plus traditionnelle et contrôlée par les forces politiques, économiques et parfois religieuse.

Les initiatives locales de concertation auxquelles nous nous intéresserons correspondent à des formes de gouvernance territoriale de l'environnement. Pour nous, la gouvernance territoriale est caractérisée par le fait d'associer des acteurs aux statuts et prérogatives diverses au sein d'un forum hybride local, en vue de la gestion de biens communs territoriaux (un espace naturel, un paysage, un cadre de vie...). Nous opposerons une gouvernance territoriale endogène à une gouvernance territoriale exogène : la seconde est imposée, impulsée ou pilotée par la puissance publique, alors que la première est le fait d'acteurs locaux qui entendent agir pour la gestion de biens communs auxquels ils sont particulièrement attachés.

1.2. L'analyse d'initiatives locales de concertation : une base de données, des entretiens et des enquêtes

Avec son appel à projet « Ensemble pour Gérer le territoire », la Fondation de France propose un appui financier à des actions de concertation dont l'objectif est de valoriser le territoire et ses ressources naturelles au bénéfice d'un développement local durable, par le dialogue entre ses utilisateurs. Selon les termes de l'appel à projets, la Fondation de France « offre la possibilité aux acteurs locaux d'activer des démarches participatives pour une gestion concertée de leur territoire de vie ». Ces acteurs mettent en œuvre des actions de concertation et de médiation visant à instaurer un dialogue constructif entre les acteurs d'un même territoire, à prévenir ou résoudre des conflits d'usage, à faire émerger des projets collectifs ou des dispositifs de gestion concertée du territoire et de l'environnement. 550 projets ont été accompagnés depuis dix ans, en zones rurales, urbaines et périurbaines. Nos travaux ont porté sur les projets soutenus de 2003 à 2007, avec trois « entrées » complémentaires :

- Nous avons d'abord construit une base de données afin d'y voir plus clair dans la réalité des 298 projets soutenus durant cette période. Ceci a permis de réaliser une analyse quantitative d'une part, cartographique d'autre part, afin d'étudier les variabilités interrégionales. La réalisation de cette base de données nous a conduits à dépouiller les rapports de présentation et d'évaluation de chaque projet, ce qui a permis d'établir certaines hypothèses. Une base de données similaire mais plus modeste a été établie pour 60 projets soutenus entre 1997 et 2001, dans deux régions, afin de mieux appréhender certaines évolutions temporelles.
- A partir de ce travail, des entretiens semi-directifs ont été réalisés avec 47 porteurs de projets, puis 15 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. Pour les porteurs de projets, nous avons raisonné l'échantillonnage en privilégiant la diversité des situations *via* une typologie à *priori*. Etudier autant de projets rend impossible une analyse approfondie de chaque projet, mais au vu de l'extrême diversité des projets, la réalisation d'un nombre limité de monographies n'aurait pu nous permettre de construire une image de la gouvernance issue d'initiatives locales, 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 l'échelle nationale ainsi qu'une analyse spatiale, de caractériser les impacts observés, d'identifier des récurrences dans les facteurs de succès ou d'échec.

- Sur la base des hypothèses issues de la réalisation de la base de données et de la première moitié des entretiens, a été élaboré un questionnaire postal, transmis à l'ensemble des porteurs de projets soutenus depuis 1997. 128 réponses ont été traitées.

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 d'analyser la diversité des projets, de restituer une image de cet ensemble de projets, d'analyser les effets territoriaux de ces projets ainsi que leurs effets sur une culture du dialogue et de la concertation, à l'échelle nationale.

2. LES CONTOURS DES INITIATIVES LOCALES DE GOUVERNANCE TERRITORIALE DE L'ENVIRONNEMENT

2.1. Une grande diversité de thèmes et de porteurs de projets

Des préoccupations très diverses

Les sujets traités se rapportent tous à l'environnement, mais sont extrêmement divers.

Ensemble pour...	Quel bien commun territorial ?	Nombre
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 éco-citoyens	9
Préserver le lien social (5%)	Gérer des conflits	12
	Créer de liens villes / campagnes	4
S'organiser pour agir, construire... (4%)	Des références pour l'action	6
	Des réseaux d'acteurs	5

Tableau 1 : Ensemble pour agir sur quoi ? Une grande diversité d'objets

On passe des éoliennes au vélo dans la ville, en passant par la protection d'espèces rares, la gestion de gravières désaffectées, les alpages, le littoral, les paysages agricoles, etc. La catégorisation établie dans le tableau n°1 montre qu'il s'agit en premier lieu de gérer les usages concurrents auxquels sont soumis des espaces et des ressources. Il s'agit ensuite de construire ensemble un projet ou un mode de gestion pour un territoire, un quartier, de préserver la nature, de préserver ou de recréer des liens sociaux, de s'organiser pour agir ensemble. En termes de variabilités interrégionales, on observe qu'une entrée par la résolution de conflits n'est présente qu'au Sud de la France et que l'entrée agricole est plus présente au Nord qu'au Sud. Mais ces différences restent mineures : on tente d'agir « sur tout, partout ».

