

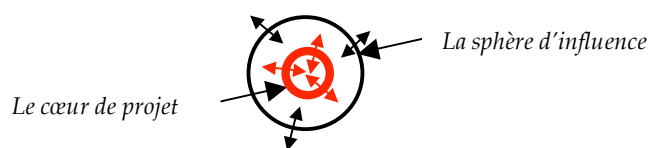
Stratégies et concertations : quels modèles décisionnels ? Réflexions autour de cas de gestion d'espaces naturels protégés

Christophe Bouni (AScA), Agathe Dufour (AScA), Charlotte Michel (Usages et Territoires)

Les procédures de concertation se sont développées de manière quasi exponentielle ces dernières années. Inscrites au sein même des filières sectorielles de la politique publique en matière d'environnement, ces démarches d'ouverture sont dorénavant des références en matière de théorie d'actions publiques. Dans ce contexte, l'équipe de gestion des aires protégées (EGAP) est conduite à adapter sa posture. Elle avait, jusqu'à présent, essentiellement orienté son action sur la protection des espaces dont elle avait la charge, dans une logique sectorielle environnementale. Ses contacts pour la prise de décision avec les autres acteurs du territoire étaient caractérisés par la consultation lors de l'élaboration des documents d'objectifs de ces territoires à protéger, et par la négociation éventuelle de pratiques ou d'usages. Le développement de ces démarches de concertation conduit ces gestionnaires à porter dorénavant une vision territoriale de l'aire protégée sur un espace élargi aux communautés parties prenantes à la concertation.

Comment les processus de décision de ces gestionnaires sont-ils influencés par ces évolutions de pratiques ? Le travail réalisé avec des gestionnaires des parcs nationaux et du conservatoire du littoral a consisté à porter un regard évaluatif sur la concertation d'un point de vue situé, celui du gestionnaire d'espaces protégés. Nous cherchons ainsi à expliquer et illustrer les apports et limites de la concertation comme outil de l'action publique d'un tel gestionnaire. Nous nous sommes donc intéressés à la concertation en tant qu'élément à intégrer au sein d'une stratégie. Une situation type de concertation pour une EGAP peut être caractérisée à notre sens par :

- Une **temporalité**, c'est-à-dire une période qui se raconte, mouvante, sujette à évolution et qui ne se comprend que dans ce cadre dynamique. La concertation produit du changement.
- Une **échelle** d'intervention double :
 - un *cœur de projet*, attaché aux statuts et missions de l'EGAP, en quelques mots l'espace dont il est le référent décideur ;
 - une *sphère d'influence* où il exerce parmi d'autres un rôle important en référence à ses capacités (compétences, finances) et à sa mission politique (la protection de l'environnement). Cette sphère d'influence est évidemment attachée aux territoires adjacents aux aires protégées (bassin de vie, bassin versant, île, cap, ...) mais prend d'autres dimensions que géographique à travers l'usage politique qui peut être fait de ces espaces ou encore l'appartenance à des réseaux (trames vertes et bleues, cohérence écologique, patrimoine mondial de l'Unesco, ...).



- La concertation prend la forme de moments d'échanges caractérisés par le pluralisme des participants et finalisés par une recherche de convergences, mais elle est pour l'EGAP une procédure guidée par une **stratégie d'évolution** visant à infléchir ou contrôler les frontières de cet espace d'intervention.

Les cas d'études ont été le Parc National de l'Île de La Réunion, le Parc National de Port-Cros, l'Agriate en Haute Corse, l'estuaire de l'Orne, l'Île aux Oiseaux (Conservatoire du Littoral).

Le travail présente une analyse de ces cas de concertation au regard de 4 registres stratégiques :

- les **modes de décision avec concertation** dans la perspective de décrire à quel point ils impliquent d'intégrer plus fortement le système de gestion du site protégé aux dynamiques et aux problématiques territoriales ;
- l'évaluation de la **requalification du projet environnemental**, la concertation conduisant potentiellement à des reconfigurations des rapports entre acteurs, des recompositions du collectif ;
- la **gestion de l'information** induite par ces procédures et leur rôle dans la conduite du projet.
- les **valeurs juridique et/ou politique**, la concertation pouvant produire directement ou indirectement de nouvelles relations juridiques entre les protagonistes, à la fois en termes de clarification des compétences et répartition des responsabilités, et en termes d'engagements des uns et des autres.

