

## Gestion concertée de l'environnement Itinéraire vers des engagements volontaires forcés

Arama Yannick, Fabienne Kervarec et Mattheiß Verena

Volume 9, numéro 1, mai 2009

Gouvernance et environnement : quelles échelles de construction du commun ?

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/039936ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

### Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal  
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

### Citer cet article

Yannick, A., Kervarec, F. & Verena, M. (2009). Gestion concertée de l'environnement : itinéraire vers des engagements volontaires forcés. [VertigO] *La revue électronique en sciences de l'environnement*, 9(1), 0-0.

### Résumé de l'article

Cet article s'intéresse à la capacité des acteurs à se coordonner en vue de la résolution d'une problématique environnementale. Partant d'un ensemble de cas d'étude, nous avons porté plus particulièrement le regard sur des politiques procédurales agencées autour d'un processus de concertation locale multipartite. Celles-ci sont initiées dans l'optique d'une mise en oeuvre « volontaire » d'accords sur la biodiversité et la gestion des eaux. Nos observations et notre analyse des processus de concertation montrent que la concertation n'est pas un dispositif fondé uniquement sur un aplanissement des relations entre acteurs dans la perspective d'un consensus décisionnel.

Tous droits réservés © Université du Québec à Montréal et Éditions en environnement VertigO, 2009



Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

**é**rudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

## GESTION CONCERTÉE DE L'ENVIRONNEMENT : Itinéraire vers des engagements volontaires forcés

Arama Yannick<sup>1</sup>, Fabienne Kervarec<sup>2</sup> et Mattheiß Verena<sup>3</sup>, <sup>1</sup>politologue de l'environnement, ACTeon, bureau d'études et de recherche, courriel : [yannick.arama@gmail.com](mailto:yannick.arama@gmail.com); <sup>2</sup>Socio-économiste de l'environnement, ACTeon, bureau d'études et de recherche, chercheure associée à l'Unité Mixte de Recherche AMURE, courriel : [f.kervarec@acteon-environnement.eu](mailto:f.kervarec@acteon-environnement.eu); <sup>3</sup>Socio-économiste de l'environnement et écologue, ACTeon, bureau d'études et de recherche, courriel : [v.mattheiss@acteon-environnement.eu](mailto:v.mattheiss@acteon-environnement.eu).

**Résumé:** Cet article s'intéresse à la capacité des acteurs à se coordonner en vue de la résolution d'une problématique environnementale. Partant d'un ensemble de cas d'étude, nous avons porté plus particulièrement le regard sur des politiques procédurales agencées autour d'un processus de concertation locale multipartite. Celles-ci sont initiées dans l'optique d'une mise en oeuvre « volontaire » d'accords sur la biodiversité et la gestion des eaux. Nos observations et notre analyse des processus de concertation montrent que la concertation n'est pas un dispositif fondé uniquement sur un aplanissement des relations entre acteurs dans la perspective d'un consensus décisionnel.

**Mots-clés :** Gestion concertée, négociations, eau, biodiversité, gestion rurale, Natura 2000, GERPLAN.

**Abstract:** This article deals with the ability of stakeholders to coordinate their actions so that they may solve an environmental issue. From the whole of our case study, we chose to particularly consider the procedural policies which are organized around a local participatory multi-stakeholder process. Those policies are based on a volunteer implementation of agreements on biodiversity and water management. Our observations and analysis of the participatory processes show that consultation is not only made of cooperative interactions between the actors so as to get to a consensus.

**Keywords:** Participatory management, negotiations, water, biodiversity, rural management, Natura 2000, Rural management plan.

Cet article s'intéresse à la capacité des acteurs à se coordonner en vue de la résolution d'une problématique environnementale. Partant d'un ensemble de cas d'étude (décrits ci-dessous, p.4), nous avons porté plus particulièrement le regard sur des politiques procédurales<sup>1</sup> (Lascoume, Le Bourhis, 1998) agencées autour d'un processus de concertation<sup>2</sup> locale multipartite. Celles-

ci sont initiées dans l'optique d'une contractualisation (Gaudin, 2007) « volontaire » - dans le sens suggérée ou proposée plutôt qu'imposée - d'accords sur la biodiversité et la gestion des eaux.

Ce type de processus naît en partie de l'idée que l'acteur initiateur de la négociation environnementale n'est pas en mesure d'atteindre seul ses objectifs<sup>3</sup> (Mermet, 2008). Cela peut se produire par exemple pour des raisons d'éloignement des pouvoirs (1) institutionnel ou (2) géographique, permettant une action directe sur l'aménagement d'une « ressource » ou d'un « bien » environnemental. A titre d'exemple, si une collectivité territoriale telle que le Conseil général désire limiter la pollution diffuse des cours d'eau sur son territoire, il devra convaincre les agriculteurs de changer leurs pratiques agricoles. En effet, ceux-ci sont les acteurs ayant un pouvoir effectif sur la gestion de la qualité de l'eau, par leur proximité et la propriété légitime qu'ils possèdent sur les activités ayant un impact sur les milieux aquatiques. Seule la médiation d'un autre groupe (dans notre

1 « Elles se présentent sous la forme d'énoncés très généraux dont le sens reste à produire par la délibération collective, l'essentiel de leur contenu porte sur l'organisation de dispositifs territoriaux destinés à assurer des interactions cadrées, des modes de travail en commun et la formulation d'accords collectifs. (Lascoumes et le Bourhis, 1998)»

2 La concertation doit être entendue ici comme un « terme flottant » qui nous permettra de mettre l'accent sur différents moments de configuration basés parfois sur de l'affrontement, de l'évitement et/ou de la coopération. « Au total, on peut prendre la concertation comme le domaine de l'action (de la gestion, de la politique, de la décision, etc.) partiellement négociée, partiellement débattue et délibérée. Dans les systèmes d'action qu'examine le chercheur ou que pratique le praticien, les négociations, les affrontements, les évitements, les coopérations s'enchaînent ou s'emboîtent de manière enchevêtrée » (Touzard, 2006; Mermet, 2006, p.77)

3 Voir à ce propos, la distinction opérée par Laurent Mermet entre la gestion intentionnelle (ensemble des actions ayant pour but la résolution d'un problème d'environnement) et la gestion effective de l'environnement (ensemble des actes de gestion subis concrètement par un milieu) (Mermet, 1991).

exemple les agriculteurs), possédant les pouvoirs effectifs d'actions peut permettre à l'initiateur la réalisation partielle, totale ou nulle de ses volontés.

La mobilisation de la concertation comme outil de coordination<sup>4</sup> peut être envisagée de manière différente selon les pouvoirs des acteurs et selon leurs projets :

Pour les acteurs forts, tel l'Etat, les propriétaires fonciers ou les promoteurs de projets d'intérêts publics<sup>5</sup>, la concertation constitue une manière d'éviter le conflit (et intrinsèquement un règlement par un tiers qui leur échapperait).

Pour d'autres, notamment les acteurs faibles disposant d'un moindre accès à une gestion effective, elle peut représenter également une technique pour mobiliser les acteurs du territoire afin qu'ils s'engagent dans la démarche (Olgierd, 2004) et pour dynamiser des changements de pratiques.

Dans un cas comme dans l'autre, « la concertation » mobilise l'idée qu'un travail de communication peut réunir des acteurs autour d'une représentation partagée d'une problématique et d'une manière de la gérer. A minima, elle vise l'atteinte d'un consensus autour de l'acceptation d'un principe de gestion ou d'aménagement. A maxima, elle espère lancer une dynamique collective de création de valeur autour d'un bien commun co-construit (Lascoumes, Le Bourhis, 1998). C'est dans cette perspective qu'Olgierd (2004) souligne que le concept de négociation ne relève plus seulement du marchandage des intérêts mais également de la mobilisation des engagements (p. 58).

En tant que praticien et accompagnateur des initiateurs de politique de l'environnement, nous avons suivi le développement de quelques-uns de ces processus<sup>6</sup>. La plupart de ceux-ci connaissent des « difficultés », notamment parce qu'ils mobilisent peu de réalisations, et paradoxalement créent, mettent à jour, voire renforcent le conflit et les oppositions sociales<sup>7</sup>. Alors que

la concertation est utilisée comme un moyen pour dépasser une difficulté de mobilisation, il semble qu'elle en devienne une. Ce constat de faible gouvernabilité déjà souligné à plusieurs reprises dans la littérature (voir par exemple Theys, 2003, Alban et Lewis, 2005), nous a poussés à entamer une étude de terrain autour de douze cas observés, afin de comprendre l'origine de ces limites.

Selon une représentation véhiculée notamment par les promoteurs du processus, « la concertation » relèverait d'une interaction globale et consensuelle de tous avec tout le monde. Or, l'analyse de nos cas d'étude semble infirmer cette vision. En effet, le processus oscille en permanence entre des moments de coopération et la gestion de conflits entre les acteurs stratégiques. Nous montrerons dans cet article, comment à l'endroit de la concertation annoncée, des procédés peu consensuels ponctuent le processus et créent selon les contextes un sentiment d'iniquité et d'illégitimité relevant d'une recherche ou d'une nécessité du conflit.

Nous nous sommes attachés lors de notre enquête à comprendre ce qui relie les acteurs des processus et anime une situation d'interaction, en portant un regard sur la direction donnée à cette configuration (Elias, 1991) en fonction des chaînes de relations, des moments et rapports de force qu'elle connaît dans le temps et de la construction et de l'enchevêtrement des organisations locales (Crozier, Friedberg, 1977).

La concertation en tant que concept englobant (ou flottant) semble contenir en elle une gamme très variée d'interactions, allant du conflit à l'évitement, de l'échange d'information à la coopération. En ce sens, il peut paraître normal de parler de moments non concertés dans ces types de processus, la volonté de coopération de l'un ne garantissant pas des relations platoniques avec l'autre. Deux moments stratégiques semblent néanmoins se distinguer par leurs interactions indirectes et exclusives<sup>8</sup> : la phase de mobilisation et la phase de rationalisation de la décision (pré délibérative).

---

4 Ou comme instrument qui permet de se retrouver autour de valeurs communes pour créer de l'engagement, ce que Kuty appelle successivement processus de « dédifférenciation », de « négociation valorielle » et de « négociation d'engagement » (Kuty, 2004)

5 Ces acteurs ont un accès privilégié à la gestion du bien environnemental soit parce qu'ils sont propriétaires de la zone géographique ou de son exploitation, soit parce qu'ils ont les pouvoirs de le devenir.

6 En particulier dans les champs de la gestion intégrée des zones côtières et de la gestion de l'eau (mise en œuvre de la DCE en France et en Europe).

7 Ce qui, à court terme peut paraître logique puisque ces processus émergent d'une volonté d'évolution des pratiques et relations par un groupe envers un ou plusieurs autres, avec

---

une intelligibilité des espaces et des pratiques différentes voire même opposées. Le principe d'intégration suggère, voire révèle, cette opposition. Néanmoins, il propose également de régler ces différents – latents ou révélés.

