

Encourager la participation : quelle formation des animateurs et des acteurs locaux à la concertation et à la médiation environnementales ?

Communication au colloque de recherche, de réflexion et d'échanges sur les pratiques éducatives « L'éducation à l'environnement pour un développement durable : informer, former ou éduquer ? » Graine, IUFM, Université de Montpellier. 7 et 8 juin 2007.

Pierre-Yves GUIHENEUF

Association GEYSER, programme Comédie¹

Le principe de participation du citoyen est devenu depuis quelques années, en matière d'environnement, un nouvel enjeu pour l'éducation et la formation. Le premier sommet de la Terre qui s'est tenu à Rio de Janeiro l'a promu comme un des principes fondateurs du développement durable. En France, la loi de 1992 instituant les schémas d'aménagement et de gestion des eaux, puis la loi Barnier de 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement et à la participation du public, enfin la retranscription en 2002 de la Convention internationale d'Aarhus portant sur la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement ont clairement inscrit dans les textes une revendication ancienne des associations et des citoyens : celle de pouvoir peser dans les décisions portant sur l'aménagement de l'espace, la protection des espèces, la gestion des déchets ou d'autres sujets concernant directement les biens communs et le cadre de vie.

Scènes de concertation environnementales

Depuis lors, les espaces de participation se sont multipliés. Que ce soit dans la mise en place de mesures de gestion des ressources en eau, des documents d'objectifs Natura 2000, des zones de développement éolien, des Agendas 21, des plans locaux d'urbanisme, des opérations de gestion intégrée ou de diverses chartes, des processus se réclamant de la concertation se mettent en place, le plus souvent à l'initiative de pouvoirs publics ou de collectivités territoriales qui conçoivent désormais leur mission moins comme la définition de contenus que comme la fixation de cadres d'action (des objectifs et une procédure) laissant la place à la subsidiarité et aux partenariats locaux. Parfois, la participation est limitée aux

¹ GEYSER, 104 rue du Plein Soleil, 34980 St Gély du Fesc, py.guiheneuf@geyser.asso.fr. Comédie est un programme d'appui à la médiation environnementale conduit par Geyser et l'Afip. www.comedie.org.

représentants de groupes organisés (collectifs d'irrigants, associations de protection de la nature, groupes professionnels...) mais de plus en plus, le simple citoyen est invité à s'y insérer. Parallèlement à cela, et depuis plusieurs décennies déjà, des espaces de participation plus informels se sont ouverts grâce aux tentatives de médiation mises en place par des acteurs locaux (associations, élus, organisations professionnelles) en dehors de tout cadre législatif ou réglementaire, simplement dans le but de gérer des conflits portant sur l'environnement ou de déboucher sur des actions de gestion concertées acceptées par la population locale, donc élaborées avec elle. Là comme dans les cas évoqués plus haut, la participation demandée au citoyen se résume parfois à une brève consultation, voire même à la réception passive d'information qui pèse peu sur la décision, mais peut aussi se traduire par des échanges approfondis débouchant sur des solutions innovantes.

Le simple citoyen est donc amené, que ce soit dans des dispositifs encadrés par la loi ou par son implication dans des initiatives locales, à exprimer son avis sur des projets qu'il connaît parfois très mal mais qui pourront, dans certains cas, avoir des effets sensibles sur l'environnement et son cadre de vie. Tout laisse à penser que, dans l'avenir, il sera de plus en plus sollicité dans ce sens ou qu'il prendra les moyens de l'être, que ce soit à cause de la crise de légitimité de l'Etat et de son autorité, de l'élévation moyenne du niveau d'éducation ou de la multiplication des conflits d'usage dans des territoires de plus en plus convoités. L'éducation à l'environnement telle qu'elle est pratiquée traditionnellement le prépare-t-elle, dans ces espaces de confrontation, à une participation efficace ? Manifestement non. Encore trop normative et descriptive, peu ouverte aux enjeux de la négociation, elle met l'accent sur la mise en mouvement et la sensibilisation du citoyen mais insuffisamment sur le dialogue entre des interlocuteurs porteurs de visions différentes. Sans prétendre épuiser ce sujet, qui est vaste et qui fait actuellement l'objet de recherches, je voudrais mettre l'accent sur deux enjeux qu'il me semble nécessaire d'intégrer aux objectifs de l'éducation au développement durable : l'acquisition de compétences dans le domaine du dialogue et de l'écoute d'une part, la capacité de jugement critique des dispositifs participatifs d'autre part.

De la confrontation à la délibération

Dans le schéma traditionnel de la participation, par exemple lors de la mise en place d'un projet d'aménagement du territoire, de protection d'une zone naturelle ou de partage de ressources, le décideur élabore un projet avec l'aide d'experts, réunit les parties en présence,

écoute leurs opinions - souvent disparates - puis prend sa décision, le plus souvent sans avoir à justifier son choix. Ce modèle décisionnel que l'on pourrait nommer « de consultation simple » tend à laisser place à des processus décisionnels plus élaborés dans lesquels les participants sont associés en amont, sont parfois invités à contribuer à l'expertise ou à la collecte d'informations, puis sont conviés à échanger des arguments entre eux pour ajuster leurs positions et même parvenir à un accord, c'est-à-dire à une proposition qui sera soumise au décideur, voire à élaborer avec lui une décision partagée. Dans ce modèle, le rapport entre concertation et décision change de nature, ainsi que les échanges entre participants qui s'approchent alors d'une délibération dans la mesure où il leur est nécessaire de faire évoluer – à des degrés divers – leurs positions initiales.

