

Notre-Dame-du-Portage 18 juin 2013

Dialogue territorial et concertation deux outils de résolution de conflits d'usage et d'adaptation

Steve Plante



Alliance Recherche Universités-Communautés
Devis des communautés côtières
www.dafdescommunutescotieres.org



Social Sciences and Humanities
Research Council of Canada

Conseil de recherches en
sciences humaines du Canada

Canada

Plan de la séance

- Dialogue territorial
- Échelles de la concertation
- Pratiques de la facilitation

Zone côtière/riveraine et développement territorial: Pourquoi c'est si difficile?

- Logique de développement sectorielle / territoire souvent à vocation unique;
- Caractéristiques démographiques
- Multitude d'acteurs aux intérêts divers;
- Interactions négatives entre ces acteurs (conflits);
- Territoire ne correspond pas forcément à une région administrative;
- Dynamique du milieu biophysique

Gouverne, gouvernement, gouvernance?

Une notion qui renvoie aux activités du gouvernement (ou de régulation) de systèmes complexes ou fragmentés (Hounmenou, 2003).

Ici, le terme de gouvernance renvoie à la notion de gouvernement avec un emphase sur les arrangements institutionnels et interinstitutionnels, à formaliser les manières de gouverner la ressource et son espace (rôles, responsabilités, usages, règlements)

Importance du dialogue dans la mobilisation

- Ouvrir le dialogue avant que le projet soit formulé;
- Ne pas associer des objectifs de communication et de consultation;
- Clarifier ce que l'on fait pour que les objectifs de la participation soient compréhensibles;
- Donner du temps aux acteurs pour s'approprier les enjeux et les informations qui lui sont fournies;
- Reconnaître la contribution des dispositifs de coopération entre des individus ou des groupes.

Dialogue territorial: outil de mobilisation

- Est un **espace de conception** de l'action;
- Est un **espace de confrontation** entre les acteurs locaux;
- Peut devenir un **outil de gouvernance** du territoire.

Espace de conception de l'action

Par des processus qui mobilisent des méthodes, des attitudes (savoir-faire et savoir-être) et des compétences:

- Les acteurs ont-ils une vision partagée?
- Comment bâtir un diagnostic?
- Qui parle au nom de qui?
- Comment gérer les rapports de forces?

Espace de confrontation

- Espace de confrontation d'intérêts, de valeurs, de visions, de besoins et de savoirs concernant le territoire;
- Recherche de consensus qui s'élabore d'abord par une démarche de confrontation et qui se transforme en coopération et en créativité;

Outil de gouvernance du territoire

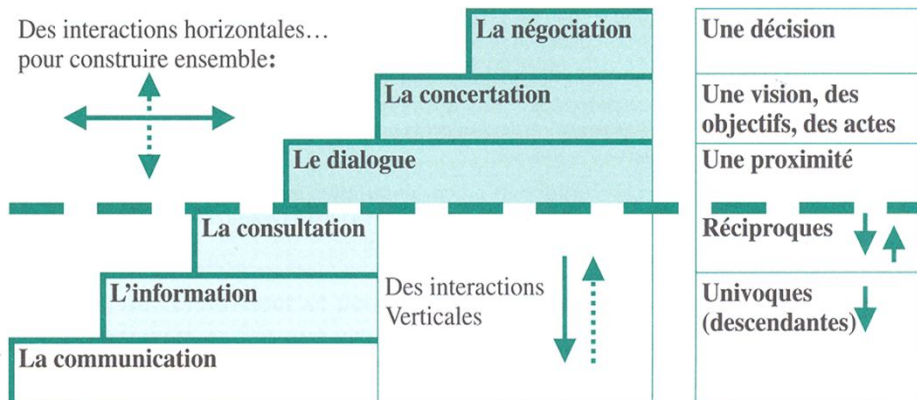
- N'a pas la prétention de se substituer à la loi ou à la règle;
- N'a pas pour but de rendre inutile l'élu ou l'expert;
- Doit trouver sa place à côté des mécanismes traditionnels de décision.

Démarche de dialogue territorial

- Préparation du processus (diagnostic initial, contacts, création de l'instance de dialogue, définition des règles...)
- Lien avec l'ensemble de la population;
- Diagnostic commun;
- Réunions de dialogue;
- Les (éventuelles) expertises ou études complémentaires;
- Rédaction et le suivi de l'accord.