Ces axes d'analyse, organisés au sein d'une matrice d'évaluation (MASC), ont notamment permis de montrer que la concertation pouvait être évaluée au regard des constructions qu'elle engendre selon 4 dimensions :

- **La structuration de la connaissance** que permet la concertation et qui dépend des registres des modes de décision en concertation (1) et de la gestion de l'information (3). Elle peut prendre la forme de diagnostic, de lettres d'actualité ou plus largement d'une véritable stratégie de communication.
- **Les justifications** qui jouent un rôle plus ou moins important dans les procédures de concertation et qui dépendent des registres de gestion de l'information (3) et de valeur juridique et politique (4). Les concertations peuvent en effet produire des justifications mobilisant des données, informations, évaluations, ... afin de surligner certains enjeux politiques et de discuter des normes communes qu'il conviendrait d'adapter.
- **L'action sur le terrain** peut également être une construction de la concertation à la frontière entre le registre des modes de décision en concertation (1) et celui de la qualification environnementale du projet (2). Nous avons pu ainsi souligner sur plusieurs de nos cas l'importance d'une stratégie mettant en scène concertation et présence sur le terrain avec **interventions de surveillance** ou maîtrise d'ouvrage de travaux d'entretien, ...
- **La reconnaissance de références communes** est enfin la dernière construction attendue d'une stratégie de concertation. Elle est située sur notre schéma à la frontière entre les registres de la qualification environnementale du projet (2) et celui de la valeur politique et juridique (4). En effet, il s'agit ici de produire du sens à l'échelle de la communauté concernée à partir des caractéristiques environnementales du projet

En outre, l'analyse poursuivie avec les gestionnaires des sites concernés a permis de mettre en évidence des stratégies types induites des cas d'étude mais de portée générale. Ces formes de stratégie schématisent les grandes orientations qui se présentent à une EGAP lorsqu'elle est conduite à concerter.

Les finalités générales de la stratégie d'une EGAP peuvent être définies comme étant :

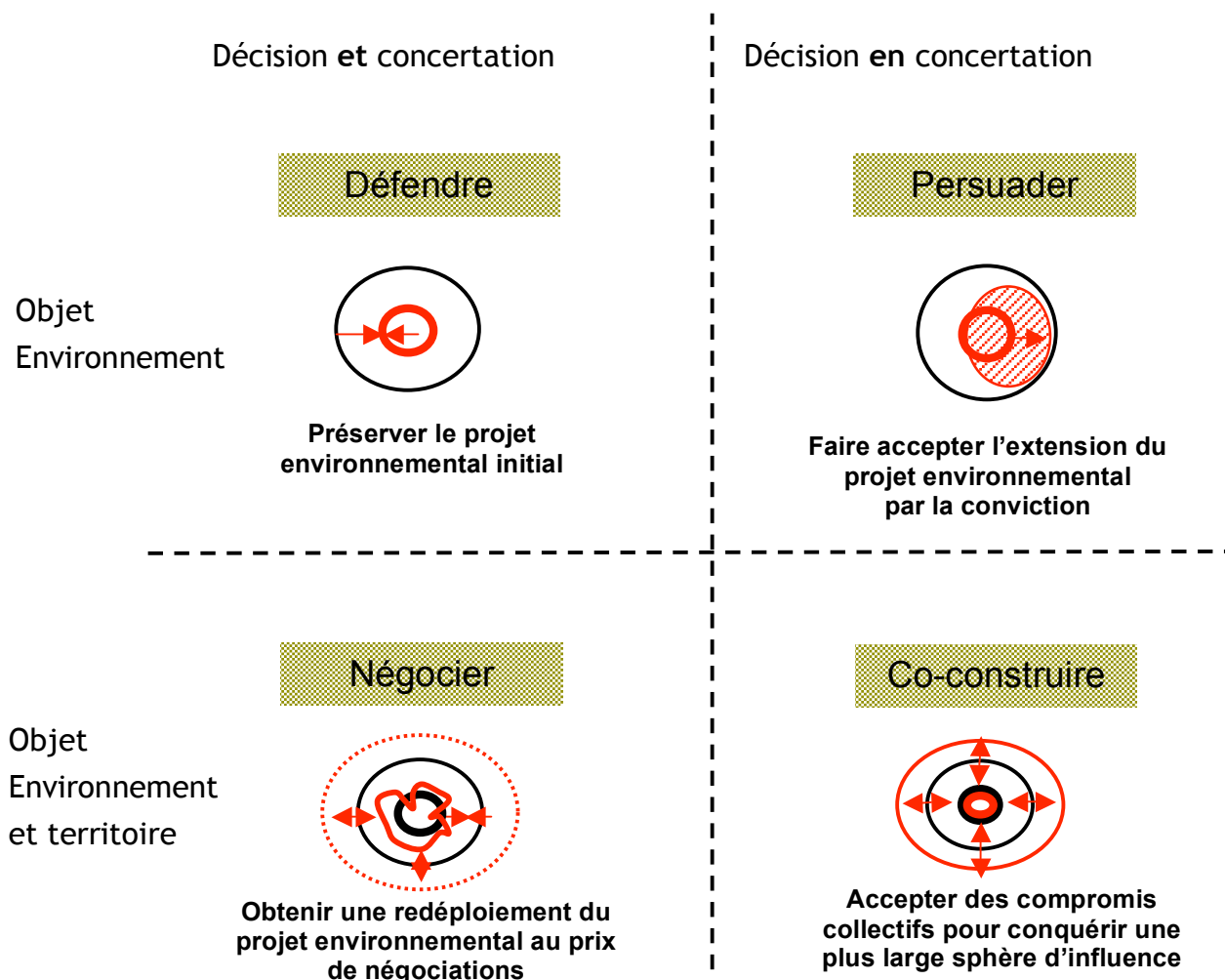
- De protéger ou de développer son **cœur de projet**
- De stabiliser ou d'accroître sa **sphère d'influence**