8 Nous ne pouvons pas, après la définition que nous avons adoptée, parler de « non-concertation ». Par « indirectes », nous entendons que certaines interactions connaissent une médiation sous-jacente qui a un impact stratégique sur les manières de décider d'un groupe ou l'autre. Par exemple, le Conseil Général charge la Communauté de communes de gérer les interactions avec les agriculteurs. Nous utilisons le terme « exclusive » pour souligner que certains moments excluent totalement certaines parties intéressées, notamment quand l'initiateur recourt à l'assemblée locale pour accepter l'initiation d'une politique environnementale. Pensons ici au Conseil Général qui discute à huis-clos la possibilité d'un

C'est cette hypothèse que nous avons confrontée au terrain, via une étude de douze cas observés, dans l'Est de la France et en Allemagne (voir un tableau de présentation synthétique des cas en Annexe 1). Le choix des processus étudiés a visé à couvrir une certaine diversité de territoires plus ou moins vastes (forêts, zones de production agricoles, littoral, montagne...). Les problématiques posées et les objectifs poursuivis sont eux-aussi différents d'un site à l'autre : changements de pratiques agricoles ou industrielles et qualité de l'eau, revalorisation de cours d'eau urbains, protection de la biodiversité marine, gestion de conflits sur l'espace, etc. Les processus observés offrent par ailleurs un panel varié en termes de contextes institutionnels (Natura 2000, Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux, initiatives en autosaisine, programme départemental de développement rural, etc.) et d'acteurs initiateurs (collectivités territoriales, élus, associations, etc.). Un panel aussi divers apparaît riche d'enseignements dans la perspective de dégager les traits communs et les facteurs déterminants (obstacles et sauts d'obstacles) des cheminements observés.

Nous avons choisi de travailler sur des cas spécifiques pour lesquels nous n'étions pas directement impliqués en tant que bureau d'étude, ce qui nous a permis un regard plus distancé ; pour autant nos expériences passées, en tant que praticiens sur des cas voisins, ont logiquement orienté nos questionnements et notre analyse. Celle-ci s'est principalement appuyée sur une analyse documentaire, des entretiens semi-directifs auprès des acteurs-clefs des démarches étudiées (initiateurs et participants) et une revue de bibliographie complémentaire. Les douze cas ont fait l'objet d'une étude sur la base d'une grille homogène et systématique d'analyse, permettant de dégager des traits communs et des différences entre les démarches observées, notamment en schématisant les enchaînements de configurations au fil des processus. Le questionnement et le fil conducteur de cet article ont été construits sur la base des douze cas d'étude. Toutefois, cet article ne les reprend pas tous dans le détail. Par souci de concision et de clarté, il est centré sur trois cas d'étude pour lesquels l'analyse s'est trouvée particulièrement riche et approfondie : les plans de gestion de l'espace rural (GERPLAN) de Kaysersberg et Ribeauvillé en Alsace, et la mise en œuvre de Natura 2000 en Petite montagne du Jura. Ces trois cas illustrent clairement la variété des configurations en jeu, le morcellement des négociations (Natura 2000) et notamment le passage permanent d'une logique d'intégration pacificatrice en vue d'une coopération à une logique d'exclusion stratégique des acteurs effectifs de l'environnement. Dans ce contexte de « va et vient » plus ou moins « concertés » nous verrons que la mise en œuvre

---

GERPLAN avec la seule Communauté de communes. Etant donné, le caractère hors-tension (entre l'initiateur et les agriculteurs) nous pourrions toute de même adjoindre à cet exemple le terme de moment « non-concerté », totalement exclusif.

est déconnectée de la tension collective entre les parties (GERPLAN), et que le gestionnaire effectif, l'agriculteur par exemple, a toute latitude pour exprimer son refus des décisions qu'il s'est vu plus ou moins imposées.<sup>9</sup>

Après une présentation de ces trois cas observés (1), nous porterons plus particulièrement le regard sur le développement des configurations aux moments de la mobilisation des acteurs (2) puis sur la gestion de la « concertation » au moment de la clôture générale des discussions en vue de la mise en œuvre volontaire (3).

### **La concertation pour une mise en œuvre volontaire : trois études de cas l'Est de la France**

La revue de littérature comme l'analyse de nos cas d'étude nous conduit à présenter dans un premier temps les processus observés, sur la base d'une structure temporelle marquée par trois phases principales :

- 1) La construction de l'espace de délibération durant laquelle le porteur intentionnel cherche une accroche pour mettre une œuvre en négociation sur un territoire ou chez un acteur particulier (avec lequel il va négocier). Cette phase induit un changement dans la configuration des relations entre acteurs et peut être décomposée en deux étapes :
  - o La mise en tension (Mermet, 2005) entre l'acteur porteur et sa cible, qui peut conduire à imposer un cadre, un angle de raisonnement préfigurant la base du reste des négociations<sup>10</sup>.

---

9 De fait, le gestionnaire effectif a souvent un monopole sur la gestion de ses activités et donc de l'impact sur le bien environnemental à gérer. La concertation orchestre cette perte de monopole, la mise en œuvre volontaire le protège. Conséquemment, l'imposition stratégique de certains moments ne garantit donc pas un changement des pratiques. Nous pouvons partir de l'hypothèse que les acteurs mettant en œuvre la concertation ne perçoivent pas ce paradoxe, ou en tous les cas les conséquences diverses selon l'environnement décisionnel. Une autre hypothèse est que la concertation a une autre fonction pour les acteurs initiateurs. Dès lors, quelle est-elle ? GERPLAN et Natura 2000 illustrent peut être cela : construire une cohésion en vue d'un nouveau règlement. GERPLAN expose clairement le premier élément comme un objectif, Natura 2000 évolue doucement mais concrètement vers le second.

10 L'accueil par les acteurs de cette mise en tension s'avère plus ou moins favorable. Il suppose une acceptation par les parties de la base de la négociation et introduit le dilemme de l'imposition d'une négociation « douce » par un premier rapport de force déséquilibré. Cette violence nécessaire à l'imposition du jeu participe à structurer la suite du

- La stabilisation, durant laquelle les individus identifient plus en profondeur les positions, demandes et attentes des parties en vue d'une acceptation du jeu. L'observation de nos cas d'étude montre que cette phase a été particulièrement prégnante quand la phase de mise en tension a été ressentie violemment par les acteurs locaux.
- 2) La négociation publique et communautaire (caractérisée par une phase de rationalisation), durant laquelle l'acteur porteur cherche à conclure un marché avec les parties de la négociation sur les objectifs, les moyens et l'organisation de mise en œuvre et de son portage. Cette phase de décision communautaire se caractérise par un moment d'arrêt pour lesquels les parties fixent leurs positions et s'engagent à ne pas les remettre en cause. Il s'agit donc d'un temps clef, d'une étape particulièrement stratégique de la négociation pour l'ensemble des parties. L'acteur porteur, dont le regard voit au-delà de ce point, est ici en mesure de « forcer » la clôture de la négociation. Sur le terrain, cette phase se conclut par la signature de documents cadres, dont le contenu est plus ou moins consensuel et plus ou moins dense<sup>11</sup>.
- 3) La phase de mise en œuvre de la décision communautaire, lors de laquelle le porteur cherche à mobiliser les acteurs en charge des actions de « terrain ». Cette phase est caractérisée par l'implication d'un certain nombre d'acteurs, qui n'ont pas forcément tous participés directement aux phases précédentes. Cette étape est plus ou moins préparée pendant les phases précédentes, ce qui constitue d'ailleurs un enjeu des négociations.

L'observation de trois cas d'étude montre la pertinence de ce découpage temporel. Ils sont présentés dans les paragraphes qui suivent, dans une perspective relativement descriptive afin de souligner les principales informations nécessaires à l'analyse proposée en deuxième et troisième parties de cet article.

#### *Les plans de gestion rurale en Alsace*

Le GERPLAN, Plan de gestion de l'espace rural et périurbain, est une démarche collective initiée en 2000 par le Conseil Général<sup>12</sup>

---

déroulement (Moreau Defarges, 2003).

11 Nous verrons plus bas que le jeu des négociations conduit parfois à vider le document de son contenu, comme ce fut particulièrement le cas dans le cadre du GERPLAN Ribeauvillé

12 En France, le Conseil Général est l'assemblée qui administre et représente les départements. Elle a pour compétences principales : l'action sociale, les transports, l'éducation et la culture.

du Haut-Rhin (Alsace, France). Sa finalité est la mise en œuvre à long terme, par un territoire à l'échelle intercommunale<sup>13</sup>, d'actions garantissant la pérennisation et l'amélioration des conditions de vie en milieu rural. L'esprit initial de GERPLAN est de comprendre les enjeux d'un territoire, de planifier des pistes nécessitant des améliorations et de les réaliser par le biais de l'ensemble des acteurs ayant une capacité stratégique d'actions. Le Conseil Général passe un contrat avec une Communauté de communes (CC) et lui propose une aide financière et technique dans une réflexion politique concertée. Un diagnostic technique est mené dans l'optique d'une préparation des négociations en comité de pilotage, des réunions publiques et de travail avec les habitants ou les représentants du territoire. A partir de ce diagnostic des orientations d'actions sont planifiées, impliquant plusieurs acteurs. Ces derniers doivent s'entendre sur les enjeux, les responsabilités, les programmes d'actions et la répartition des tâches. Le GERPLAN se planifie à une échelle de 15 ans.

L'étude a porté sur deux territoires :

- À Ribeauvillé, le GERPLAN n'a pas été saisi comme un instrument de mise en œuvre, mais est resté un instrument de diagnostic et d'apprentissage technique.
- À Kaysersberg, il s'est par contre traduit par des actions concrètes dynamisant notamment l'agriculture locale et les circuits courts, mais aussi la gestion des effluents du bourg principal.

#### *Le Conseil Général mobilise les territoires locaux*

GERPLAN naît en 2000 sous l'impulsion de François Taquard, conseiller général, agronome et membre d'une association plaçant pour une gestion partagée de l'espace rural. Il observe d'un côté le dépérissement des activités traditionnelles agricoles et de l'autre, l'arrivée de néo-ruraux, qui transforment la structure sociologique du territoire. Il estime que la famille, sphère stratégique de la cohésion sociale traditionnelle, n'est plus un lieu significatif de rencontre et de compréhension mutuelle de l'espace local. Le risque est qu'une stigmatisation autour de conflits entre agriculteurs et néo-ruraux naisse et qu'un dépérissement des dynamiques de territoire survienne.

Le Service de gestion durable de l'espace rural du Conseil Général envisage alors un Plan de gestion de l'espace rural

---

13 Pour être plus précis, le GERPLAN se base sur les Communautés de communes (CC). En France, la CC exerce en lieu et place des communes membres un certain nombre de compétences définies par la loi du 6 février 1992 modifiée en 1999 et 2002 : le développement économique et l'aménagement du territoire. Certaines sont l'émanation d'anciennes associations intercommunales, d'autres ont vu le jour très récemment par obligation juridique.