Lorsque les participants doivent, non plus faire entendre leur voix mais, en dépit de leurs divergences, aboutir à un projet commun, cela suppose de leur part une attitude d'écoute, une compréhension des logiques des autres participants, l'acceptation de différentes formes de légitimité dans les argumentaires présentés, la capacité de différencier les simples malentendus des divergences de fond, la possibilité de hiérarchiser leurs propres objectifs et d'inviter les autres à faire de même, le recours à des techniques d'expression et de créativité permettant de déboucher sur des solutions innovantes... En bref, l'acquisition de méthodes permettant de transformer, selon l'expression de Roger Fisher¹, un différend en « un problème à résoudre en coopération ». Autant de compétences qui semblent caractériser par nature certaines personnes, mais qui relèvent plus sûrement d'apprentissages formels qui commencent à trouver leur place dans des parcours de formation initiale ou continue.

Ce qui implique un changement de posture pour le participant l'implique d'autant plus pour l'animateur de ces scènes de concertation qui doit se transformer en facilitateur ou en médiateur. Il doit s'affirmer alors comme le garant de règles acceptées en commun et l'artisan d'un processus de co-construction dont la transparence et l'équité garantissent la solidité de l'aboutissement. C'est lui par exemple qui conduit le dialogue et qui coordonne cette fonction stratégique consistant à mobiliser l'information nécessaire pour que les participants puissent construire ensemble une vision partagée de la situation et de ses enjeux. La professionnalisation de la fonction d'animateur de concertations environnementales ne se traduira pas nécessairement par l'apparition d'un nouveau métier, mais certainement par la

¹ Roger Fisher et al. Comment réussir une négociation ? Ed. du Seuil, 2005.

possibilité, pour des responsables d'associations ou des chargés de mission de collectivités territoriales, de mobiliser des formations permettant de compléter leur bagage scientifique par des outils dans le domaine de la concertation et de la médiation¹.

Pour une participation critique

Avec la multiplication des injonctions à participer, se multiplient également les risques d'une instrumentalisation de la contribution des citoyens. Depuis la question mal posée jusqu'à la discussion sans effet sur la décision, en passant par des calendriers excessivement contraignants ou des participants triés sur le volet, les moyens sont nombreux de discréditer ou de rendre inopérant un processus participatif. Une plus grande normalisation serait probablement peu efficace, vue la diversité des situations qui impose de conserver des marges de manœuvre sensibles. Une moralisation de la fonction d'animation fait l'objet de réflexions, mais elle prendra du temps et se heurtera nécessairement aux contraintes du cadre imposé par le commanditaire. Reste la nécessité de former des citoyens avertis, susceptibles de s'engager dans de tels processus de façon critique, non pas avec scepticisme mais avec la capacité d'interroger le processus de concertation lui-même, ses objets et ses méthodes.

Apprendre à participer de façon constructive et efficace, apprendre à parler de l'environnement au-delà de la passion dans un rapport d'échange et de co-construction, cela relève non seulement de la nécessité d'équiper intellectuellement des citoyens qui sont de plus en plus appelés à s'engager dans les processus de décision publique, mais également à accroître leur capacité de jugement et d'action au quotidien, dans des territoires soumis à des usages multiples. Dans des situations comme celles que présente la gestion de l'environnement, où la complexité des relations homme-nature donne lieu à des interprétations controversées, une telle éducation permettrait de les guider vers la recherche de compromis ou d'innovations en mobilisant à la fois leur propre expérience et celle des autres, les savoirs scientifiques et les savoirs empiriques, les certitudes et la connaissance des risques.

¹ Voir par exemple la licence « Valorisation, animation, médiation des territoires ruraux (Université de Bordeaux) et le D.U. « Méthodes et outils du dialogue territorial » (Université de Savoie).

Références bibliographiques

GUIHENEUF, P.Y. Conférences de citoyens, une expérience européenne. Edition C.L. Mayer. 2008 (à paraître).

GUIHENEUF, P.Y (coord.). *Concertation et territoires : quels dispositifs, quels enjeux ? Mémoires de la rencontre du 21 avril 2006*, Geyser, juin 2006. 36 p.

GUIHENEUF, P.Y (coord.). *Regards pluridisciplinaires sur des expériences locales de concertation et de médiation environnementales. Compte-rendu de l'atelier de Charbonnières-les-Bains*, Geyser – Comédie, juin 2006. 95 p.

GUIHENEUF, P.Y. BARRET, Ph., CAUCHOIX, F. et CAYRE, P (coord.). La formation au dialogue territorial : quelques clés issues d'une réflexion collective. Editions Educagri, 2006.

GUIHENEUF, P.Y., HOUSSARD, C., BOSCA, F et al. *Agriculture et environnement en Languedoc-Roussillon*. Fiches techniques à destination des agriculteurs, des naturalistes et des agents de développement. Geyser, Conservatoire des espaces naturels du Languedoc-Roussillon, Chambres d'Agriculture, Fédération régionale des chasseurs. 2006.

GUIHENEUF, P.Y., *Les trois dimensions du dialogue territorial*. Exposé présenté lors de l'Assemblée internationale de l'International Council of Monuments and Sites (ICOMOS) et du réseau des Grands Sites de France. Cap Hornu (France) 17-19 juin 2004

BARRET, Ph. (coord.) ; GUIHENEUF, P.Y. et al. Guide pratique du dialogue territorial. Editions Fondation de France, 2003.

GUIHENEUF, P.Y (réd.). *Médiations territoriales. Vers un appui aux démarches concertées pour la gestion de l'espace et la protection de l'environnement. Compte-rendu de l'atelier de Rennes*, Geyser, déc. 1999. 57 p.

GUIHENEUF, P.Y. Les Paysans Verts. De l'agriculture à l'environnement : expériences innovantes en région méditerranéenne. SYROS, 1994.