



HAL
open science

Une gestion territoriale participative pour limiter les conflits d'usage

Nathalie Molines, Jean-Marc Martel, Jean-Jacques Chevallier

► **To cite this version:**

Nathalie Molines, Jean-Marc Martel, Jean-Jacques Chevallier. Une gestion territoriale participative pour limiter les conflits d'usage. : GRAILLOT Didier, WAAUB Jean-Philippe. Aide à la décision pour l'aménagement du territoire: méthodes et outils, Hermès Lavoisier, 2006, Traité IGAT, série Aménagement et Gestion du Territoire. hal-02151132

HAL Id: hal-02151132

<https://hal.science/hal-02151132>

Submitted on 13 Jun 2019

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.

Chapitre 10

Une gestion territoriale participative pour limiter les conflits d'usage

Nathalie Molines*, Jean-Marc Martel** et Jean-Jacques Chevallier**

*CRENAM – Université de St Etienne – France
**BCDM Conseil & Université Laval - Québec –Canada

10.1. Introduction

Aujourd'hui, de plus en plus de situations décisionnelles nécessitent la prise en compte, d'une façon ou d'une autre, des valeurs de plusieurs intervenants. C'est le cas notamment des décisions qui concernent l'utilisation du territoire (eau, forêts, énergie,...). Les décisions prises dans ce domaine, spécifiquement dans une perspective de développement durable, doivent refléter les valeurs véhiculées par l'ensemble de la société puisqu'il s'agit en fait souvent de choix de société [ROU 96].

L'implication du public dans les processus de décision touchant la gestion du territoire public s'est avérée indispensable. Les décideurs officiels doivent composer avec de nouveaux partenaires, de plus en plus nombreux, qui exigent que leurs

2 Méthodes et outils d'aide à la décision pour l'aménagement du territoire

points de vue soient pris en compte. L'intégration de ces nouveaux partenaires dans les processus de décision implique que l'on revoie les approches plutôt technocratiques, guidées par des processus analytiques traditionnels, pour se tourner vers des processus décisionnels plus démocratiques afin d'en augmenter la légitimité [ROU 96], [MOL 03]. Ainsi, compte tenu des nombreux systèmes de valeurs en jeu et de la difficulté d'incorporer différents points de vue, souvent conflictuels, la gestion territoriale invite à une réflexion sur les processus de décision public.

Dans la prochaine section, après avoir illustré à partir de deux cas les conflits d'usage du territoire, nous présenterons brièvement quelques modes d'implication du public. Arrivant à la conclusion que les processus traditionnels de consultation et de négociation ne sont pas adéquats pour prévenir ou résoudre les conflits d'usage, nous proposons, dans la section trois, une démarche de résolution conjointe de problème où chacun des intervenants peut légitimement faire valoir ses intérêts. Cette démarche, que nous qualifierons de **démarche participative multicritère**, s'inscrit dans la lignée des processus de résolution de conflits environnementaux [MCK 90]. Elle prend appui d'une part sur la gestion des parties intéressées [BAN 98], [KEE 92] et, d'autre part, sur l'aide multicritère à la décision [ROY, 93]. Dans la section quatre, nous illustrons l'application de cette démarche pour la gestion du bassin versant de la rivière Etchemin. La section cinq est consacrée à aux apports de cette démarche pour les agendas 21 locaux. Nous terminons dans par une conclusion sur les mérites d'une telle démarche participative multicritère et sur les exigences de sa mise en œuvre.

10.2. Conflits d'usage et implication du public

Le territoire est considéré comme un espace de ressources [BER 00]. La rareté de ses ressources est à l'origine de nombreuses interactions sociales, appelées également « conflit d'usage ». L'implication des acteurs locaux dans la gestion de leur territoire limite les conflits et facilite la définition de solutions consensuelles. Après avoir rapidement exposé les différentes formes de conflits d'usage, nous nous intéresserons aux différents modes d'implication du public.

10.2.1. Types de conflits d'usage

Il est possible d'assimiler le conflit d'implantation à un « *débat entre les parties sur l'acceptabilité sociale de l'implantation nouvelle* » [ZWE 97]. Il y a conflit lorsque les populations n'envisagent plus la nouvelle infrastructure comme un vecteur d'amélioration de leur qualité de vie et trouvent au contraire que la distribution des avantages et des inconvénients leur est défavorable. Du point de vue de l'aménagement territorial ceci s'explique par le fait que la plupart des

aménagement fondamentaux a été réalisée dans les années 70-80 et que certaines répercussions révélées a posteriori (effet de coupure des tracés autoroutiers ou impacts de certaines activités industrielles) incitent les populations à ne plus se focaliser sur les bénéfices économiques escomptés mais à intégrer d'autres aspects de cette problématique (risques éventuels, dommages sur la qualité de vie, impacts environnementaux,...).

Les conflits territoriaux présentent un certain nombre de caractéristiques communes [FER 99]. Ces conflits concernent tous un espace géographique donné, ainsi que l'ensemble de la population qui y est associé. Plusieurs « classes » d'acteurs (élus, administrations, opérateurs publics et privés, associations, public...) sont ainsi impliqués dans le conflit. Ces acteurs (les parties intéressées) sont porteurs d'intérêts multiples : économie, agriculture, écologie, paysage, patrimoines divers, politique, situation sociale, etc.

Au niveau territorial, on dénombre deux types de conflits. Le premier est lié à la nécessité de partager un territoire donné (commune, bassin versant, parc naturel régional...) entre des activités hétérogènes et parfois antagonistes. L'espace est alors perçu comme un enjeu social entre des groupes à stratégies différentes [BAI 93], [MOR 99]. Par exemple, l'étalement urbain se fait souvent au dépend du territoire agricole. Dans ce cas, les acteurs doivent s'entendre sur une solution acceptable par tous afin que personne ne soit totalement lésé. Le deuxième type de conflits concerne l'introduction d'une nouvelle infrastructure. Celle-ci vient alors modifier le paysage existant et perturbe considérablement la perception que chacun a de son territoire. Cette agression est d'autant plus ressentie que l'infrastructure proposée a des connotations négatives et des bénéfices directs incertains (autoroute, centrale nucléaire, décharge...). Chacun essaie alors de protéger son environnement immédiat. Cette attitude est retranscrite sous l'appellation « phénomène NIMBY » (« Not in my back yard » c'est-à-dire « pas dans mon jardin ») [MOL 03].

Ces deux types de conflits sont illustrés dans les cas suivants. Le premier traite du conflit d'usages à l'échelle d'un bassin versant et le deuxième des conflits liés à l'implantation d'éoliennes.

Deux facteurs expliquent les conflits existant à l'échelle du bassin versant. La première source de conflits est liée à la multiplicité et à l'hétérogénéité des activités concentrées sur ce territoire. Le deuxième facteur, qui augmente encore davantage les effets du premier, est inhérent à la répartition des diverses activités (agricoles, industrielles, récréatives...) sur l'ensemble du territoire. En effet, la partie aval, souvent plus urbanisée, possède des attentes bien précises sur la qualité de l'eau et reproche souvent aux agriculteurs leurs pratiques culturales [CAQ 01]. De la même façon, les secteurs en amont, au poids économique moindre, dépendent des besoins indirects des zones urbaines (espaces récréatifs, productions d'eau potables,

4 Méthodes et outils d'aide à la décision pour l'aménagement du territoire

demande agricole) et n'acceptent pas toujours d'être pilotés par les agglomérations et les industries qui concentrent les pouvoirs économiques et politiques. Cette confrontation entre les communautés complexifie les prises de décisions et nécessite une méthode de gestion participative bien adaptée.