(GERPLAN) qui s'appuierait, par contrats volontaires, sur le maillage des communautés de communes pour initier des représentations et actions collectives dans les zones rurales.

Les contrats sont bâtis sur le même modèle pour l'ensemble des communautés de communes (CC). L'institution locale s'engage à mettre en œuvre un Plan de gestion rurale, qui comprendra un diagnostic environnemental<sup>14</sup>, une concertation des habitants, et un plan d'action territorial. Le tout est orchestré par un comité de pilotage représentant les intérêts socioprofessionnels du territoire et est mis en œuvre par un chargé de mission GERPLAN. En échange de la contractualisation, le Conseil Général s'engage à financer en partie le poste de chargé de mission, à rehausser les financements d'appui aux actions des communautés de communes, à assurer une aide technique par l'intermédiaire de ses services et à payer en partie les différents diagnostics territoriaux. Le GERPLAN n'est pas opposable, mais se base sur une mise en œuvre volontaire. Ces éléments sont non-négociables.

#### *Le GERPLAN Ribeaupillé*

##### *La mobilisation sur le territoire de Ribeaupillé*

Les concepteurs de GERPLAN entendent au départ mobiliser l'ensemble des acteurs permettant de mettre en œuvre des actions volontaires relative à l'eau, la biodiversité, le paysage et d'aborder certains conflits d'usage entre ruraux et néo-ruraux. Les techniques de mobilisation ne sont pas les mêmes selon les acteurs :

Une négociation politique avec la CC: le Conseil Général présente dans un premier temps le GERPLAN et son processus à la Communauté de communes. M. Schmitt, Maire de Ribeaupillé et conseiller général à l'environnement se charge de faire la promotion des volontés du Conseil Général auprès des représentants de son territoire. La question fait peu débat, puisque le Conseil Général « assure les conditions financières d'un bon pilotage ». Bien que les élus ne sachent pas vraiment où ils vont, ils décident de suivre M. Schmitt dans l'aventure.

Une imposition du processus pour les agriculteurs : l'annonce de la mise en place de GERPLAN ne tarde pas à inquiéter les agriculteurs du territoire. Prévenus de la mise en place de ce programme par les agriculteurs de la Communauté de communes du Ried Brun (première à l'avoir acceptée), ils s'opposent rapidement au projet. Le souvenir de la mise en place difficile et

---

14 Le diagnostic environnemental, source centrale d'information et de proposition, oriente fortement la teneur du Plan de Gestion rurale. Bien que ses velléités soient plus larges dans le discours, il constitue un véritable plan de gestion de l'environnement. Notons que ce point est à l'origine de certaines configurations d'affrontement entre agriculteurs et initiateur du processus.

conflictuelle de Natura 2000<sup>15</sup> (Préfecture du Haut-Rhin, 2002) catalyse les volontés de mobilisation. Le climat est rapidement tendu. Les agriculteurs se sentent en position de faiblesse malgré l'assurance du Conseil Général de l'aspect volontaire de la mise en œuvre des futures mesures. En effet, l'association Conseil Général/Communauté de commune leur fait craindre des changements réglementaires dans les plans locaux d'urbanisme et l'apparition de nouvelles obligations en leur défaveur. Pour défendre leurs intérêts les agriculteurs locaux demandent à la Chambre d'agriculture<sup>16</sup> d'intervenir. Devant la tension<sup>17</sup>, le Conseil Général et la Communauté de communes acceptent la Chambre d'agriculture à la table des négociations.

#### *Du conflit à la négociation*

Comme imposée dans le contrat, le Comité de pilotage commande une étude (Communauté de communes de Ribeaupillé, 2002), centrée principalement autour des questions de l'amélioration et de la conservation de l'état de l'eau, de la biodiversité, du paysage et des risques d'inondations. Cette étude propose une certaine vision de la problématique de la ruralité que la Chambre d'agriculture ne partage pas. Les dissensions récurrentes autour du diagnostic poussent la Chambre à proposer un diagnostic agricole parallèle pour équilibrer le processus. Cette perspective permet aux différents membres du Comité de pilotage de rentrer, sur le principe, en coopération. Le GERPLAN de Ribeaupillé ne bénéficie cependant pas de ce diagnostic. Il sera développé pour le GERPLAN à venir, dans la vallée voisine de Kayserberg.

Sans ce diagnostic agricole local, les négociations restent âpres et coûteuses, les représentants agricoles étant très vigilants sur la protection de leurs intérêts. Peu d'accords consensuels voient le jour. En pointillé, la concertation est élargie aux différentes communes (Communauté de communes, 2003) et l'étude est présentée aux habitants. Quelques changements à la marge peuvent être attribués à cette phase de « concertation publique ».

#### *L'alternative au consensus : le rejet de certains acteurs et de certaines mesures*

---

15 Natura 2000 est une directive Européenne pour la protection de la Biodiversité. En France, le ministère de l'environnement en charge de son application locale a connu des difficultés avec la profession agricole lors de la définition des zonages d'application de la directive.

16 Les Chambres d'agriculture sont des organismes consulaires chargés de représenter l'ensemble des différents agents économiques de l'agriculture. Il y en a une par département.

17 Notons que le Conseil Général avait prévu d'inviter la Chambre d'Agriculture suite aux oppositions rencontrées au niveau des agriculteurs locaux. Les deux institutions se mettent rapidement d'accord sur la présence de la Chambre au Comité de pilotage.

Aucun consensus n'étant trouvé, certaines mesures sont abandonnées et les promoteurs de ces dernières sont marginalisés. Par exemple, la Communauté de communes décide de marginaliser la position de l'association de protection des vergers hautes tiges en abandonnant les zonages d'actions sur les vergers. Le Plan se vide des mesures présentant un réel intérêt pour les acteurs intéressés. Il est ensuite adopté par la Communauté de communes<sup>18</sup>.

Aujourd'hui la mise en œuvre de GERPLAN sur la CC de Ribeaupillé est au point mort. Les élus du territoire ont plus d'intérêts à investir d'autres thématiques qui s'avèrent moins conflictuelles et plus rémunératrices politiquement et socialement. Les agriculteurs n'ont aucun intérêt à impulser la mise en œuvre et les autres acteurs n'ont pas pu trouver leur place dans le processus pour être moteur d'actions volontaires collectives. Seule l'Association de protection des vergers a mis en place une action, dans une logique d'effet d'aubaine, tout en se promettant de ne plus jamais participer aux actions GERPLAN de la CC.

#### *GERPLAN Kaysersberg*

##### *La mobilisation autour de la Communauté de Communes de la Vallée de Kaysersberg*

La présentation du GERPLAN, quelques mois après celle de Ribeaupillé, suscite la même levée de bouclier sur le territoire de Kaysersberg sans toutefois bloquer l'avancée des discussions. En effet, le président de la CC et Maire du bourg principal est fortement favorable au GERPLAN (Commune de Kaysersberg, 2006). Son engagement politique contre les OGM lui a permis de se constituer un réseau chez les agriculteurs de montagne. En parallèle, les conflits résolus à Ribeaupillé permettent à la Chambre d'agriculture de jouer les médiateurs auprès des agriculteurs locaux, notamment les viticulteurs. Le travail du bureau d'étude en charge du diagnostic commence dans un climat

---

18 La différence entre négociation et délibération peut éclairer les difficultés de mises en œuvre volontaires. Alors que l'étude permet d'ancrer la négociation dans un échange matériel, la difficulté de l'accord consensuel entre les parties pousse au fur et à mesure la CC, tiers décisionnaire, à valider le GERPLAN au titre de ce qu'il suggère et non plus au titre de ce qu'il permettra d'échanger. L'explication de Rayssac peut ici nous aider à comprendre l'acceptation d'un renoncement au GERPLAN comme objet de mise en œuvre: « la notion de négociation renvoie à un échange qui peut se traduire sous forme matérielle et qui est toujours finalisé par un résultat [...] a contrario, la délibération se situe nécessairement dans le registre de l'immatériel, mais n'est pas forcément finalisée ; elle correspond à un échange d'idées et peut être complètement désintéressée ».

beaucoup plus coopératif.

##### *Une coopération qui reste difficile*

L'investissement de la Chambre dans le diagnostic agricole permet aux différentes parties de négocier dans un sentiment général d'équité. Des projets naissent avec les agriculteurs de montagne. Les préconisations issues du diagnostic environnemental posent toujours problème en zone viticole, où la pression foncière rend difficile toute mesure impliquant un zonage potentiellement contraignant. Malgré une coordination fructueuse, la Chambre et le bureau d'étude restent opposés sur de nombreux points. La « concertation publique » est menée auprès des habitants et des socioprofessionnels. Des propositions modifient à la marge les propositions d'actions du bureau d'étude.

##### *Une rationalisation plus souple*

Les différentes mesures arrêtées donnent lieu à une hiérarchisation entre trois niveaux d'importance et de priorités de mise en œuvre. Peu d'actions sont totalement évincées du GERPLAN, ni aucun acteur complètement exclu. Tous sont potentiellement mobilisables. Nous pouvons retenir de cette phase de rationalisation que :

- Pour les actions visant l'activité agricole de montagne, les actions sont largement en faveur du développement agricole et les contraintes possibles sur les agriculteurs sont relayées dans les actions non prioritaires. La mise en œuvre n'est donc prévue ni à court ni à moyen terme. Les coûts sont supportés en grande partie par la collectivité. Les bénéfices reviennent aux agriculteurs à court terme, à la société à long terme.
- Pour les actions visant le vignoble, les actions contraignantes sont également relayées dans les actions non prioritaires. D'autres actions sont des actions de moyens et de connaissance, et ne sont pas directement contraignantes, hormis de part leur coût pour la collectivité. Pour le reste, les actions consistent en de la subvention pour des actions de gestion du patrimoine mural.
- Pour les actions à destination de la commune, les actions les plus prioritaires sont des actions faiblement contraignantes (à une exception près toutefois : « Soutenir et mettre en place un programme de travaux de restauration écologique sur le cours d'eau »). Les plus « contraignantes » sont, semble-t-il, portées par la mairie de Kaysersberg en premier chef, dont le maire est fortement investi. Le document est directement opérationnel en incluant dans les PLU les recommandations de GERPLAN.

Aujourd'hui, la mise en œuvre connaît un franc succès pour quelques mesures, notamment la mise en place d'un marché pour la distribution des produits des agriculteurs de montagne locaux ou la gestion des effluents urbains à Kaysersberg. Le GERPLAN est dynamique bien que peu mobilisateur. Le portage actif de la

Communauté de communes augure un avenir meilleur que sur le territoire de Ribeauvillé.