Oui mais la participation c'est quoi?...

Figure 1 : les formes de la participation dans l'espace public



Beuret, 2007

La communication

- s'adresse à un public cible (en présence, médias, de façon univoque) ;
- vise l'adhésion du public à ce que l'on affirme, propose, décide .

L'information

- flux unique et unidirectionnel;
- information qui se veut objective ;
- informer est déjà donner du pouvoir en développant le renforcement des capacités d'agir

Le dialogue, échange

- pas de finalité précise;
- permet de mieux se connaître et de se comprendre;
- interactions horizontales .

La consultation

- Récolte de données, ou d'avis ;
- Pas de partage de pouvoir de décision et aucune garantie que les opinions seront prises en compte ;
- Aucune garantie quant à la possibilité d'un débat entre les acteurs ;
- Peut chercher à éviter le débat véritable.

La concertation

- Basée sur un dialogue horizontal entre les participants;
- Construction collective de questions, de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue de décider ensemble ;
- Processus induit ou autonome;
- Démarche volontaire;
- Pas nécessairement de partage du pouvoir de décision entre les participants .

« La décision n'est pas l'objectif premier de la concertation, dont l'intérêt réside avant tout dans le fait de construire ensemble des objets communs. »

La négociation ...

- Objectif d'obtenir un accord entre les participants qui désirent s'approprier une partie la plus grande possible du pouvoir de décision;
- Basée sur les rapports de force ;
- Recherche la décision.

Qui anime le dialogue dans une concertation?

La concertation:

- Est animée par une des parties en présence;
- Est animée par une organisation externe, mais liée à une des parties en présence;
- Est animée par une organisation qui regroupe plusieurs parties en présence;
- Est animée par plusieurs des parties en présence (ou par plusieurs organisations liées aux parties en présence);
- Est animée par une collectivité locale;
- Est animée par une organisation à la fois interne et externe à la zone concernée.

Qui anime le dialogue dans une médiation?

Dans une médiation, contrairement à l'animateur d'une concertation (traducteur), le médiateur (facilitateur) n'a d'autre rôle que celui de faciliter le dialogue entre les parties et de veiller au respect de tous les intérêts.

Comment faire avancer les choses, les types de traduction

- Traduction scientifique: du réel vers les acteurs:
 - Faire parler les actants;
 - Faire parler les interactions;
 - Faire parler l'avenir.
- Traduction croisée: des acteurs les uns vers les autres:
 - Projeter une image, miroir du vécu collectif;
 - Traduire et relier;
 - Faciliter le dialogue et la construction d'accords.
- Traduction opérationnelle et institutionnelle: des acteurs locaux vers des actions et institutions:
 - Appuyer la construction et le choix de solutions;
 - Traduire et formater les idées en projets et actions;
 - Traduire et formater les idées en organisation fonctionnel.

...toutefois...

- La question posée est le fruit de la concertation;
- La question peut être mal posée;
- La question n'est pas soumise à la pression d'une prise de décision collective;
- La question ne permet pas de prendre du recul vis-à-vis de la confrontation d'intérêts contradictoires et de s'engager dans une construction commune.

Confusion entre des termes ...

- « concerter » signifie agir de concert, ensemble voire se mettre d'accord;
- « concertation » ne va pas plus loin que de demander l'avis avant d'agir.

Le flou réside dans le niveau d'implication des acteurs.

Les échelles de la concertation

1. Confrontation d'un projet;
2. Construction commune;
3. Conflits.

A défaut d'une vision partagée, pourquoi pas se mobiliser autour d'un conflit?

- **OUI...**
 - Il explicite et rend public un problème qui peut être réel, stimulant ainsi la recherche d'une solution;
 - Il favorise une mobilisation autour d'un même objet;
 - Il oblige les parties en conflit à s'interroger sur leur position, voire à la justifier.
- **MAIS...**
 - Il peut ériger des hypothèses et contre-vérités en certitudes;
 - Il peut cristalliser des oppositions et engendrer des « conflits imaginaires » ou « conflits par anticipation ».

Types de conflits

- le conflit « fondé sur les incertitudes »;
- le conflit « de procédure »;
- le conflit « substantiel »;
- le conflit « structurel ».