Les conflits liés à l'implantation d'éoliennes sont caractéristiques des conflits d'implantation. Que ce soit dans le cadre d'un projet autoroutier ou de la création d'une usine de traitement des déchets, l'introduction d'un nouvel équipement dans un univers existant entraîne polémiques et controverses. Dans le cas de l'éolien, on assiste depuis la mise en place d'Eole 2005 en France à une explosion du nombre de projets d'implantation. Ce foisonnement anarchique de projets est très mal perçu par les populations locales qui se mobilisent et se regroupent en associations pour défendre leur cadre de vie [LEM 02].

Dans un tel contexte, on assiste à une confrontation entre les partisans de la réalisation du projet, qui voient en l'éolienne une opportunité d'enrichissement pour la commune et une solution durable d'accroissement de l'offre énergétique et les opposants qui dénoncent l'impact visuel et sonore d'une telle infrastructure, ainsi que les effets négatifs potentiels sur l'avifaune.

Dans un cas comme dans l'autre, la réduction des conflits passe nécessairement par l'implication des populations locales. Cette intégration peut être abordée de plusieurs manières [JOL 00] que nous aborderons dans la section suivante.

10.2.2 Modes d'implication du public

La question de la **participation** se pose quand on veut intégrer dans le processus de gestion territoriale toutes les Parties Intéressées (PI). Ces dernières peuvent non seulement influencer la gestion, mais être affectées par elle. Les parties, potentiellement concernées, sont nombreuses et hétérogènes. Il s'agit, la plupart du temps, de groupes intermédiaires constitués en fonction d'intérêts collectifs spécifiques : associations d'habitants, groupes écologistes, partis politiques, groupes professionnels (syndicats, associations patronales) ou économiques (associations d'industriels, chambres professionnelles). Des citoyens peuvent également être amenés à intervenir à titre individuel dans un processus de décision.

Il est possible de distinguer plusieurs modes de participation, en fonction de l'intensité de l'intégration des PI à la décision. Keeney [KEE 92] distingue trois modes d'implication du public. Dans le premier, le décideur principal (un type de parties intéressées), doit tenir compte, pour diverses raisons, des points de vue d'autres PI. Le deuxième mode implique que toutes les PI s'entendent sur la solution à adopter, il s'agit de la négociation. Le troisième mode est associé aux décisions

collectives, une solution ou une option sont alors choisies collectivement par plusieurs PI. La décision collective ne requiert pas, comme dans la négociation, que toutes les PI soient en accord avec la décision.

Zartman [ZART 77] fait aussi une distinction entre trois modèles de « décision de société » qui correspondent assez bien aux modes proposés par Keeney. Il semble cependant que dans la grande majorité des cas, l'implication du public dans un processus de décision passe par un des deux modes correspondant à la simple consultation (décision autocratique) ou à la négociation (décision par consensus unanime).

La consultation constitue un premier niveau où l'implication des PI est minimale. En effet, il s'agit d'une situation où un décideur unique prend connaissance des points de vue de différentes PI avant de prendre sa décision. La décision est prise selon le jugement du décideur, qui incorpore, à son système de préférences, les points de vue des différentes PI. Cette intégration est faite en portant un jugement de valeur sur ces différents points de vue.

La consultation fut le premier mode d'implication envisagé en gestion de l'environnement. Cependant, comme le mentionne Simos [SIM 90] « cette démarche planificatrice traditionnelle autoritaire va à l'encontre de l'évolution politique qui se dirige vers un sens plus participatif ». En effet, pour les décisions importantes touchant le territoire, les différentes PI exigent d'être impliquées plus directement dans le processus de décision, de façon à ce que leurs intérêts soient explicitement pris en compte. On constate une insatisfaction croissante du public face à l'incapacité des bureaucrates à prendre des décisions appropriées [LAN 93]. Ainsi, des citoyens contestent par la voie des tribunaux, les décisions avec lesquelles ils ne sont pas d'accord. Ces disputes s'avèrent coûteuses et, plus important encore, imposent souvent des délais qui remettent en cause la réalisation des projets. Le public veut avoir un impact réel sur la décision.

La négociation fut suggérée pour remplacer la consultation afin de pallier aux problèmes de légitimité et pour augmenter le niveau d'implication des PI. En passant de la consultation à la négociation, le décideur officiel doit alors céder une partie très importante de son pouvoir en accordant un droit de veto sur la décision à chacune des autres PI appelées à participer à la négociation. Selon Kissinger [KIS 69], la négociation est le processus qui combine des positions conflictuelles dans une position commune, la règle de décision étant l'unanimité. Par rapport au niveau d'implication, la négociation se situe à l'opposé de la consultation.

Dans ce contexte de négociation où chacune des parties dispose d'un droit de veto, il peut être difficile de conclure, voire impossible d'éviter l'impasse : la non-décision. En gestion territoriale, en plus du nombre des PI, on doit faire face à de

nombreux systèmes de valeurs différents et, dans bien des cas, conflictuels [COC 88]. Il semble donc que la négociation dans un tel contexte ne peut mener qu'à l'affrontement ou, tout au moins, à l'impasse. Pour dénouer l'impasse dans la négociation, Raiffa [RAI 82] propose de transformer le processus de négociation en un processus de résolution conjointe du problème. Donc, après être passé d'un extrême à l'autre quant au niveau d'implication du public (de la consultation à la négociation). Il convient de trouver un autre mode d'implication des PI qui convienne à la gestion territoriale. A savoir, un mode d'implication intermédiaire qui correspond au troisième mode de Keeney [KEE 92] : la gestion participative.

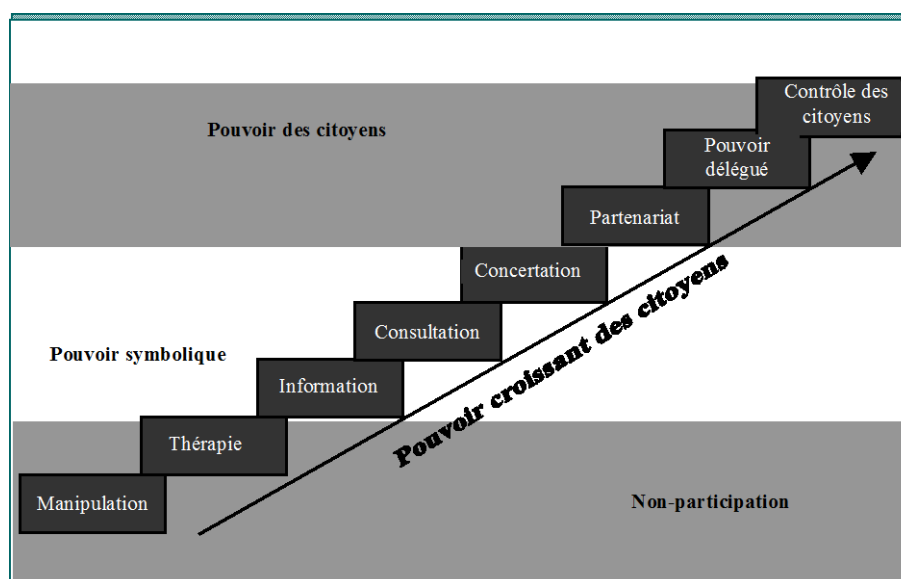


Figure 10.1. Niveaux de participation selon Arnstein [ARN 69]

D'autres types de participation du public existent. Arnstein [ARN 69] replace dans un modèle hiérarchisé les paliers traditionnels de participation dans les problématiques territoriales (figure 10.1).