#### *NATURA 2000 Petite Montagne du Jura*

##### *Natura 2000 en France<sup>19</sup>*

Institué en 1992 pour la mise en œuvre de la directive européenne<sup>20</sup> « habitats »<sup>21</sup>, le réseau Natura 2000 (N2000) de sites écologiques Européens vise simultanément à préserver la diversité biologique et à valoriser les territoires. Il compte aujourd'hui 25 000 sites<sup>22</sup> et s'étend sur toute l'Europe.

La mise en œuvre de Natura 2000 peut être différente selon les pays membres. En France<sup>23</sup>, une fois les zones d'intérêts écologiques européennes inventoriées par des experts, les directions régionales de l'environnement<sup>24</sup> (DIREN) proposent aux communes de ces zones d'accepter le classement de leur territoire en Natura 2000. Un chargé de mission N2000 local se charge alors de la construction d'un document d'objectifs (DOCOB) permettant, entre autre, l'institution de contrats avec les gestionnaires effectifs des biotopes, les agriculteurs et les forestiers principalement. La signature de ces contrats est volontaire, assortie de compensations financières allouées par la DIREN. Celles-ci sont négociées pendant la concertation.

##### *Natura 2000 dans le massif de la Petite Montagne du Jura (PMJ)<sup>25</sup>*

La Petite Montagne du Jura (PMJ) est un des premiers zonages d'intérêts communautaires de grande superficie<sup>26</sup> en Franche

Comté (DIREN, 2008). Il connaît une forte opposition locale. La médiation de la Chambre d'agriculture ainsi qu'un énorme travail de « territorialisation<sup>27</sup> » accompli par le chargé de mission transforment l'opposition au projet en une acceptation précaire, dont la mise en œuvre, dans les mains des acteurs locaux, peine à s'épanouir complètement.

##### *La mobilisation : des communes aux agriculteurs*

En 1998, la DIREN, conformément à la transposition française de la directive, invite les communes à se prononcer sur l'inscription de leur territoire en zone Natura 2000. La délibération est également ouverte aux élus locaux, notamment du Conseil Général. La PMJ est un territoire très rural. Ses représentants entretiennent un fort lien (professionnel ou social) avec les activités agricoles et forestières. Alors que l'opposition à Natura 2000 est forte sur l'ensemble du territoire national, le projet est refusé en bloc par les élus locaux (dans un climat d'affrontement délétaire). Les agriculteurs voient en Natura 2000 des restrictions réglementaires à moyen terme. Les discours sur la mise en œuvre volontaire sont accueillis avec scepticisme et ne permettent pas d'adoucir les interactions entre les protagonistes. L'Europe fait peur, le système pyramidal de la Politique Agricole commune structurant fortement les représentations des agriculteurs.

Face à cette volée de bois, la DIREN sollicite l'aide directe du préfet, qui, par l'intermédiaire de ses réseaux personnels, convainc la Chambre d'agriculture de mener une médiation auprès des agriculteurs et des représentants du territoire. La Chambre organise une série de rencontres. Elle promet un droit de retrait et le financement total du processus par la DIREN. En parallèle le caractère volontaire et contractuel de la mise en œuvre est affirmé. Trouvant un allié légitime sur des questions d'agriculture, certains élus locaux en profitent pour révéler une position beaucoup plus favorable à Natura 2000. Dans cet élan, le territoire bascule en sa faveur.

La DIREN propose par la suite à la Chambre de devenir opérateur, c'est-à-dire de porter le processus de construction du Document d'objectifs (DOCOB), sorte de plan de gestion de la

réduite ayant des caractéristiques très spécifiques. Le site de la Petite Montagne relève d'une autre catégorie de zonage. En forme de patatoïde grossier, il englobe différents habitats inventoriés et reconnus sous le nom de ZNIEFF 1 et 2 et s'ordonne autour d'une échelle de massif. Lancé en 1982, l'inventaire des Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique (ZNIEFF) avait pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. Jusqu'en 2005, la plupart des zones Natura 2000 sont issues des ZNIEFF.

27 Voir ci-après.

19 Pour en savoir plus sur le réseau Natura 2000 en France : Pinton F. et al. (2006), «La construction du réseau Natura 2000 en France », La documentation Française.

20 Une directive est un acte normatif de l'Union Européenne. Elle donne des objectifs à atteindre par les pays membres. Un délai permet aux gouvernements nationaux de s'adapter. Par exemple, la directive cadre sur l'eau (DCE) fixe l'objectif du bon état écologique des eaux d'ici 2015.

21 Directive 92/43/CEE

22 Source : <http://www.natura2000.fr>

23 La mise en œuvre du réseau connaît un fort retard initial en France avant de connaître un développement rapide de la désignation des sites, du développement des concertations et des rédactions des plans de gestion (DOCOB) (CNASEA, 2003).

24 Organe déconcentré du Ministère de l'environnement en Région.

25 Pour plus d'informations sur Natura 2000 Petite Montagne du Jura : <http://www.adapemont.asso.fr/Natura2000/PM.html>

26 Les zones sont définies selon un intérêt pour la biodiversité à l'échelle européenne, et non pas à l'échelle locale ou nationale. La plupart des zones correspondent à une zone

biodiversité sur le territoire. Celle-ci refuse et renvoie cette décision aux élus du territoire. Ces derniers, pour des raisons d'équité et d'équilibre du territoire, choisissent l'Association pour le développement et l'animation de la Petite Montagne : l'ADAPÉMONT. Légitime, neutre et en charge du développement économique, cette dernière recrute, en coopération avec la DIREN, un chargé de mission NATURA 2000.

### *La négociation du DOCOB*

Le chargé de mission et les représentants des agriculteurs s'affrontent dès leur première rencontre. En effet, ce dernier n'hésite pas à se prononcer sur des questions de développement économique agricole, ce qui paraît fortement illégitime aux yeux des agriculteurs. Fort de cette opposition, les deux parties décident de travailler conjointement à l'élaboration d'un diagnostic agricole. Cette activité commune permet au chargé de mission d'inscrire symboliquement son action autour de relations concrètes de travail et de tisser des relations interpersonnelles. Cet ancrage sur le territoire contribue à effacer une opposition de forme basée sur la non-légitimité locale.

A la suite de ce travail d'étude, l'opérateur organise une négociation collective (ADAPÉMONT, 2005) sur les éléments du DOCOB, avec l'ensemble des parties intéressées par les futurs contrats et règlements. Construite à partir d'un mandat en réunion plénière, la négociation s'ordonne autour de petits groupes de travail thématiques. Les propositions validées en groupes sont mises en délibération en séance plénière. L'opérateur divise le marchandage des intérêts pour clarifier les enjeux de chacune des parties à la négociation. Il s'appuie sur des consensus sectoriels pour légitimer l'ensemble du processus, et pour ne pas renégocier des éléments à des échelles différentes en séance plénière. La rationalisation reste discrète et souple, dans un climat de négociation et de tension directe entre les parties intéressées.

Le climat général est tout de même enclin à l'affrontement et à la contestation des enjeux environnementaux. Le chargé de mission invite des acteurs extérieurs pour présenter les enjeux et fonctionnements des habitats. Ainsi, la communauté délibérante<sup>28</sup> associe moins le porteur aux apports conflictuels de connaissances qu'à sa capacité de médiation. En parallèle, il tente de dépolitiser son image en se démarquant autant que possible des « clichés écolos »<sup>29</sup>. Le chargé de mission rentre en coopération directe sur le terrain des valeurs tout en renforçant ses liens personnels avec les participants. L'opposition sociale de départ tend ainsi à s'apaiser sans toutefois disparaître

28 Entendue comme un groupe de personnes réunies pour prendre une décision autour d'une question. Ce point sera développé plus bas.

29 Selon les propres termes du chargé de mission Natura 2000 de L'ADAPÉMONT, Août 2008.

complètement.

### *Délibération et mise en œuvre*

Sans opposition majeure en plénière, le DOCOB est accepté. La DIREN impose la validation du DOCOB, non pas par les communes, mais par les communautés de communes. Ces dernières valident le DOCOB sans rechigner à l'endroit où la validation par les communes aurait connu plus de difficultés.

Aujourd'hui, la mise en œuvre volontaire n'est pas fulgurante. Elle s'appuie néanmoins sur des compensations financières<sup>30</sup> qui attirent certains agriculteurs, notamment ceux ayant participé au processus. Le chargé de mission continue de porter Natura 2000. Aucun élu n'a pris le parti de faire la promotion des contrats possibles. La volatilité des marchés et les difficultés économiques sur les exploitations freinent l'engagement dans des changements de pratiques. D'une manière générale, les participants sont sortis éprouvés des négociations et quelque peu désenchantés. Les agriculteurs éprouvent des difficultés à se concevoir comme gestionnaire de l'environnement. La concertation leur a permis d'apprendre et de partager des connaissances sociales sur cette question. La fragilité et la faible lisibilité du système des mesures agro-environnementales de Natura 2000 – vont-elles s'arrêter ? Seront-elles pérennes ? - marque un déficit de confiance en un « marché » de la gestion du paysage et de la biodiversité. La réforme de la PAC pourra peut-être impulser un message fort dans une région où l'on se sent condamné d'avoir su préserver son environnement.

### *De qui parlons-nous : définitions illustrées des acteurs clefs*

Décrire et comparer clairement des processus de construction multi-niveaux de politiques publiques est difficile tant le nombre d'acteurs est important. Il nous apparaît nécessaire de clarifier quelques définitions qui nous permettront de qualifier tel ou tel acteur ou groupe d'acteurs dans le reste de notre propos. Nous parlerons notamment :

- De l'acteur initiateur, entendu comme l'acteur initiateur d'une gestion intentionnelle de l'environnement : à l'échelle de nos observations, il est celui qui tente de mobiliser en premier d'autres acteurs autour de l'enjeu environnemental qu'il a identifié. Il peut être concepteur du processus visant à identifier des acteurs porteurs pour

30 L'enveloppe de ces compensations reste limitée. D'une certaine manière, la DIREN et les chargés de mission espèrent un succès mitigé à court terme pour pouvoir assurer les compensations financières contractualisées et ne pas décrédibiliser la démarche. La réforme de la PAC (Politique Agricole Commune), bien plus riche en dotation, leur permet d'espérer une amélioration des appuis en faveur des mesures agro-environnementales (MAE).

mettre en œuvre une série d'actions visant ses intérêts. Cette notion prend tout son sens quand on essaye de comprendre l'émergence d'une politique de gestion de l'environnement. A titre d'exemple, le Conseil Général peut être considéré comme l'initiateur de GERPLAN.