Qui pour agir ? Naturalistes, collectivités, organisations agricoles et... entrepreneurs territoriaux

Les acteurs qui prennent l'initiative sont eux aussi très divers. Près de 40% des porteurs de projets sont des associations environnementalistes : la moitié d'entre elles sont locales, les autres sont des organisations régionales ou nationales qui prennent l'initiative dans un territoire. Les associations de protection de la nature occupent une part importante et croissante dans l'appel à projet : de 13% de l'échantillon analysé pour la période 1997-2001, elles sont passées à 39% des porteurs de projets entre 2003 et 2007. Ceci résulte d'une évolution notoire vers une plus grande ouverture au dialogue et un moindre recours au rapport de force. On trouve ensuite des collectivités publiques locales, avec près d'un quart des porteurs de projets. Ce sont principalement des établissements publics de coopération intercommunale. L'appel à projet joue ici une fonction particulière car il est souvent utilisé par des agents pour montrer aux élus l'intérêt de la voie du dialogue dans la gestion de l'environnement. Les élus sont en effet réticent à financer ce que certains appellent de l'« hyper-fonctionnement » : non seulement la dépense ne se manifeste pas par des investissements, mais elle ne se traduit même pas par la mise en place de services visibles par la population. Les agents, en recherchant un financement spécifique, entendent montrer aux élus que la concertation, même sans support visible, « ça marche ». Une troisième catégorie, avec 20% des projets, comprend des organisations focalisées sur l'agriculture : elles entendent établir des passerelles entre un secteur agricole cloisonné et d'autres acteurs de la société, porteurs d'une demande d'aliments sains ou de biens non marchands fournis par l'agriculture, tels que les paysage, le cadre de vie, un environnement de qualité, etc...

On trouve ensuite diverses catégories faiblement représentées. Ce sont des associations d'habitants, des plateformes de concertation associant par exemple des environnementalistes et des chasseurs, des groupes locaux porteurs d'un intérêt spécifique, etc. Parmi ces porteurs de projets figurent des associations d'un type nouveau, qui occupent une place modeste mais prometteuse. Il s'agit d'associations locales portées par des professionnels de haut niveau qui entendent s'engager pour un territoire, tels que des architectes, urbanistes, agents de développement. Elles utilisent l'engagement, les compétences et la créativité de leurs initiateurs pour proposer des démarches innovantes. Ces groupes défrichent des champs d'action nouveaux pour les associations. Ils travaillent par exemple sur la planification spatiale, domaine réservé des collectivités publiques locales, pour construire des propositions, faire réfléchir des citoyens, porter une voix, servir d'aiguillon à ces collectivités. En ville, ils travaillent sur l'aménagement de quartiers, d'espaces verts. Ils se positionnent comme des partenaires ou des contradicteurs d'autorités publiques peu habituées à ce type d'interlocuteurs. Nous qualifierons leurs leaders d'« entrepreneurs territoriaux » : ils souhaitent mettre leur esprit d'entreprise non pas au service d'un intérêt économique ou de convictions générales, mais au service d'un territoire et de ses habitants.

2.2. Que fait-on ensemble ? Une grande diversité à lire à travers le prisme des itinéraires de concertation

En amont, en aval ou au cœur de la concertation : exemples

La concertation dans les territoires recouvre une très grande diversité d'interventions. Par exemple, une association mène des actions pour susciter des débats et, pour cela, organise des événements qui ont peu à voir, en apparence, avec de la concertation. Elle a ainsi organisé un

festival autour d'un parc péri-urbain menacé par des projets d'infrastructures. Elle a recueilli des récits, photos et descriptions, à la fois pour mieux connaître le site et pour favoriser son appropriation par les résidents. Organisé sur le site, le festival a été utilisé comme support pour mettre en relation les acteurs et leur proposer la création d'un collectif en vue de réfléchir au devenir du site et d'interpeller les institutions. On se situe très en amont de la concertation proprement dite. A l'inverse, certains projets se situent en aval. Par exemple, une association intervient sur les zones humides d'une commune. Une concertation ayant permis de caractériser les zones à risque et d'imaginer des mesures de gestion, elle démarche chacun des nombreux propriétaires pour obtenir leur accord sur un projet de gestion ou leur proposer un rachat de la parcelle. Il s'agit d'un travail de traduction opérationnelle (Beuret, 2006) qui vise à traduire les fruits d'une concertation en actes concrets. On peut aussi se situer au cœur de la concertation. Par exemple une association anime des concertations entre les usagers de zones d'alpage, qui peuvent être des éleveurs, des responsables de stations de ski, des randonneurs, des chasseurs, etc... Elle les réunit pour construire ensemble une cartographie des usages de l'espace puis élaborer des propositions de gestion. Les idées ressorties de ces séances, pour se traduire en actes, règles ou projets, devront faire l'objet d'un travail conduit en aval : on se situe donc au cœur d'un itinéraire de concertation composé de plusieurs étapes. En amont, en aval ou au cœur de la concertation, ces trois exemples illustrent clairement la diversité de « ce que l'on fait ensemble ».

Des positionnements divers dans des itinéraires de concertation : une typologie

Cette diversité correspond à des positionnements divers dans des itinéraires de concertation, définis comme le cheminement effectivement suivi par la concertation en termes de contenu comme de forme. L'itinéraire comprend différentes étapes, formalisées ou non : il 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. Il débute bien avant la mise en place d'instances de concertation, lorsque son objet émerge dans l'espace public, sous la forme soit d'un conflit, soit d'une proposition individuelle ou institutionnelle (Beuret, 2006). Ici, nous observons que certains projets se situent au début d'un itinéraire et visent à mobiliser ou rapprocher les participants, alors que d'autres visent à garantir la mise en œuvre d'idées issues de concertations et se situent en fin d'itinéraire. Finalement, l'objectif d'une initiative locale de concertation peut être de rendre une catégorie d'acteurs prête au dialogue, de faciliter l'émergence du dialogue, d'ouvrir un dialogue, de le conduire, de mettre en place une médiation dans un conflit, de traduire les idées issues du dialogue en actes, de consolider le dialogue en l'élargissant vers de nouveaux acteurs, ou encore de faciliter la reproduction du dialogue dans des situations similaires. A chacun de ces objectifs correspondent des positionnements différents au sein des itinéraires de concertation.