Cette figure propose deux niveaux : **l'information** et la **concertation**. La concertation sera discutée plus loin dans le cadre de la gestion participative. L'information est un processus à sens unique qui correspond au niveau minimal de la participation et qui consiste à informer les PI de l'avancée de la procédure décisionnelle. Même si elle est incontournable, l'activité d'information n'est pas toujours réalisée correctement, ni d'ailleurs – compte tenu des formes de la décision – aisée à réaliser. Cette information doit en effet être pertinente, impartiale,

régulière, complète et compréhensible par toutes les parties, autant de conditions qui sont rarement remplies.

La gestion participative correspond à une situation où on est en présence de plusieurs parties intéressées dont l'implication dans le processus de décision est essentielle pour atteindre une certaine légitimité. Les parties n'ont pas nécessairement toutes la même importance ni le même rôle. Il faut donc concevoir une procédure qui permettra une implication de ces parties à divers niveaux. Chacun pourra alors s'exprimer et ainsi avoir un impact, si minime soit-il, sur la décision. La prise en compte effective et efficace de diverses PI dans un processus de décision est justement l'objectif de la gestion des parties intéressées. Elle vise d'abord à identifier l'ensemble des personnes ou groupes qui sont affectés ou peuvent influencer, directement ou indirectement, la décision. On détermine ensuite le mode d'implication de chacun d'eux dans le processus de décision. Cette implication n'est pas nécessairement uniforme pour toutes les PI, comme c'est le cas dans la négociation où chacune dispose d'un droit de veto sur la décision.

La légitimité d'un tel processus de décision n'est pas la même que dans la négociation où le consensus est nécessaire pour qu'une décision soit prise. Toutefois, comme dans le cas de la négociation, le décideur officiel doit céder une partie de sa souveraineté aux autres PI, mais à l'intérieur du cadre d'une procédure. La légitimité de la gestion participative se retrouve dans un consensus de départ « implicite », les PI acceptent de se soumettre à la procédure prévue pour l'adoption d'une solution. On peut facilement faire un parallèle avec la démocratie. Le défi de la gestion participative est donc de concevoir une procédure qui arbitre les conflits entre les points de vue divergents des différentes PI, tout en étant légitime à leurs yeux comme doit l'être tout système démocratique. Ainsi, il est possible de transformer un problème de négociation en un problème de décision conjointe, si les parties s'entendent sur la procédure menant à cette décision.

C'est dans cette perspective de gestion participative qu'ont été créées dans plusieurs régions du Québec des tables de concertation. Ce type de concertation nécessite l'ouverture d'un débat sur l'objet de la décision, et implique que les personnes en charge de la décision réagissent aux questions, remarques et critiques émises lors de la consultation. Généralement, la décision finale/définitive est prise dans une autre enceinte que celle de ce débat, dont les formes doivent par ailleurs être formalisées. Un des obstacles majeurs rencontrés par ces tables de concertation est que, au-delà de la discussion et des échanges, il est bien difficile d'aboutir à une réelle formulation de solutions aux problèmes abordés. C'est malheureusement le sort qui guette les démarches mettant en avant la participation du public si elles ne se déploient pas autour d'éléments structurants.

L'aide multicritère à la décision (AMCD) est une approche constructive visant à fournir des outils permettant de progresser dans la résolution d'un problème où plusieurs points de vue, souvent contradictoires, doivent être pris en compte [VIN 89]. Comme l'AMCD est conçue pour arbitrer les conflits entre des points de vue (critères) divergents, [MAY 99] la qualifie d'aide à la négociation multicritère. La démarche que nous proposons dans la section suivante se fonde précisément sur la gestion des PI à partir de l'AMCD. Nous parlons d'une démarche participative multicritère, car il y a en fait diverses manières de l'articuler tout en se basant sur les mêmes ingrédients [BER 02].

10.3. Une Démarche Participative Multicritère (DPM)

Comme nous l'avons mentionné antérieurement, la gestion territoriale participative, en ouvrant le débat à un nombre important de PI, implique la prise en compte de systèmes de valeurs variés et de préoccupations multiples et antagonistes. Cette nouvelle réalité complexifie sérieusement le processus décisionnel, mais est incontournable. La démarche proposée laisse à chacune des parties la possibilité d'exprimer son opinion sans qu'elle soit immédiatement placée en concurrence avec les autres, elle facilite la communication entre les intervenants. La possibilité d'exploiter l'ensemble des idées émises pour développer des scénarios de solutions et pour formuler d'éventuelles propositions de compromis dynamise la réflexion, stimule l'imagination et enrichit l'éventail des possibilités.

Cette démarche vise à dépasser une simple consultation des PI, pour structurer de manière rigoureuse un processus décisionnel intégrant plusieurs intervenants et conciliant des points de vue divergents [CHE 99]. Il s'agit d'une démarche construite sur la base des éléments d'une formulation multicritère d'un problème de décision. Mais cette démarche se veut avant tout participative ; les scénarios, les critères, les poids de ceux-ci et les seuils requis étant élaborés, construits et déterminés par les intervenants. Elle est donc ouverte aux différentes PI, organisée autour d'un dialogue fondé sur la confiance, permettant à chacune d'exposer son point de vue. Elle privilégie la concertation, c'est-à-dire la recherche de synergies et de solutions de compromis acceptables. Elle organise l'avancée du processus de décision en phases bien déterminées, constituées de tâches spécifiques. Elle répartit aussi clairement les rôles entre les différents intervenants.

Nous structurons cette démarche autour de trois grandes phases : 1. le lancement de la démarche, 2. la structuration du problème et 3. la formulation de la (des) recommandation(s). Chacune de ces phases comporte plusieurs tâches (figure 10.2.) ; voici brièvement les grandes lignes de ces étapes et de leurs tâches.

Le lancement de la démarche est une phase essentiellement participative. Elle vise à exprimer les objectifs du processus, à identifier et sensibiliser les PI, à former et structurer les groupes de travail ainsi qu'à recueillir leurs avis sur les préoccupations à prendre en compte dans la formulation du problème.

Après avoir identifié les parties intéressées par la gestion du territoire concerné, celles-ci sont convoquées à une réunion d'information sur la problématique afin de faire partager une compréhension globale et de développer une vision commune de la situation, ce qui facilitera la communication et permettra d'éviter certains conflits. Au cours de cette réunion, on peut former un groupe de concertation (GC) représentatif de toutes les PI.