Un conflit d'aménagement représente l'une ou plusieurs (le chevauchement) de ces dimensions à travers les demandes des opposants. Plusieurs combinaisons de ces dimensions sont envisageables d'un type de projet à l'autre et pour une période de temps à l'autre.

Objets et figures de la controverse

- Des ressources
 - Lutter contre la dégradation;
 - Établir un partage équitable.
- L'espace
 - Usages multiples et concurrents.
- Aménités rurales

Des ressources renouvelables et non renouvelables...

- Qualité et quantité;
- Distance géographique ou culturelle;
- Partage de ressources limitées pour satisfaire besoins illimités;
- Définir les ayant droits, règles de partage et les exclus;
- Faire respecter les droit de chacun selon les transformations de l'état de la ressource.

L'espace...

- Usages multiples;
- Usages concurrents;
- Quelle activité plutôt qu'une autre?;
- Quelle est la capacité de support?.

Des aménités rurales

- Valeur esthétique;
- Identitaire;
- Récréative;
- Apport de bien-être.

Gérer des concurrences

- Déterminer des droits sur des ressources nouvelles;
- Déterminer des droits lorsque les activités de densifient;
- La tragédie des communaux;
- Des concurrences dues à l'indétermination des droits;
 - Compromis entre des règles contradictoires;
 - Quel est le contenu des lois?;
 - Quel est le régime de droit qui s'applique?;
 - Autour des aménités : lorsqu'il faut arbitrer dans des situations d'incompatibilité .

Qu'est-ce qu'un objet commun?

- un regard, une façon de voir et de comprendre le bien commun;
- un langage commun, usage des mêmes termes, mêmes sens;
- des questions, une sélection, une hiérarchie, et une façon de définir ce qui préoccupe pour la gestion du bien commun et les problèmes que l'on va chercher à résoudre;
- un sens commun, des objectifs, une perspective d'avenir, un projet collectif;
- des institutions, règles, organisations;
- Ce sur quoi les acteurs se sont mis d'accord dans la durée.

Concertation, consensus, de quoi s'y perdre....

- ... ne consiste pas à trouver la solution « la moins mauvaise », mais c'est trouver la solution qui intègre le plus les contraintes des uns et des autres;
- ... n'a pas d'obligation de résultats et peut déboucher ou non sur des décisions, il ne s'agit pas d'obtenir le consensus;
- ... doit permettre la production de normes d'actions convergentes entre différents groupes aux intérêts opposés, la création d'un cadre d'action concret, un consensus;
 - Le consensus, processus collectif de construction d'une décision, est avant tout affaire d'attitudes des individus.
- ...s'apparente à une négociation s'accompagnant de marchandage (on cède en retour de quelque chose) et impliquant, inévitablement, des compromis de la part de tous les groupes en présence.

Sept règles pour la concertation

- 1- Instaurer une continuité de lien entre le maître d'œuvre et les acteurs ;
- 2- Élaborer des règles du jeu ;
- 3- Faire preuve d'une réelle qualité d'écoute ;
- 4- Garantir la place de la controverse ;
- 5- Débattre du diagnostic avant de débattre des solutions;
- 6- Conserver de la souplesse dans les dispositifs ;
- 7- Savoir consacrer à la concertation le temps et les moyens nécessaires .

Itinéraire de concertation

- processus long (mois et année);
- se reconnaître mutuellement une légitimité à s'exprimer;
- se construire un langage commun;
- processus jamais prédéfini;
- itinéraire de dessine au fur et à mesure et n'est jamais prévisible:
 - progression dans le dialogue (positive ou négative);
 - événements extérieurs qui l'influencent;
 - d'éventuelles opérations visant à favoriser son avancée;
 - des phases qui se succèdent ou se chevauchent, articulées entre elles pas des charnières;

Comment se justifie la participation...

- Vivre de...: (ressources, espace concerné);
- Faire vivre...: Générer de l'emploi;
- Être chez-soi : l'appropriation (habiter là, d'être là ou d'être de là);
- Être là avant les autres : l'antériorité d'un acteur ou d'une activité;
- Être représentatif : avec l'égalité des citoyens comme principe implicite;
- Être connu : la réputation;
- Être compétent : le savoir, le sérieux;
- Être compétent : le savoir intuitif, fondé sur la proximité.