Dans l'échantillon analysé figurent des projets qui sont en marge d'une réelle concertation : on trouve quelques opérations d'expertise, de simple communication, de dialogue entre acteurs qui ont le même point de vue et souhaitent s'entendre sur une stratégie... pour s'opposer aux autres ! Signalons cependant que les frontières entre ce qui relève de la concertation et ce qui n'en fait pas partie restent floues. Par exemple, une même action qui vise à rassembler des acteurs divers autour d'une action, peut être ponctuelle et sans effets en termes de concertation, comme elle peut être le début d'une démarche. Les initiatives qui relèvent de la concertation entrent dans la typologie présentée dans le tableau n°2.

En amont de la concertation	Rendre une catégorie d'acteurs prête au dialogue	Concertation intra-catégorielle en vue d'une concertation inter-catégorielle
	Faciliter l'émergence d'une concertation en offrant un support	Rassembler les acteurs autour d'une action
		Rassembler les acteurs dans des lieux d'échange
		Elaborer et proposer un support de dialogue
	Mettre des connaissances à disposition des acteurs	
Au début, pendant ou à la fin d'un Itinéraire de concertation	Favoriser l'ouverture d'une concertation	Ouverture par une action commune
		Ouverture par la parole échangée
	Intervenir au cœur d'un ou de processus de concertation ou de conflits	Appui à un processus de concertation en cours
		Opération de médiation avec intervention d'un tiers dans un conflit en cours
Appuyer la consolidation du processus par élargissement	Elargir le processus vers de nouvelles catégories ou vers plus d'acteurs de mêmes catégories	
En aval	Intervenir en aval d'un processus pour optimiser ses acquis	Appuyer la traduction des idées issues de la concertation en actions
		Essaimage : favoriser la reproduction de l'action

Tableau 2 : typologie des formes prises par les initiatives de concertation dans les territoires

Analyse quantitative et déductions opérationnelles

L'analyse quantitative montre que la plupart des projets se situent en amont de la concertation proprement dite et ont pour objectif l'ouverture d'une concertation, comme le montre la figure n°1. Ceci a d'importantes conséquences opérationnelles pour l'appui aux initiatives locales de concertation : cet appui peut certes porter sur l'animation du dialogue, les techniques de médiation, la construction de l'accord, mais la préoccupation première des porteurs de projets est de parvenir à mobiliser, rapprocher, mettre en relation des acteurs dispersés et parfois peu enclins au dialogue. Les rares actions d'appui méthodologiques mises en place sont souvent en décalage face aux besoins des acteurs, faute de prendre en compte cette réalité : on doit élargir la perspective et accompagner les acteurs au long d'un itinéraire de concertation qui demande des références méthodologiques diverses, que ce soit pour mobiliser les acteurs, leur offrir des supports de dialogue, les aider à traduire leurs idées en actions, etc...

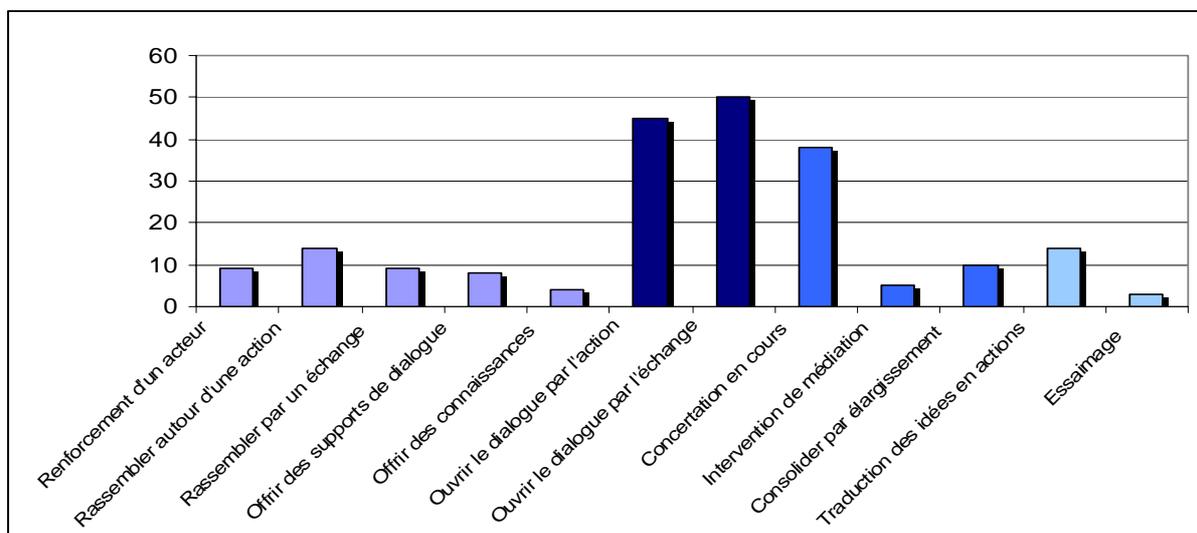


Figure 1 : analyse quantitative à partir de la typologie

2.3. Un ensemble pertinent pour des politiques publiques rénovées : substitut, complément ou source d'inspiration ?

Prolonger, compléter les politiques publiques

Presque tous les projets auraient pu être mis en œuvre dans le cadre de politiques publiques. S'agissant de gérer des biens communs territoriaux, les objectifs de ces actions rejoignent les objectifs de politiques environnementales, patrimoniales, territoriales. Lorsque l'on rapproche chaque projet des politiques publiques correspondantes, on constate que l'ensemble composé par les projets soutenus représente une action qui vient utilement compléter les politiques publiques, dans trois domaines :