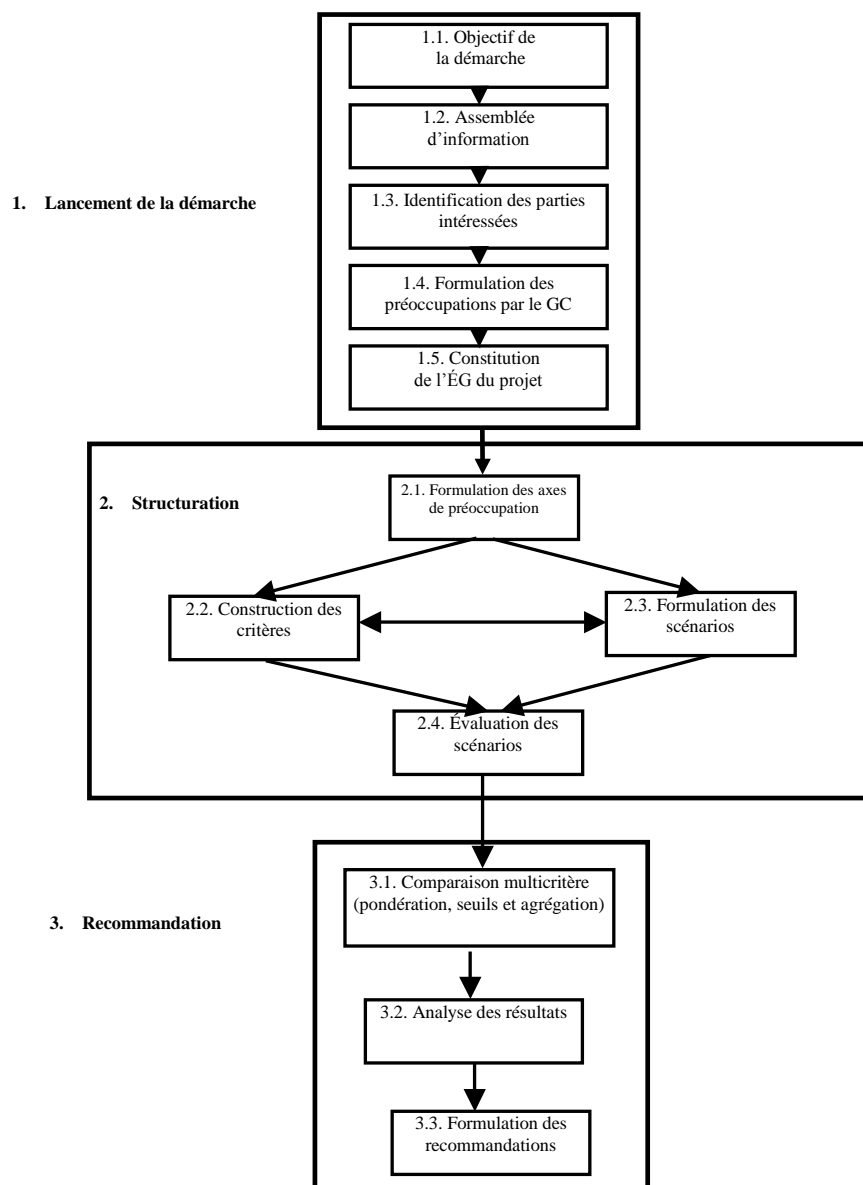


Figure 10.2. Organisation de la Démarche Participative Multicritère

Souvent, ces dernières sont trop nombreuses pour qu'elles puissent toutes participer de manière efficace à tout le processus de décision. De plus, pour améliorer l'efficacité du processus, on forme une équipe de gestion (EG) de taille réduite, qui sera responsable de la mise en œuvre de la démarche. On a souvent recours au « brainwriting » pour recueillir les préoccupations de PI à travers des membres du GC. Cette phase relève essentiellement de la dynamique de groupe et de l'animation par une PI « neutre » ou par une tierce personne, ainsi que de la gestion des PI.

La structuration du problème est une phase un peu plus technique qui vise à structurer le problème à partir des éléments d'une analyse multicritère. Ces éléments sont une famille (cohérente) de critères d'évaluation, une liste exhaustive de scénarios (actions, options, ...) potentiels, et des évaluations des scénarios effectués sur chacun des critères. Les deux premiers éléments sont principalement extraits des préoccupations formulées par les PI.

La construction des critères doit satisfaire certaines conditions [ROY 93] et il faut leur associer une échelle de mesure. A cette étape, il est important que les participants se concentrent sur leur système de valeurs, plus que sur les solutions. Les scénarios doivent être élaborés de manière suffisamment détaillée pour pouvoir être évalués. En principe, ce sont les membres du GC qui effectuent l'évaluation des scénarios, sauf pour certains critères techniques où l'on fait appel à des experts. Cette phase conduit à un tableau d'évaluations multicritères des scénarios.

La formulation des recommandations est la dernière phase, elle aussi participative. Elle porte sur la mesure de ces facteurs pour chacun des scénarios à soumettre à l'analyse multicritère proprement dite. Cette comparaison recourt à différents algorithmes mathématiques, dont les résultats peuvent être analysés et explicités. Après étude et discussion, les résultats, servent de base aux recommandations soumises aux décideurs. Ces recommandations représentent le résultat final de l'ensemble de la démarche.

10.4. Un exemple d'application : le bassin versant de la rivière Etchemin

Bien que cet article n'aspire pas à une présentation exhaustive de ce projet, il nous semble utile d'illustrer l'apport d'une telle démarche par un exemple concret.

Nous nous proposons donc de présenter rapidement cette expérience de gestion participative et de réfléchir ensuite à l'intérêt et à l'apport de la DPM.

Pour une présentation détaillée du projet Etchemin, nous vous renvoyons à [BCD 02] et [BOU 02].

10.4.1. Présentation du projet

Le bassin de la rivière Etchemin, situé sur le côté sud du fleuve Saint-Laurent, couvre une superficie de 1 466 km². La rivière Etchemin, longue de près de 123 km, s'écoule des massifs appalachiens vers le piedmont. Elle atteint ensuite les basses-terres du Saint-Laurent. Elle est alimentée par huit affluents drainant des superficies de plus de 40 km², dont sept se trouvent dans le piedmont. La rivière se jette dans le fleuve Saint-Laurent à la hauteur de Saint-Romuald.

La principale problématique de ce bassin est sans aucun doute la qualité de l'eau. La figure 10.3. souligne l'opposition entre la bonne qualité des cours d'eau en amont du bassin et la qualité dégradée des cours d'eau en aval. Cette pollution, d'origine essentiellement agricole, a une incidence sur les résidents et les divers habitants du territoire, ainsi que sur les habitats fauniques.