- Du concepteur du processus de concertation : il prend en charge « l'organisation de dispositifs territoriaux destinés à assurer des interactions cadrées, des modes de travail en commun et la formulation d'accords collectifs ». Ce dernier peut être l'acteur initiateur, ou un acteur porteur ayant repris à son compte les enjeux formulés par ce dernier. A l'échelle de notre observation de Natura 2000 Petite Montagne du Jura, la DIREN initie le dispositif et l'oriente localement. La conception générale est néanmoins l'œuvre du Ministère en charge de l'environnement.
- De l'acteur porteur : c'est un terme plus générique qui englobe les initiateurs et concepteurs. L'acteur porteur est promoteur d'un dispositif qui vise à gérer et/ou faire émerger une action sur un objet environnemental déterminé. Les processus de concertation visent selon les acteurs concepteurs à faire émerger des acteurs porteurs à toutes les échelles du projet. De fait sur l'ensemble des cas étudiés, les porteurs sont multiples et posent la question des facteurs de leur émergence. La Communauté de communes peut être considérée comme un acteur porteur de GERPLAN, tout comme l'agriculteur qui décide de mettre en œuvre une action GERPLAN sur sa parcelle. Pour porter le dispositif et la délibération locale, les concepteurs font souvent appel à l'assemblée territoriale locale et/ou à une communauté délibérante expressément mandatée pour le dispositif en question.
- De l'assemblée territoriale : légitimée par le vote, elle administre les questions publiques sur le territoire et le représente. Nous englobons dans cette notion les associations des représentants du territoire, telles que les communautés de communes (et leur conseil de communauté) ou la réunion des communes comme cela est le cas pour l'acceptation du dispositif Natura 2000.
- De la communauté délibérante : nous la dissociions de l'assemblée territoriale par le fait qu'elle réunisse une palette d'acteurs plus large réunis autour du traitement d'une question spécifique. Les comités de pilotage forment cette catégorie, associés le cas échéant aux réunions de travail élargies. La notion de communauté délibérante renvoie à la tension créée par la nécessité de prendre une décision dans un cadre collectif. Le vocable « communauté » souligne l'existence d'un vivre ensemble, de relations d'interdépendance pré et post existantes au dispositif. Le terme « délibérante » souligne quant à lui le fait que ces relations sont institutionnalisées le temps de la décision et de la gestion du dispositif. Natura 2000 met ainsi en scène les

représentants locaux du territoire (des communes, cantons, pays, etc.), des représentants départementaux et locaux d'agriculteurs et forestiers, de la DIREN, le chargé de mission Natura 2000 et entre autres des experts extérieurs.

Ces éléments décrits et illustrés par les Plans de gestion de l'espace rural et Natura 2000, nous verrons que l'injonction de la concertation nécessite souvent l'utilisation de moyens peu consensuels pour mobiliser voire même forcer une décision.

GERPLAN et Natura 2000 en tant que politiques procédurales proposent « un énoncé général sur des [objectifs de gestion de l'environnement] dont le sens reste à produire » localement. Inciter une coordination locale autour de cette gestion se heurte à des conflits de représentation et d'usage territorial. Malgré les discours autour de la participation de tous et de la volonté de concertation, le processus connaît :

- des refus de participer au processus pour des raisons stratégiques ou valorielles,
- des accords impossibles malgré des techniques pour faciliter la délibération collective.

La concertation se caractérise donc par un moment particulier de mobilisation dont le déroulement n'est pas toujours à l'image pacificatrice que veulent en donner les promoteurs des processus (2). Ce moment de rencontre entre l'acteur initiateur et le territoire façonne l'orientation des configurations pour le reste de la délibération. Les difficultés de mobilisation précèdent souvent des consensus impossibles (3) et le recours à un arbitrage territorial en contradiction avec l'atteinte nécessaire d'un climat de coopération.

### **La mobilisation et l'acceptation du processus de concertation**

L'accueil réservé à l'acteur initiateur d'une décision collective en matière d'environnement dépend entre autre des configurations entre les acteurs locaux et des relations qu'ils entretiennent avec eux. Certains projets sont parfois les bienvenus. Mais comme le montre les dispositifs décrits plus haut, les agriculteurs évitent de participer à des processus, à moins qu'ils en soient forcés.

Trois éléments paraissent structurer l'accueil et la participation du territoire à une demande de mobilisation en faveur de l'environnement :

- L'adéquation de l'initiateur et de son projet par rapport à l'histoire du territoire, de ses intérêts et de ses valeurs.
- La perception de l'initiateur par les grandes forces décisionnelles du territoire, notamment à l'Assemblée territoriale (en cas de communauté hétérogène notamment),
- La force relative de l'initiateur par rapport au territoire ou

au groupe à mobiliser en cas de perception négative de ce dernier.

### *Tendances à la coopération ou à l'évitement*

L'accueil de la mobilisation par l'ensemble du territoire est fonction des rapports historiques des activités et des acteurs entre eux, des intérêts et valeurs en jeu et des configurations au moment de la demande de mobilisation. Comme le souligne Antoine Goxe<sup>31</sup>, les dispositifs de concertation héritent de structures et configurations préexistantes.

Certains groupes sur le territoire démontrent une volonté de coopération très rapide. C'est notamment le cas du maire de Kaysersberg qui voit en GERPLAN une opportunité de pérenniser sa position politique contre les OGM et de construire une politique en faveur des agriculteurs de montagne. Le Conseil Général et la CC trouve ainsi un terrain opportun à la coopération.

Les configurations peuvent être cependant moins propices à une projection commune dans le futur, certains anciens conflits rendant les groupes visés peu enclins à la coopération. GERPLAN, de par sa forme – un zonage en faveur de l'environnement, avec des mesures agro-environnementales, une concertation, des contrats volontaires – et la manière dont il est introduit – un recours aux communes – rappelle les récents conflits qui ont opposé les agriculteurs et les défenseurs de l'environnement dans le cadre de Natura 2000. Manifestement, même si le Conseil Général ne présente pas l'image même du militantisme écologiste, les agriculteurs se méfient très rapidement.

Deux éléments influencent la perception et l'acceptation du projet et de l'acteur initiateur par les différents groupes sociaux du territoire :

- D'une part, les crises et conflits historiques et leur perception par l'acteur ou le groupe d'acteurs abordés : il s'agit de l'ensemble des éléments avec lesquels le groupe connaît ou a connu dans le passé un rapport de force.
- D'autre part, les éléments qui identifient l'acteur initiateur à ces dernières : ainsi, au moment de la mobilisation, l'acteur initiateur est jugé selon l'image qu'il véhicule, comme un élément participant d'une crise ou un élément permettant de la gérer.

---

31 « Le poids des contextes locaux, des institutions et des politiques préexistantes semble déterminant dans la déclinaison pratique d'injonctions au partenariat et à la concertation *a priori* similaires » (Desage, 2007 à propos du Chapitre 6 - Gouvernance territoriale et développement durable : implications théoriques et usages rhétoriques (Antoine Goxe, 2007))

Notons que le statut de gestionnaire intentionnel de l'environnement ne représente pas à lui seul une menace, qui déboucherait forcément sur une méfiance des acteurs visés. Dans un de nos cas d'étude en Mer Baltique, une association de protection de l'environnement, le WWF, propose la mise en place de contrats volontaires pour protéger certaines zones littorales. Cette idée est bien accueillie par les gestionnaires effectifs – des clubs nautiques – alors même que leurs intérêts les opposent. Historiquement, les clubs se sont battus pour qu'une mise en réserve du littoral ne voit pas le jour. L'administration, initiatrice du projet de l'époque, avait imposé cette nouvelle réglementation malgré une mobilisation forte à l'encontre du projet. Alors qu'un autre projet de réserve est de nouveau porté par l'administration, le WWF et son projet de contrat volontaire sont accueillis à bras ouverts pour constituer une alternative aux méthodes du représentant de l'État chargé de l'environnement.

Même si l'initiateur du processus est étranger aux conditions historiques de prise de décisions, il porte en lui une image identifiée plus ou moins en contradiction avec les intérêts de certains groupes sociaux. Les propriétés foncières et divisions historiques du travail et de l'espace ont structuré des intérêts (et parfois des rentes<sup>32</sup>) que certains groupes sociaux n'entendent pas voire perturbées par des personnes étrangères à la communauté locale. L'accueil du projet Natura 2000 en Petite Montagne illustre bien cette défiance locale, les agriculteurs et les représentants de la communauté ne partageant *a priori* ni les enjeux, ni les représentations, ni l'*hexis* corporel<sup>33</sup>, et enfin ni les intérêts de la DIREN.

En tout état de cause, dans certains cas l'initiateur doit se construire une légitimité à intervenir dans un jeu qui n'a pas forcément besoin de lui pour se perpétuer et préfère ignorer ses demandes de mobilisation plutôt que d'y risquer son intégrité.

L'évitement constitue la mort dans l'œuf du processus. Pour éviter cette fin pour le moins décevante, l'initiateur est obligé de recourir à l'utilisation de la force pour convaincre les acteurs stratégiques que leur participation est nécessaire. Mermet parle ici d'une « mise en tension », de la création d'un lien qui rende nécessaire un arrangement (Mermet 2005).

### *La nécessité de forcer la participation*

---

32 Un de nos cas d'étude porte par exemple sur le massif forestier de Chaux en Franche Comté. Le terrain appartient à l'État, la gestion est déléguée à l'Office National des forêts (ONF). Alors même que le massif est un patrimoine d'intérêt collectif local – c'est un lieu de récréation, mais aussi un biotope particulier – l'ONF dispose d'un monopole de gestion qu'il n'entend pas céder.

33 Qui décrit les règles qui régissent le comportement physique des individus.

Pour mettre en tension les intérêts de chacune des parties, l'acteur initiateur essaye d'inverser l'asymétrie de pouvoir qui rend sa demande de mobilisation sans effet.

Nous avons identifié dans nos cas d'étude deux types d'acteurs porteurs conduits à imposer un rapport de force :

- D'une part, les acteurs initiateurs disposent d'un véritable pouvoir de contrainte sur la communauté cible : ils n'ont aucun mal à entamer une participation à une négociation, l'asymétrie de pouvoir étant en leur faveur. Nous parlons ici d'acteurs ayant un accès direct à la ressource, de par leurs propriétés foncières et gestionnaires et leurs pouvoirs en relation avec des procédures d'intérêts publics.
- D'autre part, les acteurs initiateurs plus faibles, ne disposant que de peu de ressources de contraintes directes.

Différents éléments permettent aux acteurs faibles d'inverser l'asymétrie de pouvoir qui caractérise leur incapacité de mobilisation. Dans nos trois exemples, l'initiateur revalorise symboliquement son pouvoir : (1) en utilisant des images et discours le liant à une force extérieure au territoire, (2) en créant un flou autour des pouvoirs qui lui seront dévolus ou (3) en développant un partenariat avec une force locale, ici l'assemblée territoriale, arbitre usuel des conflits d'usages locaux.

