

VERS LA CONSTITUTION DE DISPOSITIFS TERRITORIAUX D'APPRENTISSAGE COLLECTIF

par Patrick Steyaert¹

« Classer, ranger, calculer, mesurer, expertiser, normaliser. Tel est le degré zéro des interrogations contemporaines, qui ne cessent de s'imposer au nom d'une modernité de mascarade rendant suspecte toute forme d'intelligence critique fondée sur l'analyse de la complexité des choses et des hommes ». E. Roudinesco²

RÉSUMÉ

Construire des solutions concrètes pour maîtriser les problèmes d'environnement suppose de gérer les interdépendances que ces problèmes révèlent lorsqu'ils sont étudiés ou discutés. Ces interdépendances sont de nature spatiale et temporelle – ce qui se produit ici et maintenant peut avoir des effets plus tard et ailleurs – et couvrent des dimensions naturelles, techniques et sociales – entre activités humaines, entre phénomènes écologiques et entre eux. Ces interdépendances s'accroissent dès lors que les problèmes d'environnement qui se diversifient sont rarement pris pour eux-mêmes mais se mêlent à une diversité d'enjeux économiques, politiques et sociaux.

Bien que ces problèmes recouvrent de nombreuses incertitudes, l'action publique environnementale est dominée par les prescriptions, que celles-ci soient contenues dans les politiques ou résultent de démarches de concertation. Nous soutenons, dans cette communication, que ce mouvement n'est pas favorable à l'émergence d'un bien commun qui suppose qu'une attention plus grande soit portée au processus d'interaction sociale qui s'opère entre acteurs hétérogènes ayant à prendre en charge les problèmes d'environnement.

Nous nous appuyons pour cela sur une expérience de suivi et d'analyse d'une diversité de situations de gestion agro-écologique de prairies en marais de l'ouest. Après avoir présenté quelques caractéristiques principales de ce problème de gestion d'un paysage particulier, nous analysons les limites de la normalisation des pratiques en la mettant au regard d'un exemple concret de « dispositif territorial d'apprentissage collectif » et en montrant comment et à quelles conditions celui-ci peut conduire à l'émergence de la zone humide comme bien commun.

¹ INRA UMR SADAPT, Bâtiment EGER, BP01, F-78850 Thiverval Grignon. (psteyaert@grignon.inra.fr)

² Roudinesco E. 2005. « Philosophes dans la tourmente ». Fayard Ed.

François Papy m'a demandé d'intervenir dans cet atelier pour faire part de mon expérience dans le domaine de la mise en œuvre de mesures de conservation de la nature en marais de l'ouest. Cette expérience, longue de douze années, porte non seulement sur le suivi de situations d'action collective dans ce domaine (mesures agri-environnementales –MAE-, contrat territorial d'exploitation –CTE- et contrat d'agriculture durable- CAD-, Natura 2000, conservation de la race bovine Maraîchine) mais aussi sur l'animation d'une unité de l'INRA ayant pour but de produire des connaissances pouvant accompagner ces actions. Cette expérience m'a conduit à réfléchir à la fois sur le fonctionnement de ces situations d'action collective et plus particulièrement sur le rôle des connaissances dans ces actions. Et nous avons vu, par les deux exposés précédents, que la recherche ne se limite pas à l'étude des processus écologiques à l'œuvre, mais aussi à leur articulation avec les activités humaines jusqu'à l'étude des marges de manœuvre pour changer les pratiques ou des formes de coordination à l'échelle de périmètres d'action.

François m'a aussi demandé de mettre cette analyse en perspective de la notion de bien commun. Je n'étais pas très enclin à le faire, parce que je ne suis pas un spécialiste de cette notion mais aussi parce que cette notion me semble pouvoir être chargée d'une idéologie de l'action plus que d'un concept pour penser l'action elle-même. Les quelques lectures que j'ai pu faire m'ont cependant convaincu de l'utilité de cette notion au regard des enseignements que je tire de mon expérience et de la manière dont, habituellement, j'en rends compte.

Je développerai dès lors mon intervention en trois points :

- tout d'abord, j'exposerai brièvement, pour autant que cela soit possible, quelques grands traits qui caractérisent « le » problème d'environnement en zone humide, en limitant celui-ci à la question de la gestion agro-écologique des prairies humides dans une perspective de conservation de la nature ;
- dans un deuxième temps, je tenterai de montrer comment et pourquoi la manière dont la résolution de ce problème est abordée en pratique me semble peu propice à l'émergence d'un bien commun ;

- enfin je proposerai une solution alternative qui s'appuie sur la notion de dispositif d'apprentissage collectif en précisant d'une part l'enjeu de ce type de dispositif et en déterminant d'autre part les facteurs qui en influencent le bon fonctionnement.