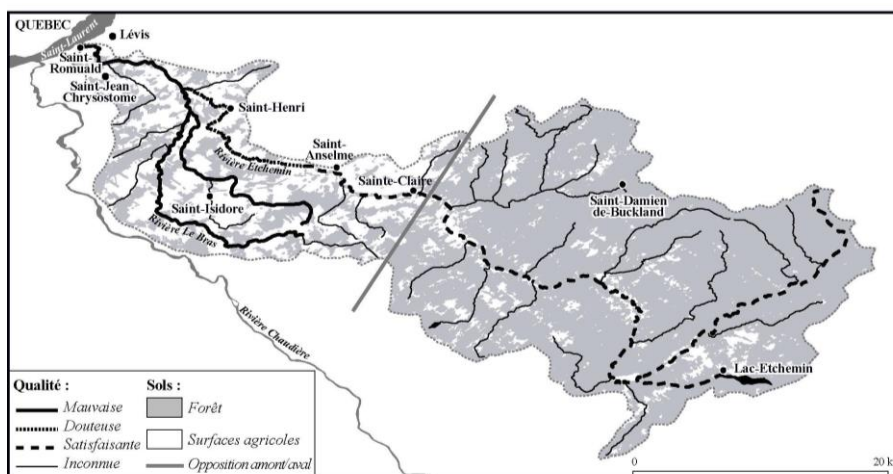


Figure 10.3. Qualité des eaux et occupation du sol du bassin de la Rivière Etchemin (1998)

Dès 1993, un projet de gestion intégrée du bassin versant de la rivière Etchemin a été envisagé par le Comité de Restauration de la Rivière Etchemin (CRRE). Ce regroupement de citoyens souhaitait restaurer la rivière Etchemin afin d'y réintroduire le saumon (espèce disparue depuis au moins 150 ans). Pour y parvenir, le CRRE s'est donné comme mission de promouvoir la restauration de la qualité de l'eau, des berges et des habitats susceptibles d'offrir au saumon un habitat propice à sa réintroduction. Conscient que ces objectifs ne pourraient être atteints sans la mobilisation de tous les habitants du bassin, le CRRE a mis en place, en mars 2000,

un organisme de concertation indépendant, le Conseil de Bassin de la rivière Etchemin (CBE). Toutes les parties concernées étaient représentées dans ce conseil.

Le CBE a entrepris depuis mars 2001 un projet de formulation et de planification des orientations stratégiques de son premier plan d'action (2002-2007). Ce projet doit permettre d'assurer la concertation à l'échelle du bassin versant, de promouvoir l'acquisition de connaissances et d'appuyer les initiatives de protection et de mise en valeur du milieu.

La démarche participative a été menée selon les recommandations de la DPM. Celle-ci a permis, en une dizaine de rencontres, de mettre en évidence l'ensemble des préoccupations du GC, puis d'en retirer des critères d'évaluations ainsi que les 5 scénarios d'aménagement suivants :

- scénario A : améliorer la qualité de l'eau de la rivière Etchemin et de ses tributaires ;
- scénario B : préserver et restaurer la biodiversité aquatique du bassin versant ;
- scénario C : promouvoir des pratiques respectueuses de l'environnement de concert avec tous les acteurs ;
- scénario D : consolider et favoriser l'exploitation agricole durable ;
- scénario E : stimuler le développement récréo-touristique lié à la présence de la rivière et de ses tributaires.

Chaque scénario a été élaboré avec un thème distinctif pouvant servir de fil conducteur à un futur plan d'actions ; il est composé d'actions potentielles articulées autour de six orientations qui correspondent aux principaux objectifs établis par le CBE.

La comparaison de ces 5 scénarios s'est effectuée sur la base des 10 critères construits par l'EG et le GC. Les informations disponibles n'étant pas suffisantes pour associer un indicateur quantitatif à chacun des critères, il a été décidé de recueillir les jugements des membres du groupe de concertation sur chacun des scénarios. Cette opération s'est effectuée par le biais d'un sondage expédié à chacun des membres. Chaque membre a ainsi évalué chacun des scénarios sur la base d'échelles de mesure qualitative. Ces évaluations ont ensuite été rassemblées dans autant de matrices qu'il y avait d'acteurs et ont été exportées dans un logiciel d'analyse multicritère : Decision Lab [VIS 99]. Ce logiciel utilise la méthode d'agrégation PROMETHEE [BRA 84], qui classe les scénarios du « meilleur » au « moins bon » grâce à une comparaison des scénarios deux à deux et critère par critère.

Plusieurs jeux de poids, correspondant au système de valeurs de chaque membre, ont été associés à ces critères. Le résultat de cet exercice a fait ressortir deux

scénarios dominants. Ces deux scénarios serviront de base à la construction d'un scénario final. La figure 10.4. résume le déroulement de la démarche.

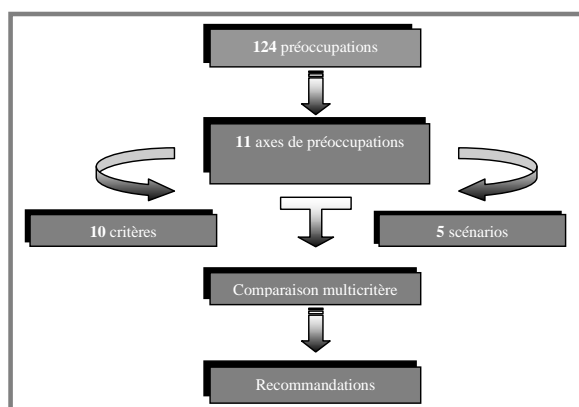


Figure 10.4. Déroulement de la démarche de gestion concertée du bassin Etchemin

10.4.2 L'intérêt d'une DPM pour une gestion concertée d'un bassin versant

Une vaste consultation effectuée en mars 2002 auprès de l'ensemble de la population du bassin a montré la concordance entre la politique de gestion mise en avant par le CBE et les attentes des populations locales (BPR environnement). Ce consensus prouve ainsi l'adéquation de la DPM aux problématiques de gestion participative d'un bassin versant. A partir d'un postulat délicat (mettre en place un plan de gestion consensuel à partir des 124 préoccupations définies par le GC), la DPM a permis d'obtenir un accord sur l'orientation du prochain plan quinquennal. L'organisation séquentielle de la DPM et les éléments de base d'une analyse multicritère (construction des critères, définition des scénarios, évaluation des scénarios...) ont favorisé la structuration de la concertation et ont permis de faire avancer progressivement le processus décisionnel. Ce cadrage des débats limite les discussions stériles. La flexibilité de la démarche permet également de s'adapter aux aléas de la concertation, de revenir en arrière sur des points mal assimilés et de s'attarder sur des points de discordance. Elle autorise aussi la comparaison des scénarios de gestion sur des critères essentiellement qualitatifs ce qui a permis de s'adapter au contexte spécifique du projet : stade amont de la réflexion et manque de données disponibles.

La construction progressive des éléments nécessaires à la comparaison multicritère contribue également à la transparence du processus, ainsi qu'à l'acceptation de la recommandation. Elle inhibe le côté « boîte noire » parfois

reproché aux procédures multicritères. Les multiples outils d'analyse fournis par le logiciel participent aussi à la construction du débat. Ils permettent à chacun de se situer par rapport aux autres membres du comité et de visualiser les effets réels des différents systèmes de valeurs et des jeux de poids qui y sont associés. Le graphique de la figure 10.5. facilite, par exemple, la mise en évidence de la variabilité des préférences par domaine et donc, indirectement, du degré de consensus de chaque scénario. Dans le cas de la rivière Etchemin, il apparaît assez clairement que les scénarios A et D sont davantage fédérateurs.

Les multiples analyses proposées par le logiciel confortent ainsi la recommandation finale et réduisent les risques de remises en cause ultérieures.