- Dans le cas de Natura 2000, des symboliques de pouvoir sont utilisées pour créer un climat d'inquiétude forçant les agriculteurs à la participation. En effet, l'utilisation répétée de l'image de l'Union Européenne ou des Ministères, véritable grenier de devises pour l'agriculture, revalorise symboliquement le pouvoir de la DIREN au moment de convaincre le territoire à participer. La structuration verticale des processus décisionnels classiques en termes de gestion des ressources agricoles et forestières renforce la perception d'une possible imposition de zone réglementaire de protection. L'habitude que les décisions structurantes viennent « d'en haut » crée une mythologie des pouvoirs politiques portés par l'UE et les ministères.
- En parallèle, la DIREN étant dans l'incapacité d'informer des futurs contenus et dispositifs de Natura 2000 crée une zone d'incertitude quant aux futurs pouvoirs que les ministères lui délèguent pour administrer les questions de biodiversité. Ce flou fait craindre le pire aux agriculteurs et rend stratégique la participation au processus de décision. Alors que Natura 2000 sera basé sur des contrats volontaires, c'est le fait de ne pas le savoir, ou de ne pas faire confiance à l'État qui fait tendre à une participation des intérêts agricoles.
- Pour imposer GERPLAN, le Conseil Général du Haut-Rhin, en France s'appuie sur les communautés de communes, sur lesquelles il fait pression grâce à son

pouvoir financier. Dans l'imaginaire des agriculteurs, ces instances publiques locales ont le pouvoir à travers les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) de changer la réglementation sur les espaces fonciers. Alors que le Conseil Général n'a pas de pouvoir réel sur les agriculteurs pour les forcer à participer, c'est à travers ce rapport de force potentiel qu'il les invite à se mobiliser. Ces derniers alors même qu'ils ne veulent pas participer, sont obligés d'être présents pour sécuriser leurs droits. L'utilisation de l'Assemblée territoriale comme partenaire permet à l'acteur initiateur de modifier l'équilibre local. Cette stratégie, excluant du début du processus les agriculteurs, participe à l'imposition d'un climat « non-coopératif » pour imposer une participation des acteurs cibles.

Dans ce cadre, l'accueil du porteur dépend notamment de la place stratégique des acteurs qui lui sont favorables à l'intérieur de l'assemblée. La perception de la demande de l'initiateur n'est pas toujours partagée par tous, notamment quand il y a des conflits d'usage internes (Ray-valette et Roussel, 2006) ou des concurrences entre projets. A ce sujet, le contraste est plutôt saisissant, le GERPLAN Kaysersberg d'une part, bénéficiant du soutien et du positionnement fort du maire et le GERPLAN Ribeauvillé d'autre part, pour lequel le soutien politique/stratégique pose problème. Pour le premier cas, le maire soutient clairement les agriculteurs de montagne avec lesquels il a mené des actions fortes contre les OGM. Cette agriculture a besoin du soutien des pouvoirs publics pour pouvoir survivre et rechercher des partenariats potentiels. En parallèle, elle a évolué, dans une région fortement touristique, vers une multi-activité. Les agriculteurs assument leur fonction dans la gestion des paysages et perçoivent des rémunérations symboliques et financière à ce titre. GERPLAN séduit donc une des personnes les plus influentes de la communauté. Pour le second, la situation est bien différente. Contrairement à Kaysersberg, la Communauté de communes a sur son territoire une agriculture de plaine, opposée aux mesures agro-environnementales. Elle est également engagée dans des actions lourdes qui monopolisent son attention : la construction d'un complexe nautique, la reprise d'une association à but social et le développement d'un ramassage des ordures ménagères à la pesée embarquée. GERPLAN est ainsi perçu comme un projet de plus, plutôt encombrant, et dont même les élus en charge de l'environnement se désintéressent à la faveur d'une innovation dans la gestion des déchets. L'accueil est donc des plus mitigés et n'aura pas les mêmes effets.

La création de « danger décisionnel » engage donc les acteurs à participer à des processus qu'ils feraient mieux, de leur propre avis, de continuer à éviter. Cependant, ceux-ci ne veulent pas courir le risque qu'une décision leur échappe, qu'un arbitrage leur soit défavorable. Dans cette optique, Daoudy (2006) souligne qu'en « situation d'asymétrie, les stratégies de linkage permettent à la partie la plus vulnérable d'obtenir un accord minimal de

l'acteur le plus puissant, en opérant un emboîtement entre les enjeux directs et indirects de la négociation » (p. 65).

La perception d'asymétries de pouvoir en faveur de l'acteur initiateur dynamise fortement un intérêt à la participation, qu'elle se traduise par l'opposition ou la coopération. Finalement, l'affrontement participe tout autant à la mobilisation des acteurs que les discours pacificateurs portés sur le consensus. L'un et l'autre ont des « fonctions » différentes du point de vue des intérêts de la gestion environnementale. En ce sens, l'affrontement est un moment non-coopératif de la gestion concertée, mais relève néanmoins d'une confrontation, d'une tension entre les intérêts de chaque partie. Nous pouvons en revanche affirmer que le recours à un partenariat avec l'assemblée territoriale peut être strictement non concerté, notamment quand les gestionnaires effectifs, les agriculteurs par exemple, ne sont pas du tout représentés et qu'aucune information ne leur parvient à ce sujet. Dans l'ignorance totale, cette partie du processus « concertés » leur échappe complètement. Ils se font imposer une délibération et, de fait, l'élévation du bien qu'il gère au statut de bien commun territorial (Jobert<sup>34</sup>, 1998) le temps de « la concertation/négociation ».

Choisir d'imposer un rapport de force, même de très court terme, n'est pourtant pas sans conséquence, ni sans traumatisme pour les participants au processus et attise les configurations conflictuelles. Cette orientation délicate pour l'avenir du processus fait l'objet de toutes les attentions des initiateurs et concepteurs qui mobilisent par la suite, voire en même temps, une palette importante d'outils et de discours en vue d'assurer des interactions plus propices à l'obtention d'un accord collectif.

#### **De l'affrontement à la décision collective : vers des accords consensuels ou des arbitrages décisionnels**

Plus le forçage est intense, plus des éléments compensatoires sont proposés (A) de manière à pacifier les relations et trouver une dynamique coopérative entre les parties. Alors même que le processus a besoin de coopération pour sa mise en œuvre, certains accords s'avèrent impossibles. L'acteur en charge du processus se trouve alors dans l'obligation d'arbitrer certaines décisions, au risque de se séparer des parties les plus stratégiques pour la mise en œuvre (B).

#### *Éléments favorisant la coopération*

Pour favoriser l'approche d'un consensus sur des éléments de gestion environnementale, les porteurs des processus tentent

d'aplanir les dissensions sociales, et de clarifier les éléments techniques de négociations.

#### *Pacification, sécurisation, médiation : stabiliser l'univers social*

Pour l'ensemble des cas qui connaissent des conflits, une phase de « stabilisation de la connaissance sociale » s'organise. Les acteurs porteurs mobilisent des discours pacificateurs sur la suite du processus pour clarifier leurs intentions.

Des termes englobant les intérêts de toutes les parties sont mis en avant. Le GERPLAN est ainsi dénommé *Plan de gestion de l'espace rural* alors même qu'il développe (à l'époque) une vision strictement environnementale de l'espace rural. Les acteurs forts, ou désormais perçus comme tels, s'engagent publiquement à ne pas utiliser leur force et à promouvoir des négociations « constructives ». Cette phase permet de « calmer les esprits » et de rentrer en phase de négociation.

La plupart du temps, ces discours sont mobilisés en même temps que les rapports de force se mettent en place. Il n'en reste pas moins qu'une fois qu'elle a « cédé » sur la nécessité de sa participation, la communauté des gestionnaires effectifs prend part à une communauté délibérante plus large. Les agriculteurs envisagent alors leurs intérêts dans le cadre délibératif à venir. Ils tentent de rationaliser le processus, de trouver des règles permettant de sécuriser leurs intérêts. Les agriculteurs et les pouvoirs locaux acceptent le processus à venir en obtenant, par exemple qu'ils puissent se retirer du processus, comme en Petite Montagne du Jura où des mesures compensatoires (si elles ne sont pas déjà prévues) ont vu le jour. En Alsace, les agriculteurs acceptent par exemple d'entrer en négociation si la Chambre d'agriculture participe. Ces concessions sont importantes pour au moins deux raisons :

- Elles incarnent la non-mobilisation de la force et la volonté de coopérer sur un pied d'équité.
- Elles permettent d'inscrire les acteurs dans un apprentissage social, dans une démarche préfigurant un exercice de négociation valorielle et de « dédifférenciation » (Olgierd, 2004). Ils apprennent ainsi d'une part à négocier des valeurs relatives à leurs groupes sociaux et de reconnaître ce qui peut les réunir. Ils entament d'autre part un échange d'informations basé sur une coopération technique.
- La perte de pouvoir incarnée par ces concessions peut être considérée comme un objectif en soi du processus, un élément clarifiant la construction d'une réorganisation de la communauté et d'un nouveau rapport entre les acteurs dans la concertation à venir.

Notons que les processus observés anticipent certaines de ces concessions en institutionnalisant une mise en œuvre volontaire et une concertation avant même que les conflits soient déclarés.

34 Sur le syndrome Not In My Backyard (NIMBY) et l'intérêt général : Jobert, A., (1998). « L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, 42, 2, pp. 67-92.

Les porteurs de GERPLAN, pour éviter le conflit, mettent directement en avant que rien n'est obligatoire et que seul un contrat volontaire (et une concertation) permettra une mise en œuvre adéquate. L'institutionnalisation d'une contractualisation volontaire oblige les porteurs à diriger les interactions vers un climat coopératif. Là où GERPLAN joue sans filet, Natura 2000 est de ce point de vue doté d'une sécurité minimale. En effet, même basé sur une contractualisation, Natura 2000 dispose d'un volet réglementaire important qui préfigure une tension réelle entre les agriculteurs et le couple DIREN/chargé de mission pendant la mise en œuvre.

Signalons enfin que deux autres éléments donnant une certaine légitimité paraissent importants pour la suite du processus (Beuret J-E, 2003, pp. 21-30), car ils permettent de sortir de certaines logiques d'affrontement contraires à une volonté de coopération:

- L'apparition ou la confirmation d'un acteur médiateur : lors des phases conflictuelles, ou par anticipation, des acteurs médiateurs établissent un lien entre les parties en conflits ou en négociation (voir notamment, Lascoumes, 1996). Leur apparition est importante pour réduire le conflit de court terme mais aussi pour structurer le processus au niveau territorial, la majorité des médiateurs devenant par la suite porteurs du processus. C'est ainsi qu'en petite Montagne du Jura la Chambre d'agriculture établit un pont entre la DIREN et les représentants du territoire autour de l'acceptation de Natura 2000. Comme nous l'avons décrit plus haut, la Chambre est d'ailleurs invitée à porter la suite de la concertation.
- Le degré de coopération perçu par les acteurs : la fin de la phase de mobilisation accouche de relations plus ou moins tendues et pacifiées entre les acteurs. La perception de cette phase du processus par les acteurs stratégiques de la suite du projet est déterminante. Pour l'ensemble des projets observés pour lesquels les acteurs se sont sentis forcés de participer, les relations restent marquées par des négociations âpres et fatigantes. Dans ce cas, d'autres éléments de pacification sont nécessaires pour passer à une phase de coopération et d'appropriation ouverte du patrimoine local. Dans nos trois cas, les représentants de l'environnement acceptent de mener un diagnostic agricole commun. Cette activité leur permet notamment de lier des liens interpersonnels avec les représentants agricoles, de partager un capital commun de connaissance et d'équilibrer les apports d'information en vue d'une prise de décision<sup>35</sup>.