Observant alors les diverses situations issues du terrain, 4 stratégies types mobilisant la concertation, sont proposées, organisées autour de deux dimensions :

- l'objet porté à la concertation. S'agit-il d'un objet purement environnemental et écologique, attaché au cœur de projet de l'EGAP, ou s'agit-il d'un objet plus composite, environnemental et territorial, mobilisant d'importantes relations avec le territoire et ses acteurs ?
- les sujets de la décision et de la concertation. La concertation envisagée est-elle l'occasion de faire participer de manière plus ou moins importante les participants à la décision ? La décision peut être envisagée **en** concertation, afin d'intégrer les points de vue de chacun et de définir un projet commun, ou la décision peut être prise par les seuls décideurs responsables et la concertation est une instance de débats séparée qui peut être l'occasion de rapprocher les points de vue.

4 stratégies types



Ce projet a donné lieu à un important travail d'équipe, associant plusieurs disciplines de sciences humaines (sciences de gestion, droit, négociation, prospective) et des participants divers, issus du monde de la recherche, de celui des cabinets conseils et des structures de gestion des aires protégées destinataires finaux de la recherche. Les outils conçus rendent compte de ce travail interdisciplinaire et témoignent de la bonne intégration des réflexions des uns et des autres. La recherche s'est également bien intégrée aux questions du terrain et les perspectives de valorisation soulignent la bonne appropriation par les acteurs de la gestion des outils méthodologiques.

Les hypothèses initiales d'une fonction stratégique de la concertation ont été largement validées par l'étude des cinq cas. Nous avons également pu montrer symétriquement le besoin de préparation stratégique avant de lancer une concertation. Les cas étudiés, que l'analyse a évalués positivement au regard de la qualité du projet environnemental et de son intégration dans la dynamique territoriale, ont ainsi été stratégiquement bien pensés. En se fondant sur ces conclusions, nous proposons des outils pour améliorer ces postures stratégiques.

- 1 — La rédaction de récits de cas pour chacune des expériences étudiées. Ce produit a permis une acculturation efficace et rapide des partenaires aux enjeux de chaque site. La force du récit est ici très pertinente pour rendre compte du caractère systémique des cas d'étude.
- 2 — La matrice d'analyse stratégique de la concertation (MASC) conçue à partir des 4 registre est l'outil original proposé par ce travail de recherche qui peut être utilisé de manière évaluative ou comme structure de réflexion pour concevoir une stratégie globale de concertation et une argumentation du projet environnemental.
- 3 — L'emploi d'un chronogramme est un outil important d'évaluation des cas qui a permis d'en révéler les dynamiques. Les gestionnaires impliqués pensent l'utiliser à l'avenir comme outil de suivi de leurs relations au territoire.
- 4 — Enfin, les 4 stratégies types de concertation constituent des postures de référence qui permettent de penser des trajectoires de stratégies de concertation. Il conviendrait en outre d'en tester la pertinence et de compléter au besoin ces postures de référence.

A l'issue de ce projet, il nous semblerait prometteur de mettre en discussion, au sein des équipes dirigeantes de divers EGAP, les 4 stratégies types mobilisant la concertation proposées ici. Il serait ainsi intéressant de tester ces stratégies, de les faire évoluer et éventuellement de les compléter par d'autres types. Cet exercice pourrait être conduit avec des directeurs des parcs nationaux, des parcs marins, de parcs naturels régionaux, de réserves naturelles ou d'autres délégations du conservatoire du littoral.