Le projet de gestion participative du bassin de la rivière Etchemin a confirmé l'intérêt d'une DPM dans des problématiques de gestion concertée. Par son côté structurant, cette démarche a permis l'organisation d'un processus décisionnel complexe et la proposition d'une orientation stratégique approuvée aussi bien par les membres du comité de concertation que par les populations locales. La recherche d'une solution consensuelle a été fortement assistée par les potentialités de l'outil multicritère.

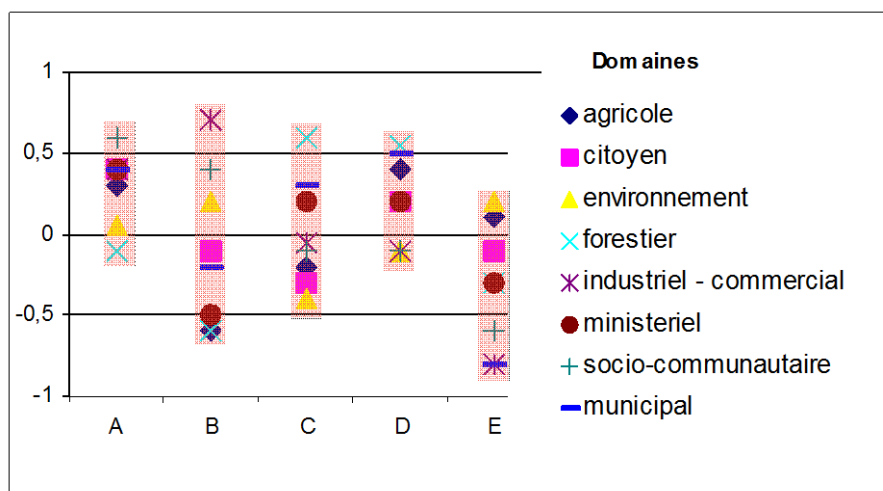


Figure 10.5. Synthèse des comparaisons selon les huit domaines

Nombre de villes, en signant la charte d'Aalborg de 1993 puis celle de Lisbonne de 1996, se sont engagées pour une gestion durable de leur territoire et la mise en place d'agenda 21 locaux (AL21). Ce nouveau mode de gestion requiert une implication active de l'ensemble des populations concernées. Le rapprochement

entre l'expérience participative du bassin de la rivière Etchemin et celles des villes mettant en place leur AL21 est donc tentant. Nous verrons dans la prochaine partie si ce parallèle a raison d'être et si des enseignements peuvent être tirés de l'expérience du projet Etchemin.

10.5. Apports pour les agendas 21 locaux

En 1992, les chefs d'Etats présents à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement ont adopté un programme d'actions appelé « agenda 21 ». Intimement liés à ces plans globaux, les agendas 21 locaux favorisent la mise en place, au niveau local, d'une gestion durable du territoire. Que ce soit par les principes sur lesquels ils reposent, ou par les problématiques qu'ils traitent, il est aisé d'établir un certain nombre de rapprochements entre les AL21 et le projet Etchemin.

10.5.1 Points communs Projet Etchemin et AL21

Les ressemblances entre le Projet Etchemin et les AL21 peuvent être regroupées en trois grands axes. Le premier concerne le type de problématiques traité : le développement durable en général ou la gestion de l'eau en particulier. Le deuxième axe correspond à la volonté commune d'impliquer les acteurs locaux dans la gestion de leur territoire. Le troisième, enfin, concerne plus particulièrement le mode de structuration des données rassemblées qui se prête souvent à une évaluation multicritère.

10.5.1.1 Des objectifs de développement durable

Bien que son ambition première concernait la réintroduction du saumon, Le CRRE a vite compris que celle-ci ne pourrait être envisagée sans une restructuration complète des modes de gestion. En effet l'instauration des conditions propices au retour du saumon requiert une amélioration radicale de la qualité de l'eau et des berges, ce qui implique l'évolution d'un mode de gestion sectoriel vers une gestion intégrée et durable du bassin versant.

De la même façon, les AL21 peuvent difficilement être envisagé dans une logique de gestion non durable. Les signataires de la Charte d'Aalborg l'ont bien assimilé puisque celle-ci stipule : « Nous, villes, comprenons que le concept de développement durable nous conduit à fonder notre niveau de vie sur le capital que constitue la nature. Nous nous efforçons de construire une justice sociale, des économies durables et sur l'équité, qui reposent à leur tour sur un environnement viable ».

Le rapport de l'ICLEI [ICL 02] souligne également que cette approche développement durable est suivie par près de 30 % des processus asiatiques, par 40 % des processus nord américains et par plus de 50 % des processus municipaux européens, sud américains et africains. La protection de l'environnement est une approche également très développée.

Mais plus encore qu'une logique globale de développement durable, c'est la volonté de protéger la ressource en eau qui relie le projet Etchemin et les AL21. En effet, la gestion des ressources en eau est la seule priorité qui fasse consensus auprès de tous les AL21 et ce, quelles que soient la région du monde et la classe économique du pays concernées. Les questions abordées dans les AL21 portent aussi bien sur la qualité de l'eau, que sur sa conservation ou sur sa disponibilité.

10.5.1.2 *Un processus participatif*

Le chapitre 28 du rapport de la Conférence de Rio de 1992 reconnaît que : «la concertation et la recherche d'un consensus permettraient aux collectivités locales de s'instruire au contact des habitants et des associations locales, civiques, commerciales, communautaires et industrielles et d'obtenir l'information nécessaire à l'élaboration des stratégies les plus appropriées ». En France, l'implication des acteurs locaux est favorisée par l'instauration, en février 2002, de la loi relative à la démocratie de proximité.

Plusieurs villes françaises comme La Roche-sur-Yon (85), Romans-sur-Isère (38), Strasbourg (67) ou l'Ile-Saint-Denis (93) ont déjà mis en place des structures participatives tels que des conseils de quartier, des forums de discussion ou des comités citoyens... Au niveau international, le mode participatif est utilisé dans 73 % des AL21. Ce taux atteint 86 % dans les pays à faibles revenus [ICL 02].

La **structuration de la participation** est également identique. Tout comme le projet Etchemin qui s'articulait autour de trois niveaux d'implication (le comité exécutif coordonnant la démarche, le groupe de concertation participant à l'ensemble du processus et l'ensemble de la population informée tout au long de la procédure), l'implantation des AL21 s'organise généralement autour d'un groupe d'intervenants locaux représentatif de l'ensemble des habitants du territoire, l'ensemble du projet étant coordonné par un groupe plus restreint. A Strasbourg par exemple un «comité citoyen» de 36 membres (12 titulaires et 24 suppléants) a été constitué par tirage au sort parmi 732 bénévoles qui s'étaient portés candidats lors de l'enquête. Ce comité est devenu une force de proposition pour le Conseil de communauté dans le cadre du projet d'agglomération.

10.5.1.3 *Des AL 21 qui se prêtent aux comparaisons multicritères*

L'expérience du projet Etchemin a mis en évidence l'apport des éléments de l'analyse multicritère dans l'organisation de la démarche. La nécessité de rassembler un ensemble d'éléments (scénarios, critères, évaluations et jeux de poids) pour effectuer la comparaison multicritère a fortement participé à la réussite du projet. Que ce soit par le cadrage qu'elle impose ou par la transparence qu'elle institue, la définition concertée de l'ensemble de ses éléments favorise l'implication active de l'ensemble des participants et entérine la recommandation finale.