*Stabiliser l'univers sociotechnique de la négociation<sup>36</sup> : informer, échanger, décider*

La gestion et l'apport des connaissances sont des domaines influant fortement les configurations et capacité d'atteinte d'un consensus. Deux éléments permettent entre autre de stabiliser l'univers décisionnel : l'apport d'une base de connaissance commune et la progression dialogique et décisionnelle. En matière de gestion de l'environnement de nombreux éléments restent incertains, notamment quand il s'agit de délibérer sur des notions floues ou nécessitant des connaissances de terrains fines, voire même d'expériences locales de terrain. La biodiversité incarne tout à fait cette incertitude.

L'apport de connaissance est, dans nos exemples, dévolus à des experts (Latour, 2004). Leurs données connaissent des utilisations différentes selon les acteurs et les processus. En effet certains y voient l'occasion de favoriser un échange et un apprentissage réciproque par l'intermédiaire d'exercices dialogiques et de réappropriations mutuelles des connaissances. Natura 2000 montre bien les bénéfices de ce travail, le chargé de mission s'organisant médiateur des connaissances. Il n'en reste pas moins que les informations produites ne sont pas anodines dans l'orientation des processus et des configurations. Ainsi, un apport déséquilibré de connaissance scientifique est un élément stratégique que certains acteurs utilisent pour faire accepter des éléments non négociables ou que d'autres s'approprient pour dénoncer un contexte inéquitable. Ces controverses socio-techniques (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001) rendent le développement de GERPLAN difficile. Le Conseil Général en institutionnalisant un diagnostic environnemental se poste en rupture avec le discours pacificateur qu'il met en œuvre autour de la concertation. Selon les agriculteurs, le recours au bureau d'étude vise à orienter fortement les décisions. C'est dans ce contexte que l'apport de connaissance renforce une controverse sociale déjà bien enflammée.

Certains animateurs profitent de ses apports conflictuels d'informations pour renforcer leur légitimité locale. Le chargé de mission de Natura 2000 met ainsi en scène des intervenants scientifiques extérieurs à la communauté pour que lui-même puisse se placer symboliquement en position neutre de médiation et se faire petit à petit accepter localement. Le porteur tente ainsi de « dépolitiser » son image, se démarquant par exemple autant que possible des « clichés écolos », tout en travaillant à son intégration au territoire. Il simplifie notamment la négociation en adoptant une position coopérative autour des valeurs locales (paysannerie, identité locale), dégagant un espace pour une négociation autour de l'acceptation des enjeux environnementaux concrets (la gestion des prairies sèches par exemple) et du marchandage des compensations (le montant des contrats pour déplacer un abreuvoir et clôturer une nouvelle parcelle afin que le

---

35 Cela permet notamment d'équilibrer les diagnostics environnementaux institutionnalisés dans le processus.

36 Sur la notion d'univers stabilisés et d'univers controversés :

---

Olivier GODARD, « Stratégies industrielles et convention d'environnement. De l'univers stabilisé aux univers controversés », INSEE méthode 1993, Paris.

troupeau ne piétine pas une zone humide).

Les concepteurs des processus n'hésitent pas à diviser les groupes de travail en « commissions spécialisées » autour de thématiques ou de territoires spécifiques. L'organisation des débats autour de thèmes simples permet de définir un enjeu et de cadrer les débats. En revanche, l'organisation de débats à partir de découpages territoriaux larges complique les prises de parole, les éléments apportés n'ayant souvent pas de mise en équivalence les uns avec les autres et étant difficiles à trancher.

Toute controverse apportant des difficultés de prise de décision, certains animateurs préfèrent ainsi travailler aux accords de branches les plus faciles et repousser les questions conflictuelles à plus tard. Chacune des décisions prises en commission spécialisée renforce l'univers de connaissances des acteurs à la négociation et participent à la construction d'une base décisionnelle sur laquelle le reste du processus pourra s'appuyer.

A ce stade, les négociations doivent pouvoir se dérouler dans un climat général stable, afin que tous les acteurs acceptent le principe d'une future prise de décision autour des enjeux identifiés. Généralement les accords négociés ici et là sont inscrits dans un document de manière à évacuer les conflits le plus rapidement possible. Ils sont ainsi exposés clairement sans que les parties puissent les remettre en cause jusqu'à la négociation finale autour du document global.

Cependant, certains sujets, certaines orientations ou certaines zones ne trouvent pas de consensus.

#### *Accords impossibles : rationalisation par l'arbitrage*

Repousser les éléments conflictuels permet de stabiliser les relations sociales parmi la communauté délibérante et espérer une issue finale consensuelle. Néanmoins, en cas de désaccord prononcé, la communauté délibérante se sépare de ses éléments conflictuels. Elle rationalise le processus et la communauté délibérante.

- Par décision, le porteur ou le groupe délibérant écarte les objets, les modes de gestion et les espaces les plus conflictuels, l'objectif étant de garder des acteurs stratégiques à la table : une zone sensible du territoire est mise hors-projet, de nouvelles études sont préférées à des règles précises, les règles de mise en œuvre ne sont pas spécifiées, etc.
- Par décision, souvent en rapport direct avec les objets, modes et espaces de gestion, le groupe délibérant ou le porteur de projet (qui en animant la réunion peut avoir le pouvoir de proposer un équilibre à la décision) écarte des acteurs du groupe délibérant.

Pour nos trois cas d'étude, c'est l'assemblée territoriale qui arbitre

ces questions en tant que porteur relais du processus. Cette homogénéisation ou rationalisation du « groupe-décideur » et de ses idées tient en partie au fait que le porteur ait pour objectif l'arrêt des négociations à un moment précis autour de l'arrangement qui lui paraît le plus acceptable. Comme nous l'avons vu plus avant l'assemblée territoriale en charge de l'animation du dialogue a des intérêts souvent plus larges que le porteur initial ou que les gestionnaires effectifs. Elle tend à davantage accepter un appauvrissement du contenu des engagements, notamment pour assurer l'équilibre de la communauté territoriale, avec laquelle elle négocie en parallèle d'autres objets.

C'est ainsi que l'association de protection des Vergers Apfel Bisser se voit marginalisée des débats sur le GERPLAN par la CC de Ribeauvillé, cela, au fur et à mesure que les viticulteurs s'opposent à toute action sur leurs vergers hautes tiges. Elle refuse d'ailleurs de porter aujourd'hui le projet en phase de mise en œuvre alors même qu'elle possède les compétences et les atouts pour mobiliser certains agriculteurs.

Cet arbitrage et la mise en scène d'une exclusion peuvent être préjudiciable pour la mobilisation future de certains acteurs et donc de certaines thématiques. La mise en œuvre par contrat volontaire obligeant l'atteinte d'un consensus, le choix d'exclure certains objets et acteurs stratégiques symbolise l'incapacité de l'acteur animateur à fédérer autour du projet qu'il porte et préfigure un lent dépérissement des dynamiques de groupes et de mise en œuvre.

#### **Conclusion**

Nos observations et notre analyse des processus de concertation montrent que la concertation n'est pas un dispositif basé sur un simple aplanissement des relations entre acteurs dans la perspective d'un consensus décisionnel.

En effet, en cas d'opposition sociale et d'intérêts fortement contradictoires, la participation à un exercice de décision collective, même consensuelle, implique des renoncements que certaines parties sollicitées ne sont pas prêtes à faire. L'accueil des agriculteurs autour de GERPLAN illustre cet état de fait.

Dans un tel contexte, la participation à la concertation s'impose par un rapport de force réel ou symbolique qui oriente les configurations vers une acceptation du jeu décisionnel dans un climat d'affrontement ouvert.

Plus ces rapports de force sont intenses, plus des éléments compensatoires émergent pour pacifier les relations et amener les acteurs à coopérer à l'atteinte d'une position consensuelle. Les concepteurs des processus décrits plus hauts vont jusqu'à anticiper ces affrontements en institutionnalisant des éléments de pacification (concertation, mise en œuvre volontaire) avant même

qu'un climat d'affrontement ne se soit déclaré ouvertement.

Le choix institutionnel d'une mise en œuvre par contrat volontaire, comme pour Natura 2000 ou pour les Plans de Gestion de l'Espace Rural, institue un contexte particulier de négociation. Il donne aux gestionnaires effectifs de l'environnement, les agriculteurs dans notre exemple, le pouvoir de refuser en bloc des accords qu'ils considèrent comme insatisfaisants. Cette situation complique fortement la lisibilité des positions lors des négociations, les agriculteurs pouvant, une fois qu'ils ont compris leur pouvoir, feindre une acceptation pour mieux la rejeter au moment de leur mise en œuvre. La réussite de ce type de processus réside alors dans la capacité des acteurs porteurs à créer une symbolique de coopération, comme s'en charge l'animateur de Natura 2000, tout en maintenant l'idée qu'ils détiennent un pouvoir de contrainte lors de la mise en œuvre.

Alors même que les gestionnaires effectifs de l'environnement ont plein pouvoir pour refuser de mettre en œuvre les plans de gestion de l'environnement qui ne leur conviennent pas, les processus institutionnalisent le recours à un arbitre territorial<sup>37</sup>, qui accepte le processus puis valide la décision qui en émane. Considérant que le choix de mise en œuvre volontaire oblige à une tension directe et une coopération finale entre les acteurs, le recours à un arbitre complique la configuration en place. Nous retiendrons que pour éviter un coût transactionnel trop fort pouvant avoir un impact négatif sur ses intérêts indirects et parallèles, l'arbitre n'hésite pas à clore la négociation sur l'objet d'un désaccord ou à évincer des éléments ou acteurs clés brisant ainsi le nécessaire consensus et par là une mise en œuvre volontaire effective. C'est ainsi que le GERPLAN de la Communauté de communes de Ribeauvillé est accepté sans que les acteurs motivés y aient trouvé une place et sans que ceux qui, peu enclin à coopérer aient changé de position de gré ou de force.

Dans cette situation, certains acteurs jouant le rôle d'arbitres, habitués à des compétitions électorales légitimant un rapport de force territorial, se félicitent et s'imputent ainsi une réussite à l'endroit d'un échec futur. Ces choix institutionnels et l'incapacité des acteurs, institués comme arbitre, de comprendre (ou d'accepter les efforts pour atteindre) les configurations nécessaires à une mise en œuvre dynamique limitent fortement la réussite potentielle de contrats volontaires dans des contextes conflictuels. La multiplication des porteurs intermédiaires du processus éloigne potentiellement les décisions des objectifs de mise en œuvre de l'acteur initiateur.