- Les politiques agricoles classiques sont complétées par un ensemble de projets (17% de l'échantillon) qui visent à promouvoir un décloisonnement de l'agriculture et atteindre de façon concertée un objectif de multifonctionnalité de l'agriculture : il s'agit d'introduire des objectifs environnementaux, paysagers, relatifs au cadre de vie ou aux usages récréatifs des espaces ruraux. Ces actions donnent un contenu à une multifonctionnalité que l'Etat appelle de ses vœux mais peine à impulser du fait d'une cogestion de l'agriculture avec des organisations syndicales réservées vis-à-vis de cet objectif. La concertation locale contourne cet obstacle.
- D'autres projets visent à rendre effectives des instances de concertation et de gouvernance territoriale dans des domaines et à des échelles qui correspondent à l'action des collectivités publiques locales (40% des projets). Nombre de projets pourraient être le fait de commissions extra-municipales ou extracommunautaires associant des élus et des citoyens, voire des conseils de développement des pays. Mais ces structures sont loin d'être effectives partout et certaines initiatives viennent pallier leurs défaillances. Il s'agit souvent de contourner les obstacles que représentent les réticences des élus, les clivages politiques, les clivages sectoriels.
- D'autres projets visent à compléter des politiques environnementales, soit car les porteurs de projets les jugent limitées en termes de participation citoyenne, soit pour investir des domaines qu'elles explorent peu (41% des projets) : il s'agit par exemple de travailler sur l'acceptabilité sociale des chantiers liés aux énergies renouvelables, sur la gestion concertée des usages concurrents des biens d'environnement, ou sur la mise en place de services de médiation autour de l'environnement. Ce sont des champs dans lesquels les politiques publiques restent timides, voire absentes : les projets leur montrent la voie pour investir des champs nouveaux.

Corriger l'action publique, lorsque les procédures de concertation sont défaillantes

Finalement, les initiatives de concertation viennent corriger ou compléter l'action publique là où les acteurs locaux la jugent défaillante ou lacunaire. Certaines initiatives sont directement en relation avec des politiques publiques et affichent clairement un objectif correctif. Il s'agit surtout d'atteindre un objectif de participation citoyenne affiché dans ces politiques mais que les procédures proposées ne permettent pas d'atteindre. Ceci concerne en particulier les politiques de l'eau (notamment l'élaboration des Schémas d'Aménagement et de Gestion de l'Eau) et Natura 2000. Parfois, aucune procédure n'est proposée et il s'agit de construire des références méthodologiques pour les proposer aux acteurs publics. Par exemple, les communes doivent garantir la participation du public dans l'élaboration des documents de planification spatiale mais manquent de références méthodologiques dans ce domaine : plusieurs projets visent précisément à construire ces références.

Substitut, complément ou source d'inspiration ?

Ces initiatives locales ont-elles vocation à se substituer ou à compléter durablement l'action publique ? Si tel est le cas, elles risquent de s'essouffler rapidement. Ces initiatives existeront toujours en marge d'une action publique par essence imparfaite et incomplète, mais elles ont vocation à inspirer l'action publique pour pouvoir disparaître puis renaître sous la forme de nouvelles dynamiques, dans de nouveaux champs. Certaines d'entre elles ont contribué à faire évoluer les modalités de l'action publique. Ainsi, un projet portant sur des étangs piscicoles a permis que des accords soient trouvés entre environnementalistes et pisciculteurs pour une certaine régulation des populations de cormorans : il est pris en exemple par le Ministère de l'Environnement qui invite des acteurs confrontés à la même problématique à suivre la même démarche et procède aux aménagements réglementaires correspondants. Ailleurs, un projet de concertation entre agriculteurs et ostréiculteurs a servi d'exemple à la région Bretagne pour modifier sa politique de l'eau. Finalement, des projets parviennent à faire évoluer des politiques publiques de plusieurs façons : soit ils offrent une expérience dont s'inspirent les décideurs, soit le porteur de projet participe à la redéfinition de politiques sur la base de cette expérience, soit le projet alimente l'élaboration de politiques en apportant le fruit d'une réflexion collective. On observe que ceci fonctionne surtout là où des difficultés manifestes incitent les décideurs à s'intéresser aux solutions issues du terrain. Ceci suppose que les initiatives locales soient considérées avec attention par les pouvoirs publics.

3. DES INITIATIVES A RECONNAITRE ET A SOUTENIR

3.1. Quels impacts ? De réels enjeux

De l'émergence d'un « milieu dialoguant » aux bénéfices du dialogue

Certaines de ces initiatives ont un impact faible, voire nul, essentiellement pour deux raisons. La première tient à la légitimité du porteur de projet : l'action n'a pas d'impact durable si celui qui la porte ne parvient pas à être reconnu légitime dans le territoire et auprès des acteurs concernés. C'est par exemple le cas d'une association dominée par des résidents secondaires qui ne parvient pas à s'ancrer dans le territoire, avec des leaders qui saisissent mal le jeu d'acteur dans lequel ils se trouvent, leur propre position dans ce jeu et le partage des prérogatives entre organismes gestionnaires. Ce sont ensuite des itinéraires de concertation inexistantes ou mal pensés. Certains emploient parfois un outil de représentation de la réalité pour susciter un dialogue (tel qu'une représentation théâtrale, un système multi-agent, etc...) sans penser son utilisation dans le cadre d'un itinéraire de concertation : quel que soit l'intérêt de cet outil, l'interaction entre les acteurs reste ponctuelle et l'impact est alors faible, voire nul. Dans d'autres cas, l'itinéraire est mal pensé et/ou mal conduit : un rythme trop rapide ou trop lent, des discussions organisées sans avoir pris le temps de construire une proximité et un langage commun indispensables au dialogue, des confusions entre des objectifs de concertation et de communications sont autant d'erreurs qui montrent l'importance de disposer de références méthodologiques claires en matière de conduite de la concertation.