La mise en place des AL21 implique souvent d'effectuer des choix entre différents scénarios de gestion. Pour cela, les comités de gestion s'entourent régulièrement d'un certain nombre d'indicateurs quantitatifs ou qualitatifs et fondent leur décision sur ce type de données. Comme Monsieur Jourdain qui faisait de la prose sans le savoir, ces comités de gestion effectuent inconsciemment des comparaisons multicritères !

Les grilles de lecture mises en place par la commune d'Athis Mons¹, afin que chacun envisage l'ensemble des conséquences d'une décision et hiérarchise les efforts à faire pour minimiser les risques, lutter contre les pollutions et contribuer au développement humain, ressemblent d'ailleurs fortement aux matrices d'évaluations nécessaires aux comparaisons multicritères.

10.5.2 *Les fondements d'une bonne concertation*

L'expérience du projet Etchemin a permis de confirmer un certain nombre de pré-requis indispensables au bon déroulement d'un processus concerté. Si ces fondements ne garantissent pas, à eux seuls, la réussite de ce processus, leur non-respect accroît considérablement les risques d'échec. La plupart de ces pré-requis correspond à ceux indiqués précédemment dans la section sur la gestion participative.

Le premier impératif est d'instaurer un climat favorable à la mise en place de la concertation. Pour se sentir concernés et s'impliquer activement, les participants, qu'ils soient élus ou simples citoyens, doivent être à même de s'approprier la problématique et donc d'en comprendre les enjeux et les intérêts. Une sensibilisation préalable au concept de développement durable est indispensable et doit être adaptée au public visé.

1. Ces fiches sont présentées dans le site Internet de la mairie d'Athis-Mons : <http://www.mairie-athis-mons.fr/agenda21/document.htm>

L'homogénéisation des connaissances est également fondamentale au bon fonctionnement des discussions. En effet, les gens impliqués dans ce type de démarche ont des profils et des cultures variés. Généralement, chacun est très compétent dans la thématique ou sur la portion du territoire qui le concerne. En contrepartie, ces acteurs possèdent un certain nombre de lacunes quant aux autres aspects de la problématique ou du reste du territoire. La vulgarisation des différents concepts favorise l'homogénéisation du niveau moyen de connaissance. Cette mise à niveau permet également de se mettre d'accord sur les terminologies employées et facilite les échanges entre participants. Elle aide chacun à mieux appréhender les différents aspects de la problématique et à comprendre davantage l'origine et le bien fondé des systèmes de valeur des autres participants.

Plusieurs villes françaises, engagées dans une démarche de développement durable, ont d'ailleurs rencontré de réelles difficultés pour mobiliser des habitants ou des partenaires peu familiarisés avec ce concept. Pour pallier ces difficultés et constituer une culture du développement durable, des collectivités, comme Grande Synthe dans le nord de la France ou Lorient en Bretagne-Sud, ont organisé, en amont de leur AL21, des rencontres aussi bien formelles qu'informelles avec les populations locales. Elles ont également veillé à ce que l'ensemble de l'équipe municipale soit convaincue de la pertinence du développement durable [THE 00], EM 02].

Pour accroître le climat de confiance du GC, il est préférable que la procédure soit menée par un animateur indépendant. Cependant l'introduction de cette tierce personne peut être ambiguë. Il est important de briser le sentiment que peuvent avoir certains participants, selon lequel les animateurs sont des consultants qui sont là pour fournir des réponses toutes faites que les acteurs n'ont plus qu'à accepter ou contester. Cette perception, qui cantonne les membres du groupe de concertation dans une attitude attentiste, est imputable au fait que les procédures traditionnelles n'impliquaient les participants qu'à l'aval des projets. Les projets, déjà bien « ficelés », leur étaient présentés pour « critique ». Il est nécessaire de renverser cette tendance et de faire comprendre aux participants le rôle actif qu'ils ont à jouer afin qu'ils s'approprient la procédure.

La structuration de la procédure participe à l'assimilation de cette démarche. Chaque séance doit avoir un objectif, commencer par la présentation et la validation des résultats précédents, et se conclure par l'énoncé du travail personnel que les participants ont à effectuer en vue de la rencontre suivante. Les différents paliers de la DPM facilitent grandement l'organisation de la concertation. La compréhension de la logique de cette structuration reste, encore une fois, capitale.

L'optimisation de la durée de la procédure est également fondamentale. Il est important de trouver un compromis entre le temps nécessaire au déploiement de la

procédure et le temps au deçà duquel les participants ont tendance à se démobiliser. L'espacement entre les rencontres est également important. Il faut que celui-ci soit suffisant pour que chacun assimile les résultats de la rencontre précédente, mais ne soit pas trop long pour maintenir une certaine continuité garante de l'implication des participants.

La rétroaction entre le GC et le reste de la population est finalement primordiale. La représentativité de l'ensemble des acteurs au sein du groupe de concertation n'est pas garante de l'acceptabilité sociale de la décision. Sans rétroaction constante entre les participants et les autres PI qu'ils représentent, il est impossible de s'assurer de l'efficacité de la concertation. L'information régulière des populations favorisera également leur implication et leur adhésion aux résultats de la concertation. Il est donc nécessaire de veiller à ce que chaque étape franchie fasse l'objet d'une communication auprès de la population.

10.6. Conclusion

Il y a plus de 10 ans, la conférence de Rio soulignait l'importance de l'implication des populations concernées pour un développement durable de leur territoire. Au-delà de cette constatation, l'expérience de gestion participative du bassin de la rivière Etchemin a démontré la faisabilité et l'efficacité d'un tel mode de gestion.

La gestion participative des territoires dans une perspective de développement durable semble se profiler comme la solution à tous les problèmes, qu'ils soient liés aux conflits territoriaux ou au respect des générations futures. Cependant, ce nouveau mode de gestion entraîne non seulement un véritable cataclysme dans les politiques publiques (évolution d'une longue tradition autocratique vers un mode de gestion démocratique), mais également un démantèlement d'une certaine logique productiviste (il faut désormais être moins axé sur la production et respecter davantage les ressources).

Cette évolution drastique, et les changements de mentalités qu'elle implique, mettront un certain temps pour être assimilés par tous. Une enquête sur la concertation pour la mise en place d'infrastructures éoliennes [MOL 02] révèle ainsi la réticence de certaines personnes envers les procédures de concertation. Celles-ci préfèrent, en effet, ne pas s'impliquer dans une telle procédure et se préserver ainsi la possibilité de s'opposer au projet. Ce comportement est imputable, d'une part, aux habitudes de consultation traditionnelle qui ont développé une culture d'opposition et, d'autre part, au manque de confiance envers les procédures dites participative. La crainte d'être inconsciemment manipulé et l'impression d'être amené à valider des conclusions contraires à leur position écartent certaines personnes de ce type de

procédure. Les premiers retours d'expériences des AL21 montrent également les difficultés à mettre en place de tels projets [EME 02].