Cette situation brouille malheureusement la lisibilité politique de la gestion de l'environnement sur le territoire. Bien qu'acceptés, les plans de gestion ne sont pas mis en œuvre. Cette ambiguïté

empêche ainsi un positionnement clair du territoire, qui au lieu de faire savoir qu'il refuse de gérer les biens environnementaux en question fait croire qu'il l'accepte. Peut-on dire que le territoire de Ribeauvillé a accepté GERPLAN si aucune action n'est mise en place ? Cette tendance préfigure malheureusement un enlisement à moyen terme du renouvellement de la gestion effective de l'environnement en faveur d'intérêts écologiques, le temps qu'une évaluation mette cela en lumière.

## Remerciements

Nous tenons à remercier Corinna Buisson, ancienne membre de l'équipe ACTeon pour son travail de collecte de données dans le land de Bade Wurtemberg en Allemagne, et son analyse des cas d'étude de Freiburg et de la Wiese.

Nous saluons également l'ensemble des personnes ayant eu la gentillesse de nous recevoir et de nous orienter et plus particulièrement nos premiers contacts dans chaque région, notamment Luc Terraz (DIREN) pour les Natura 2000 en Franche Comté, Karine Isola (Conseil Général 68) pour les Plans de Gestion Rurale (GERPLAN) en Alsace, Anne Citterio (Pays de Maurienne) en Rhône Alpes, Daniel Dietman (SMARL) et Delphine Rousset (Conseil Régional d'Alsace).

## Bibliographie

- ADAPÉMONT (2005), « Petite Montagne du Jura, document d'objectifs, document de synthèse », ADAPÉMONT, novembre 2005, Saint Julien, 99 pages.
- Alban N. et N. Lewis (2005), « Évaluation des processus de concertation et de gouvernance du territoire sur le littoral aquitain », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Volume 6 Numéro 3 | décembre 2005, [En ligne], mis en ligne le 01 décembre 2005. URL : <http://vertigo.revues.org/index2419.html>. Consulté le 27 mai 2009.
- Alphandery P. (2004), « L'agriculture française à l'heure de l'environnement et de la gestion des territoires », dans Marcel O. (éd), *Le défi du paysage : un projet pour l'agriculture*, Champ Vallon, pp. 128-150.
- Beuret J-E. (2003), « La gestion concertée de l'espace rural : médiations locales et politiques d'appui », dans Billé, Mermet, Berlan-Darqué (éd), *Concertation, décision et environnement, regards croisés*, Volume 1, La documentation française, Paris pp. 21-30.
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y. (2001), « Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique », Paris, Le Seuil (collection "La couleur des idées"), 358 pages
- Charles L. et Kalaora B. (2007), « De la protection de la nature au développement durable : vers un nouveau cadre de savoir et d'action ? », *Espace et société*, n°130 2007/3, résumé consultable en ligne : <http://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2007-3-p-121.htm>
- CNASEA – Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (2003), « Evaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du Règlement CE n°1257/1999 du Conseil concernant le soutien au développement rural, contribution du RDR à Natura 2000- synthèse du rapport d'évaluation », Oreade Breche, novembre 2003, 22 pages.
- Commune de Kaysersberg (2006) [brochure de communication], « Kaysersberg transparence », Commune de Kaysersberg, décembre 2006, pp. 4-5.
- Communauté de communes de Ribeauvillé (2002), « Compte rendu du Comité de pilotage GERPLAN du 11 juin 2002 », CC de Ribeauvillé, juin 2002, 2 pages.
- Communauté de communes de Ribeauvillé (2003), « Compte rendu, réunions communales, debriefing », CC de Ribeauvillé, Mars 2003, 2 pages.

37 Rappelons que cet arbitre permet la mise en tension avec les agriculteurs dans un premier temps.

- CPIE du Haut Doubs et DIREN Franche Comté (2008) (brochure papier), « Natura 2000 en Franche Comté, quand l'homme s'engage pour la biodiversité », ed. Corinne Salvi, 2008, 20 pages.
- Crozier M., Friedberg E. (1977), "l'acteur et le système : les contraintes de l'action collective" éditions du seuil, 1977.
- Daoudy M. (2006), Une négociation en eaux troubles ou comment obtenir un accord en situation d'asymétrie, Négociations, Volume 6 Numéro 2, 2006.
- Desage F. (2007), « Romain Pasquier, Vincent Simoulin et Julien Weisbein (dir.), 2007, La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories, Paris, L.G.D.J., 235 p. », Développement durable et territoires [En ligne], Lectures, Publications de 2007, mis en ligne le 02 octobre 2007, Consulté le 10 Mai 2009. URL : <http://developpementdurable.revues.org/index4551.html>
- Elias N. (1991), « Qu'est ce que la sociologie ? », Édition de l'aube, 1991, 156 pages.
- Gaudin J-P. (2007), « Gouverner par contrat », 2eme édition, Presses de Science-Po, Octobre 2007, 275 pages.
- Godard O. (1993), « Stratégies industrielles et convention d'environnement. De l'univers stabilisé aux univers controversés », INSEE méthode 1993, Paris.
- Goxe A. (2007), « Gouvernance territoriale et développement durable : implications théoriques et usages rhétoriques » dans Romain Pasquier, Vincent Simoulin et Julien Weisbein (dir.), 2007, « La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories », Paris, L.G.D.J., 235 pages.
- Le Bourhis J-P (2003), « De la délibération à la décision : l'expérience des commissions locales de l'eau », dans Billé, Mermet, Berlan-Darqué (éd), Concertation, décision et environnement, regards croisés, Volume 1, La documentation française, Paris.
- Le Galès P. (2004), « Gouvernance », dans dir. Boussagnet L. Jacquot S. et Ravinet P., « Le dictionnaire des politiques publiques », Les presses de Sciences Po, 243 pages.
- Latour B. (2004), « Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie », Paris, La découverte poche, 392 pages.
- Lascombes, P. (1996), « Rendre Gouvernable : De La "Traduction" Au "Transcodage" L'analyse Des Processus De Changement Dans Les Réseaux D'action Publique » In La Gouvernabilité, Paris, PUF CURAPP, pp. 326-338.
- Lascombes P., Le Bourhis J-P. (1998), « Le bien commun comme construit territorial, identités d'action et procédures », Politix, n° 42, pp. 37-66.
- Laurens Y. et Dubien I. (2003), « Analyse de négociation autour de l'implantation conflictuelle d'incinérateurs d'ordures ménagères : rôle des arguments sanitaires », dans Billé, Mermet, Berlan-Darqué (éd), « Concertation, décision et environnement, regards croisés », Volume 1, La documentation française, Paris.
- Mermet L., Billé R., Leroy M., Narcy J-B., Poux X. (2005), « L'analyse stratégique de la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement », Natures Sciences Sociétés (NSS), 13, pp. 127-137.
- Mermet L. (2005). « Concertations orchestrées ou négociations décisives ?, Tome 1 : Moments et modes de recherche d'accord sur les projets d'infrastructure qui mettent en jeu l'environnement et les ressources naturelles » ; ENGREF/MEDD, 7 juin 2005, URL : [http://www.rgte.centre-cired.fr/rgte/article.php3?id\\_article=88](http://www.rgte.centre-cired.fr/rgte/article.php3?id_article=88) (Consulté en Août 2008).
- Mermet L. (1991), « Dans quel sens pouvons-nous gérer l'environnement ? Gérer et comprendre » - Annales des Mines, mars 1991, pp. 68-81.
- Mermet L. (2006), « La « concertation » : un terme flottant pour un domaine mouvant ? », Négociations, 2006, 1, n°5.
- Moreau defarges (2003), « La gouvernance », Que sais-je ?, PUF, 2003.
- Olgierd (K) (2004), Une matrice conceptuelle de la négociation : du marchandage à la négociation valorielle, Négociations, 2004, 1, n°1.
- Préfecture du Haut Rhin (2002), « Fiche de synthèse pour la proposition du site Natura 2000 « Hautes Vosges », DIREN, 2002, 10 pages.
- Rey-Valette H. et Roussel S. (2006), « L'évaluation des dimensions territoriale et institutionnelle du développement durable : le cas des politiques de Gestion Intégrée des Zones Côtières », Développement durable et territoire, Dossier 8 : Méthodologies et pratiques territoriales de l'évaluation en matière de développement durable, mis en ligne le 13 décembre 2006. URL : <http://developpementdurable.revues.org/document3311.html>. Consulté le 02 janvier 2009. p.3 §.4.
- Pinton F. et al. (2006), « La construction du réseau Natura 2000 en France », La documentation Française.
- Theys J. (2003), « La gouvernance, entre innovation et impuissance », Développement durable et territoire, Dossier 2 : Gouvernance locale et développement durable, mis en ligne le 1 novembre 2003. URL : <http://developpementdurable.revues.org/document1523.html> (consulté en Juillet 2008).
- Touzard H. (2006), « Consultation, concertation, négociation, une courte note théorique », Négociations, 2006, 1, n°5

#### Liste des acronymes

CC	Communauté de communes
DIREN	Direction Régionale de l'Environnement
DOCOB	Documents d'objectifs
GERPLAN	Plan de Gestion de l'Espace Rural
MAE	Mesure agri-environnementale
NIMBY	Not In my Backyard
OGM	Organisme génétiquement modifié
PAC	Politique agricole commune
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
UE	Union Européenne
WWF	World Wide Fund for Nature
ZNIEFF	Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique

## Annexe 1

<b>Tableau 1 : Présentation synthétiques des cas d'étude</b>		
<b>Processus</b>	<b>Lieux et processus local</b>	<b>Enjeu principal et milieu</b>
Biodiversité Natura 2000 (Sauf 2.2)	A. France, Franche-Comté 1 Massif de la Serre 2 Massif de Chaux 3 Petite Montagne du Jura  B. Allemagne, Poméranie 4 Mer Baltique 5 Parc National de Muritz	Gestion de la biodiversité Milieu forestier Milieu forestier Milieu majoritairement agricole  Milieu zone côtière Remise en eaux d'un marais
Gestion des eaux	D. France, Alsace 6 SAGE Ill-Nappe-Rhin 7 SAGE Largues  E. France, Rhône-Alpes 8 Pays de Maurienne  F. Allemagne, Bade Wurtemberg 9 Freiburg, cours d'eau urbains 10 Wiese, Cours d'eau urbain	Gestion de l'état écologique des eaux Prélèvement et pollution territoriale Pollution en milieu agricole  Gestion des risques et de la qualité en milieu de montagne  État écologique et représentation sociale de l'eau en milieu urbain
Gestion rurale GERPLAN	G. France, Alsace 11 GERPLAN Vallée deKaysersberg 12 GERPLAN Pays de Ribeauvillé	Gestion des milieux ruraux et environnement, patrimoine et cohésion sociale territoriale