En dehors de ces cas de figure, l'analyse de ces initiatives nous a permis de mettre en évidence des impacts positifs notoires (Beuret, Cadoret, 2007). C'est d'abord la création d'un « milieu dialoguant » autour de l'environnement et du développement durable. Elles créent des espaces de dialogue, parfois là où le dialogue n'était pas envisagé. Certains projets ont un impact particulier car ils créent des passerelles entre des secteurs et outils de gestion

cloisonnés et jouent le rôle de « passe-muraille » (nous reprenons ici le titre d'un projet). La concertation a un effet d'apprentissage qui contribue à doter les territoires de ressources humaines pour la conduite du dialogue, à la fois compétentes, légitimes et identifiées. Enfin, ces initiatives ont très souvent des effets multiplicateurs en vertu d'effets « boule de neige ». Par exemple dans le Golfe du Morbihan, une concertation entre agriculteurs et élus autour de l'agriculture littorale conduit ses promoteurs à prendre l'initiative d'organiser un forum des acteurs du Golfe. La rencontre d'un paludier lors de ce forum les conduit à mettre en place une concertation impliquant des chasseurs, des écologistes, le propriétaire d'un marais et des ostréiculteurs pour envisager la réhabilitation du marais. La concertation initiale entre élus et agriculteurs donne finalement naissance à une concertation entre agriculteurs et ostréiculteurs sur la qualité de l'eau, à l'échelle du bassin versant. Chaque initiative en engendre d'autres.

Susciter le dialogue est une chose, mais à quoi sert le dialogue ainsi créé et quels en sont les bénéfices ? Il s'agit d'abord d'économiser au territoire et à l'environnement le coût du conflit et de la non-gestion : « *c'est moins long et moins coûteux que le blocage* » selon un porteur de projet. La non-gestion de problèmes environnementaux se traduit notamment par des effets négatifs qui s'accumulent sans aucune régulation. Il sert ensuite à concilier la préservation de l'environnement et ses multiples usages : on observe des changements de pratiques d'acteurs, des compromis entre acteurs favorables à la préservation de l'environnement, le développement d'activités en synergie avec l'environnement. Ceci montre la voie de ce que peut être, très concrètement, le développement durable. Le dialogue sert ensuite à mettre en cohérence l'action environnementale. Ceci passe par la mise en réseau d'acteurs de la gestion de l'environnement, publics et privés ; par la création d'espaces d'élaboration concertée des politiques publiques ; par la mise en œuvre d'actions publiques plus efficaces car mieux comprises par des citoyens invités à participer ; par des actions publiques qui, grâce à ces initiatives, vont plus loin que prévu en matière de gestion de l'environnement.

Un élément important est que l'on observe toujours une combinaison de bénéfices environnementaux et sociaux. La participation de certains acteurs s'accompagne d'une appropriation de ce que peut être une citoyenneté active, avec ce qu'elle leur apporte en termes d'expression, estime de soi, considération. C'est un impact central dans certains projets conduits avec des publics défavorisés. Par exemple à Marseille, un projet a permis à un groupe de femmes d'une cité en cours de réhabilitation, de comprendre qu'elles pouvaient être reconnues comme des interlocuteurs des aménageurs, ce dont elles n'avaient pas du tout conscience, puis de s'affirmer dans ce rôle, avec des bénéfices collectifs mais aussi individuels en termes d'estime de soi et de capacité d'initiative. Certains projets combinent des impacts sociaux, des impacts environnementaux et des impacts économiques avec la création ou la stabilisation d'emplois. C'est par exemple le cas d'une initiative de concertation qui a permis la réinstallation d'un troupeau sur des alpages où le sous-pâturage créait des risques d'avalanches. Le dialogue entre les usagers du site engendre ici des bénéfices environnementaux mais aussi économiques.

L'innovation

La volonté d'innover est très présente dans ces initiatives. L'innovation porte d'abord sur les outils de mobilisation des acteurs concernés par l'environnement. Il s'agit de faire émerger des débats puis des actions. Sont expérimentés différents supports de mobilisation tels que des événements (festival, forum...), différents modes de représentation de la réalité collectivement construits (par exemple des pièces de théâtre construites à partir des dires d'acteurs, des représentations cartographiques co-construites), puis des outils d'expression de

la population qui sont aussi des outils d'interpellation (par exemple un boîtier de vote électronique qui permet de connaître les préférences des participants et de les mettre en discussion). Certaines de ces innovations sont très intéressantes et répondent bien à l'enjeu que représente la mobilisation des acteurs dans des processus de participation. L'innovation est ensuite organisationnelle et porte sur les structures et supports de coordination et d'action collective. C'est par exemple une tentative de mise en place d'une « régie de territoire » associant des acteurs publics et privés pour stabiliser une offre d'entretien des espaces ruraux, la création de dispositifs d'acquisition collective du foncier agricole, la création de formes d'accord originales avec la labellisation d'activités économiques respectant les préconisations issues d'une concertation, etc.... Il reste à passer du savoir-faire au faire-savoir, au bénéfice de tous, ce qui n'est pas si simple car l'analyse montre l'existence de foyers d'innovation isolés les uns des autres. Il est indispensable d'accompagner les innovateurs pour qu'ils puissent d'une part échanger pour co-construire des innovations plus abouties, d'autre part faire connaître leur expérience. Là encore, l'attention accordée par les pouvoirs publics à ces initiatives peut se révéler déterminante.