La sensibilisation ciblée des populations concernées, la structuration de la concertation et les rétroactions constantes entre les membres du groupe de concertation et les populations qu'ils représentent, trouvent, dans ces conditions, leur véritable raison d'être. L'expérience Etchemin a montré que l'implication des membres du GC a joué un rôle capital dans l'aboutissement du projet. L'équipe de gestion, en supportant activement la démarche et en servant de relayeur avec le GC, a également eu un rôle décisif dans la réussite de la démarche. Nous sommes convaincus qu'une gestion participative structurée améliore l'efficacité des processus et des décisions, qui sont plus naturellement acceptées par ceux et celles qui ont contribué à les atteindre. Bien que certains points restent à améliorer [BOU 02], cette expérience a ainsi démontré la faisabilité d'une démarche participative multicritère pour la planification d'orientations stratégiques.

10.7. Bibliographie

- [ARN 69] ARNSTEIN S., « A ladder of citizen participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 4, n°35, p. 216-224, 1969.
- [BAI 93] BAILLY A., BEGUIN H., *Introduction à la géographie humaine*, Masson, 1993.
- [BAN 98] BANVILLE C., BOULAIRE C., LANDRY M., MARTEL J.M., « A Stakeholders Supported Approach to Multiple Criteria Decision Aid », *Systems Research Behavioral Sciences*, n°14, p. 15-32, 1998.
- [BCD 02] BCDM, Conseil de Bassin de la Rivière Etchemin : démarche participative multicritère pour la formulation des orientations stratégiques, Québec, 167p., 2002.
- [BER 02] BERTRAND L., MARTEL J.M., « Une démarche participative multicritère en gestion intégrée des forêts », *INFOR*, vol. 40, 3, 223-239, 2002.
- [BER, 00] BERTACCHINI Y., Information et veille territoriales : représentation du complexe local et émergence d'un projet d'intelligence territoriale, Thèse de Doctorat, U. de Droit d'Economie et des Sciences d'Aix Marseille, 232p., 2000.
- [BOU 02] BOURRET D., MOLINES N., CHEVALLIER J.J., DAUDELIN S., MARTEL J.M., « Une démarche participative multicritère pour la gestion du bassin de la rivière Etchemin », *Congrès International Environnement et Identité en Méditerranée*, Corte (France), 2002.
- [BPH 02] BPH ENVIRONNEMENT, Schéma directeur de l'eau de bassin versant de la rivière Etchemin, compte-rendu des consultations, Québec, 27p, 2002.
- [BRA 84] BRANS J.P., MARESCHAL B., VINCKE PH., "PROMETHEE: A new family of outranking methods in MCDM", IFORS'84, North Holland, 1984.
- [CAQ 01] CAQUARD S., Des cartes multimédias dans le débat public : Pour une nouvelle conception de la cartographie appliquée à la gestion de l'eau, Thèse de doctorat U. Saint-Etienne, (CRENAM - CNRS - UMR 5600), 277p. + annexes, 2001.

22 Méthodes et outils d'aide à la décision pour l'aménagement du territoire

- [CHE 99] CHEVALLIER J.J., *DPM, Démarche Participative Multicritère pour la gestion environnementale*, Québec, GRIDD, Université Laval, 20 p., 1999.
- [COC 88] COCKLIN C., « Environmental Values, Conflicts and Issues in Evaluation », *The Environmentalist*, Vol. 2, n°8, p. 93-105, 1988.
- [EM 02] EMELIANOFF C., « Villes d'Europe : une mobilisation très partielle », *Economie et humanisme*.
- [FER 99] FERRAND N., DEFFUANT G., Aide à la gestion des conflits en aménagement du territoire, Actes du colloque, *Interprétation des conflits et conflits d'interprétation*, Rochebrune, 1999.
- [ICL 02] ICLEI, Réponse des gouvernements locaux à Action 21, Rapport sommaire de l'enquête à portée régionale sur les programmes action 21 locaux, 16 p., 2002.
- [JOL 00] JOLIVEAU T., MOLINES N., CAQUARD S., Méthodes et outils de gestion de l'information pour les démarches territoriales participatives : un regard France-Québec, Saint-Etienne, CRENAM-U.J.M, 56 p., 2000.
- [KEE 92] KEENEY R., *Valued Focused Thinking: A Path to Creative Decision Making*, Harvard University Press, 1992.
- [KIS 69] KESSINGER H., « The Vietnam Negotiation », *Foreign Affairs*, n°47, p. 211-234, 1969.
- [LAN 93] LANDE B.K., KNUTH B.A., « The Role of Agency Goals and Local Context in Great Lakes Water Resources Public Involvement Programs », *Environmental Management*, Vol.2, n°17, p. 153-165, 1993.
- [LEM 02] LE MONDE, « Vent de colère sur les éoliennes », Mercredi 4 décembre 2002.
- [MAY 99] MAYSTRE L.Y., BOLLINGER D., Aide à la négociation multicritère : Pratique et conseils, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Collection gérer l'environnement, N°15 1999
- [MCK 90] MCKINNEY M.J., « State Water Planning : A Forum for Proactively Resolving Water Policy Disputes », *Water Resources Bulletin*, Vol. 2, n°26, p. 323-331, 1990.
- [MOL 02] MOLINES N., BOURRET D., DUBOIS M., CHEVALLIER J.J., DAUDELIN S., MARTEL J.M., « Développement méthodologique en vue d'une concertation pour l'implantation de l'énergie éolienne », *Congrès International Environnement et Identité en Méditerranée*, Corte (France), 2002.
- [MOL 03] MOLINES N., Méthodes et outils pour la planification des grandes infrastructures linéaire et leur évaluation environnementale, thèse de géographie, Université de St Etienne, CRENAM, 330p. + annexes
- [MOR 99] MORMONT M., « Vivre avec les conflits d'implantation », *Environnement et société*, n°18, p. 21-31., 1999.
- [RAI 82] RAIFFA H., *The Art and Science of Negotiation*, Harvard University Press, 1982.

- [ROU 96] ROUSSEAU A., MARTEL J.M., La décision participative: une démarche pour gérer efficacement les conflits environnementaux, Document de Travail 96-24, CREDO, Faculté des sciences de l'Administration, Université Laval, 35 p., 1996.
- [ROY, 93] ROY B., BOUYSSOU D., *Aide multicritère à la décision: méthodes et cas*, Economica, Paris, 1993.
- [SIM 90] SIMOS J., *Évaluer l'impact sur l'environnement, une approche originale par l'analyse multicritère et la négociation*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Bienne, 1990.
- [THE 00] THEYS J., Développement durable villes et territoires : innover et décloisonner pour anticiper les ruptures, 123 p., 2000.
- [VIN 89] VINCKE P., *L'aide multicritère à la décision*. Bruxelles, Éd. de l'Université de Bruxelles, 1989
- [VIS 99] VISUAL DECISION INC, Decision Lab 2000 Executive, Getting started guide, Montreal, 1999.
- [ZART 77] ZARTMAN W. (ed.), *The negotiation process: Theories and applications*. I., Beverly Hills, CA: Sag, 1977
- [ZWE 97] ZWETKOFF C., « Sentiments de justice et conflit d'implantation », *Environnement et société*, n°18, p. 5-19, 1997.