Le terrain de jeu de la concertation

- L'échelle du jeu;
- Le contexte socioculturel;
- L'accumulation des démarches et leur aboutissement;
- Le passif relationnel;
- La place centrale du conflit.

Plus un territoire est important et plus la difficulté de faire adhérer les participants à une problématique commune, fédératrice sera importante.

Comment faire avancer les choses, les types de traduction

- Traduction scientifique: du réel vers les acteurs:
 - Faire parler les actants;
 - Faire parler les interactions;
 - Faire parler l'avenir.
- Traduction croisée: des acteurs les uns vers les autres:
 - Projeter une image, miroir du vécu collectif;
 - Traduire et relier;
 - Faciliter le dialogue et la construction d'accords.
- Traduction opérationnelle et institutionnelle: des acteurs locaux vers des actions et institutions:
 - Appuyer la construction et le choix de solutions;
 - Traduire et formater les idées en projets et actions;
 - Traduire et formater les idées en institutions.

Pratiques de la facilitation

- Médiation passerelle
- Médiation-miroir
- Médiation territoriale

Médiation -passerelle

- Acteurs locaux impliqués dans l'action;
- Acteurs appartenant au territoire;
- Acteurs équivoques, d'une multi-appartenance;
- Acteurs qui font le lien entre les parties;
- Acteurs qui assurent la cohérence et la continuité;
- Acteurs qui facilitent un dialogue basé sur la confiance;
- Acteurs capables de prendre du recul par rapport à leurs propres intérêts.

Médiation miroir

- Tiers extérieurs reconnus par les différents acteurs;
- Image neutre de la réalité locale;
- Facilite le dialogue et ne l'influence pas;
- Permet d'ouvrir le dialogue;
- Construit la base d'une réflexion collective.

Éléments de synthèse: Importance du facilitateur

- émergence d'un accord entre plusieurs catégories d'acteurs;
- la mise en mouvement des acteurs locaux pour une gestion concertée de biens communs;
- ne s'agit ni de fournir une solution, ni d'arbitrer entre les solutions proposées par chacun, mais d'appuyer la recherche d'une solution de compromis comme produit de la concertation, qui soit inventée par les acteurs locaux;
- facilitateur ne vient pas toujours de l'extérieur.

Éléments de synthèse: Importance de la question commune

- créer des lieux où la **controverse** puisse s'exprimer;
- **problématiser**, c'est poser une question commune de manière que tous les acteurs concernés y voient un intérêt;
- **traduire** l'idée initiale est primordiale;
- ce n'est pas parce que les acteurs se sont accordés sur l'intérêt d'une question qu'ils s'impliquent pour autant dans la mise en œuvre du projet.

Éléments de synthèse:

De l'acceptable ...

- **Prendre le temps des préliminaires**, élargissement du réseau, apprentissage commun, construction d'un même langage, acquisition de références communes... éviter les sujets qui fâchent en partant
- **Définir un « acceptable » commun**, ne sera retenu que ce qui fait partie d'un plus grand dénominateur commun acceptable par chacun, espérant qu'il soit suffisamment important pour mobiliser les énergies:

Éléments de synthèse:

... au souhaitable

- Ne pas éluder définitivement les sujets;
- Suspendre temporairement un débat qui n'a aucune chance d'aboutir.

Conclusion: Légitimation des participants

Accepter de dialoguer c'est reconnaître que le choix d'un mode de production ne concerne pas seulement le producteur, mais reconnaître l'espace comme multifonctionnel, paysages, préservation ou espaces récréatifs sont légitimes.

Conclusion: Et se rappeler que ...

« D'un processus de concertation bien mené, on ne ressort pas tous avec les mêmes idées, on ne ressort pas uniformisés, on ne partage pas tous les mêmes valeurs. Mais on ressort collectivement plus efficaces et individuellement enrichis. » (Pierre-Yves Guiheneuf – GEYSER)

BON TRAVAIL



Alliance Recherche Universités-Communautés
Défis des communautés côtières
www.defidescommunautescotieres.org



Social Sciences and Humanities
Research Council of Canada

Conseil de recherches en
sciences humaines du Canada

Canada