3.2. Mais des initiatives peu reconnues : des symptômes aux facteurs explicatifs

Les symptômes d'un manque de reconnaissance : des actes et des écrits

Les initiatives de concertation ne sont pas toujours couronnées de succès : or, aux causes d'échecs déjà mentionnées, s'ajoutent dans certains cas des interventions « aveugles » de l'Etat, qui agit parfois sans tenir compte de l'existant. C'est par exemple l'Etat qui engage une procédure d'élaboration d'un Schéma de Mise en Valeur de la Mer sans tenir compte des résultats d'un forum issu d'une initiative locale, qui avait abouti à décider de mettre en place des espaces de concertation : ceux-ci ne verront pas le jour alors qu'ils étaient portés par une dynamique en cours. Le peu de cas parfois accordé par l'Etat aux initiatives préexistantes apparaît aussi dans l'exemple suivant : une association naturaliste ayant identifié un espace comme possible zone Natura 2000, une opposition locale se crée, puis une concertation avec les agriculteurs et les collectivités locales conduit à un accord sur le retrait du projet accompagné d'un engagement des agriculteurs, avec les environnementalistes, à faire « mieux que Natura 2000, sans Natura 2000 ! ». Une collaboration s'engage : c'est le moment que choisi l'Etat pour classer la zone Natura 2000, malgré l'opposition de tous.

Ces exemples sont symptomatiques du manque de reconnaissance dont bénéficient les initiatives locales de concertation. Ceci transparait également dans certains écrits, par exemple le rapport du Commissariat Général au Plan (2005) sur les conflits d'usage et le rôle de l'Etat. En effet, il n'évoque la concertation que sous une forme institutionnalisée, initiée et maîtrisée par des organisations publiques, en amont de décisions qui ne sont du ressort que de ces organisations. La concertation est envisagée au travers de commissions administratives, de débats publics, de conférences de citoyens. Une seule proposition fait appel à une instance mieux ancrée dans les territoires, avec les conseils de développement des pays et des communautés d'agglomération. Mais il est dit que « le conseil de développement peut devenir le lieu d'un dialogue avec les représentants de l'Etat 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. Et il ajoute

que « *les décisions exécutoires ne doivent 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'Etat (préfet)* ». 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 les actes et discours d'organisations publiques qui peinent 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. Contrairement à ce que l'on observe par exemple en Australie, où la politique agri-environnementale est basée sur une offre d'appui à des « *landcare group* » qui ne sont autres que des initiatives locales (Beuret, Saika, 1999), les organisations publiques explorent rarement une fonction d'appui à une concertation initiée et conduite par d'autres acteurs. De telles initiatives sont reconnues au niveau local, elles ne le sont pas ou peu au niveau national.

Les mondes de la concertation : plusieurs entrées, deux hémisphères

Au-delà de l'Etat et de sa vision, l'analyse du panorama institutionnel de la concertation autour de l'environnement et du développement durable, montre que les acteurs qui investissent ce champ ont des langages et des approches de la concertation fortement marqués par des mondes références qui ne sont pas les mêmes et qui restent relativement cloisonnés. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous avons identifié, à partir d'entretiens avec des personnes ressources (Beuret, Cadoret, 2007), les « mondes » suivants :

- **Le monde de l'eau :** La Directive Cadre sur l'Eau (DCE, 2000) rend obligatoire la participation du public dans les processus de planification. Il est précisé qu'il est attendu une participation pleine et entière du public à la décision, mais la concertation autour de l'eau s'arrête souvent à des « *corps intermédiaires* » (élus, représentants professionnels, administrations). Des procédures particulières portent sur les pollutions d'origine agricole : elles mobilisent des agriculteurs et des acteurs du monde de l'eau, mais restent dominées par le monde agricole.
- **L'environnement et la biodiversité :** le monde de l'environnement évolue vers une plus grande ouverture à la concertation. Autour de Natura 2000 se structurent notamment des espaces de concertation formalisés.
- **Les documents d'urbanisme, la planification spatiale :** la loi impose des obligations de concertation et de projection dans l'avenir autour des documents d'urbanisme. C'est un monde occupé avant tout par des urbanistes dont le langage n'est celui ni des environnementalistes, ni des agriculteurs, ni des acteurs de l'eau. Ces acteurs se retrouvent dans des temps de concertation, mais restent dans des sphères distinctes.
- **L'aménagement :** l'obligation de concertation imposée par la loi lors de la réalisation de certains aménagements a conduit les grands aménageurs à se doter d'outils pour y répondre. La Commission Nationale du Débat Public, saisie pour organiser des débats publics particuliers, joue désormais un grand rôle. Il s'agit là encore d'une sphère distincte : le débat est marqué par une très forte dissymétrie d'information, de moyens et de formats d'action entre l'aménageur et ses opposants.
- **Les mondes du développement : agricole, rural, durable.** On trouve là des agents de développement en position d'assembleurs de partenariats, dans des opérations qui supposent de créer des synergies entre de multiples contributeurs. Ceci suppose d'animer des processus de concertations.

- **La « petite concertation » pour le mieux vivre ensemble.** Il reste à citer des acteurs qui entrent dans le champ de la concertation comme par inadvertance, parce qu'ils veulent agir dans un espace de proximité, d'appartenance. Ce sont des citoyens qui se mobilisent pour des causes qu'ils pensent justes : des habitants d'un quartier veulent mettre en avant des besoins particuliers, des personnes entendent préserver un patrimoine local. Contrairement aux acteurs des autres mondes, elles ont peu de références communes, ne sont pas inscrites dans des réseaux susceptibles de les appuyer et peuvent sortir de ce champ aussi vite qu'elles y sont entrées.

Se retrouvant autour de thématiques communes, ces mondes tendent aujourd'hui à tisser des liens. Par exemple 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 illégale (Cadoret, 2006). Des liens se tissent, mais ces mondes restent distincts. Nous constatons qu'ils se situent dans un champ de la concertation clairement polarisé, avec des acteurs qui gravitent autour d'un pôle ou d'un autre (figure 2).

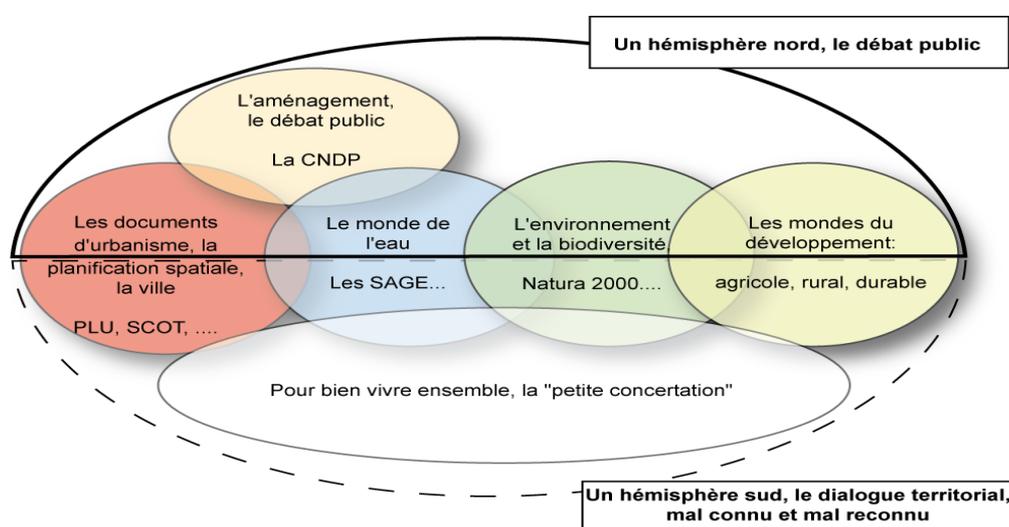


Figure 2 : deux hémisphères pour la concertation : le débat public et le dialogue territorial

Nous assimilons le premier pôle, celui du débat public, à l'hémisphère Nord car il est doté de moyens conséquents, bien qu'il associe quantitativement moins d'acteurs. Selon Candau et Ruault (2006), par débat public, on entend la confrontation d'idées à propos des objectifs et du contenu de la future action : 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. Ce champ est polarisé autour de la Commission Nationale du Débat Public, autorité administrative indépendante qui organise des débats publics - à condition qu'elle soit saisie - et tente d'en tirer des enseignements méthodologiques. 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. Le dialogue territorial est 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 social (Guihéneuf *et al.*, 2006). Il ne s'agit plus ici d'organiser des temps de débat autour d'un projet prédéfini, mais d'engager un certain nombre d'acteurs dans des rapprochements et une construction commune. Les initiatives que nous avons analysées sont dans ce champ.

Pour une politique publique d'appui à une gouvernance territoriale endogène

Les initiatives locales de concertation que nous avons analysées relèvent d'une gouvernance territoriale endogène. Si elles bénéficient de si peu de reconnaissance, c'est probablement parce que l'Etat finance déjà ses propres procédures et que ces initiatives se situent précisément dans les interstices de l'action publique, là où l'état est défaillant. L'Etat cherche certes à améliorer ses modalités d'action : la mise en place de Missions Inter Services de l'Eau vise par exemple à remédier aux effets des cloisonnements entre les différents services qui agissent sur cet objet. Mais l'action publique restera toujours incomplète et imparfaite. Face à cela, des initiatives locales jouent un rôle correctif : l'Etat gagnera à tenir compte de leur existence et à les soutenir.

Comment le faire ? L'analyse des projets soutenus par la Fondation de France nous a permis d'identifier des besoins et d'esquisser ce que pourrait être une politique publique en la matière. Nous proposons en particulier de mettre en place une offre de financement adaptée aux rythmes, à l'originalité, à la diversité de ces initiatives. Il s'agit de soutenir des initiatives dont les finalités rejoignent des objectifs d'intérêt général. Ce soutien financier devra être suffisamment souple pour s'adapter à des initiatives très diverses et sans résultats immédiatement évaluables. Un soutien méthodologique pourra aussi être proposé, en facilitant l'accès à des ressources particulières, notamment en matière de médiation (Cadoret, 2007). Pour répondre à ce besoin ont émergé ici et là des réseaux de professionnels bénéficiant de compétences et d'une expérience en matière de médiation et de conduite de concertations, sur la base d'initiatives locales associatives : ces initiatives pourraient faire l'objet d'un soutien spécifique.

Outre ce soutien direct, il nous semble important d'accompagner l'innovation locale. Il s'agira notamment de permettre à des porteurs de projets riches en idées mais dispersés, d'échanger pour co-construire des innovations à partir de leurs expériences respectives, puis de diffuser ces innovations, au bénéfice de tous. Des observatoires des initiatives locales de concertation pourraient être mis en place : l'enjeu sera, sur la base d'un travail de veille, d'accompagner et d'institutionnaliser des changements proposés par les acteurs à l'issue de ces processus de concertation. Les protagonistes en viennent très souvent à proposer de faire évoluer des règles, des organisations ou à suggérer de redéfinir des échelles et formats d'action publique. Il ne s'agit pas de souscrire à toutes ces propositions mais de les repérer et de les passer au crible de l'intérêt général : lorsqu'elles répondent à la fois à l'intérêt des acteurs qui les suggèrent et à l'intérêt général, ces propositions méritent un examen attentif. Enfin, nous proposons de soumettre certaines procédures exogènes visant à mettre en place des dispositifs de concertation à un diagnostic préalable portant sur les initiatives locales de concertation existant dans le territoire. Ceci évitera de voir certaines dynamiques locales annihilées par des procédures venues d'ailleurs et de voir ces initiatives exogènes rencontrer des résistances qu'elles comprennent mal.

Conclusion

L'échantillon des 298 projets soutenus par la Fondation de France nous a permis de réaliser une analyse comparative, quantitative, cartographique. La composition de cet échantillon est certes influencée par les termes de l'appel à projet : cet échantillon n'est pas représentatif mais permet d'avoir une image assez nette de la réalité des initiatives locales de gouvernance territoriale de l'environnement, en France.

Ces initiatives sont mises en place par des acteurs et sur des thématiques très divers. La diversité touche aussi à ce que l'on fait ensemble : en amont, en aval ou au cœur de la concertation, tout dépend du stade auquel on se trouve dans un itinéraire de concertation. La plupart de des projets visent d'abord à mobiliser et rapprocher des acteurs peu enclins à se parler, en amont de la concertation proprement dite : il faudra en tenir compte pour mettre en place un accompagnement adapté. Nombre de ces initiatives visent à corriger ou compléter l'action publique là où elle se révèle défailante ou lacunaire : elles viennent prolonger des politiques de l'environnement, de promotion d'une agriculture multifonctionnelle, de participation des citoyens à l'action des collectivités publiques locales. Pourtant, ces initiatives manquent cruellement de reconnaissance : ceci apparaît dans certains textes conçus pour guider des choix de politiques publiques ou dans certaines interventions de l'Etat, dans les territoires, aveugles vis-à-vis des initiatives existantes. Face à cela, au-delà du plaider pour une vraie reconnaissance de ces initiatives, nous esquissons les contours de ce que pourrait être une politique publique d'appui à une gouvernance territoriale de l'environnement issue d'initiatives locales.

Les enjeux sont importants. Il ne s'agit pas d'idéaliser l'initiative locale : certaines initiatives présentent des risques. La concertation peut servir à des acteurs qui ont le même point de vue à renforcer leur position pour l'investir dans le rapport de force, à exclure les absents de l'accès à certaines ressources, ou à s'entendre sur un projet aux effets contestables du point de vue de l'intérêt général. Mais au-delà d'une nécessaire prudence, force est de reconnaître que la gouvernance territoriale est le fait d'acteurs locaux qui prennent l'initiative de façon autonome, comme elle peut être le fruit de mécanismes proposés par les pouvoirs publics. Lorsque l'initiative locale contribue à l'intérêt général, ceux qui représentent l'intérêt général ont intérêt à l'appuyer par un travail de repérage, d'accompagnement financier et méthodologique, de valorisation de l'action locale. Ceci mérite une politique spécifique.

Bibliographie

- Benko G., Lipietz A. (1992) « 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 », PUF, Paris, pp 379-388
- Bertrand N. Moquay P. (2004) « La gouvernance locale, un retour à la proximité », In Economie Rurale n°280, pp.77-95
- Beuret J.E., Cadoret A. (2007) « Ensemble pour Gérer le Territoire » : 300 projets la loupe ». Rapport final, Fondation de France, Paris, 216 p. + annexes
- Beuret, J.E. (2006). La conduite de la concertation, pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources. Éditions L'Harmattan. Paris. 340 p.
- Beuret J.E., Trehet C. (2001) "Des médiations pour la gestion de l'espace rural", In "Le courrier de l'environnement de l'INRA", n°43, pp 25-40.
- Beuret J.E., Saika Y., OCDE (1999) Cultiver les aménités rurales : une perspective de développement économique, Ed. OCDE, 122p.
- Cadoret A., (2007) « la médiation : outil pour une gestion durable des conflits d'usage ? » Colloque Développement Durable et Gouvernance des Territoires, ERSA et ASRDLF, Paris, 29 aout-2 septembre 2007
- Cadoret A., (2006) Conflits d'usage liés à l'environnement et réseaux sociaux : enjeux d'une gestion intégrée ? Le cas du littoral du Languedoc-Roussillon, Thèse de doctorat de géographie-aménagement, Université Paul Valéry, Montpellier III, 586p.

- Candau J., Ruault C. (2006), In « La formation au dialogue territorial : quelques clés issues d'une réflexion collective », Ed. Educagri, 194 p.
- Candau J. (1999) « Usage du concept d'espace public pour une lecture critique des processus de concertation : le cas des OLAE en Aquitaine », In Economie Rurale, n°252, pp 9-15.
- Dziedzicki, J.-M.(2001). « Gestion des conflits d'aménagement de l'espace : quelle place pour les processus de médiation ? ». Thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme. Tours : Université de Tours. 443 p.
- Guihéneuf P.Y., Cauchoix F., Barret P., Cayre P., (2006). « la formation au dialogue territorial : quelques clés issues d'une réflexion collective », Ed. Educagri, 194 p
- Jean B., Ependa Muteba Wa A. (2004) Le capital social et le renforcement des « capacités de développement » des communautés rurales : les enseignements d'une étude canadienne, In Revue d'Economie Régionale et Urbaine n°5 [2004], pp 673-694
- Lascoumes P., Le Bourhis J.P. (1998). « Le bien commun comme construit territorial », Politix, n°42, p. 37-66.
- Mermet Laurent (2006), « La « concertation » : un terme flottant pour un domaine mouvant ? », Revue Négociations, n°5, 2006/1, pp 75-79
- Rallet A., Torre A. (2004) Proximité et localisation, In Economie Rurale n°280, mars-avril 2004, pp 25-41
- Touzard Hubert (2006) « Consultation, concertation, négociation : une courte note théorique », Revue Négociations, n°5, 2006/1, pp 69-74