Quelques grands traits de l'enjeu de gestion agro-écologique des prairies de marais

Les prairies de marais et les pratiques d'élevage extensif associées sont généralement reconnues comme jouant un rôle favorable sur la conservation de la nature en zones humides. Durant les quarante dernières années, les prairies ont progressivement disparu au profit de cultures drainées et les pratiques d'élevage se sont intensifiées et spécialisées au point, parfois, de délaisser l'usage des prairies évoluant alors en friches. Cette double évolution est généralement évoquée par les écologistes comme responsable de l'érosion de la biodiversité en zone humide. Elle est très variable selon les bassins de marais de la façade atlantique et va de pair avec un changement dans les modalités de gestion hydraulique de ces zones tendant globalement vers une meilleure maîtrise des inondations.

L'enjeu de gestion agro-écologique des prairies, tel que défini par les écologistes, peut dès lors être décliné comme suit :

- assurer le maintien et la restauration de surfaces en herbe (par exemple, l'objectif de reconversion de 10.000 ha de cultures en prairies dans le marais Poitevin) ;
- promouvoir des modalités d'exploitation des parcelles favorables au maintien de la biodiversité (par exemple, les préconisations contenues dans les cahiers des charges des mesures agri-environnementales concernant les prairies de marais) ;
- augmenter le caractère humide des parcelles et en prolonger les périodes d'engorgement (par exemple, les préconisations du plan Roussel concernant le marais Poitevin ou encore le Protocole de gestion et d'aménagement concertés des marais de Charente-Maritime).

Cet enjeu, apparemment simple dans son énoncé, est en fait extrêmement complexe dès lors qu'il s'agit d'en déterminer les modalités concrètes de mise en œuvre :

- les objectifs écologiques sont très divers et les différentes espèces concernées ont des exigences écologiques différentes, voire antagonistes ;
- les critères de définition de la biodiversité sont aussi très nombreux (diversité des espèces et abondance, habitat et qualité écologique, approches taxonomiques ou fonctionnalistes, etc.) et ne font pas l'objet d'une unanimité ;

- les échelles spatiales et temporelles à prendre en compte pour agir sur les processus écologiques sont diverses et emboîtées en fonction des actions et processus considérés ;
- il existe des conflits d'usage du territoire entre production agricole et conservation de la nature ;
- les activités d'élevage sont très diverses et conduisent à de multiples modalités d'utilisation des parcelles ;
- d'autres activités humaines influent sur les processus en jeu comme la chasse, la gestion hydraulique collective, etc.

Je ne peux ici faire la liste de toutes les relations existants entre processus naturels, techniques et sociaux qui sont sous-jacentes à l'enjeu de gestion agro-écologique des prairies mais simplement insister sur le fait que celles-ci ne sont pas réductibles par la science ou du moins, que la science n'est pas en mesure d'en explorer et d'en objectiver toute la complexité.

Comment cet enjeu a-t-il et est-il encore aujourd'hui appréhendé dans la pratique et cela permet-il l'émergence d'un bien commun, ou, pour le dire autrement et introduire la thèse que je défends, **normaliser des pratiques est-il favorable à l'émergence d'un bien commun ?**

On assiste aujourd'hui à deux mouvements contradictoires en terme d'action publique environnementale : d'une part une densification du contenu cognitif et normatif des textes de lois visant à régir cette action et d'autre part, la promotion du modèle de la concertation pour mettre en application les politiques. Ces deux mouvements me semblent contradictoires car le premier s'appuie massivement sur l'usage de connaissances, scientifiques ou expertes, pour déterminer les normes sur lesquelles construire et évaluer les changements techniques attendus, alors que le second est sensé intégrer, dans la conception de ces changements, les savoirs pratiques issus de l'expérience des acteurs.

L'analyse comparée de ces deux mouvements mériterait qu'on s'y attarde plus longuement, notamment pour mieux comprendre la dynamique qui les sous tend ainsi que les facteurs qui l'influencent. Mais je constate simplement que, bien que différents dans leur essence, ces deux mouvements aboutissent au même résultat, à savoir l'augmentation des normes environnementales visant à définir et à encadrer les changements de pratiques à mettre en œuvre pour protéger l'environnement. Dans l'un et l'autre cas, ceux qui auront à mettre en œuvre ces changements sont

généralement absents du processus de construction des normes et en deviennent en quelque sorte les « clients ».

L'évaluation de plus de dix années d'application de mesures agri-environnementales dans les marais de l'ouest, où les concertations en tout genre ont été nombreuses, montre que les agriculteurs à qui ce dispositif est adressé n'ont pas fondamentalement changé leur façon de penser leur activité : ils ont adhéré aux contrats sur la base à la fois d'un raisonnement économique classique de type coût - bénéfice et d'un raisonnement en terme de faisabilité technique des préconisations contenues dans les cahiers des charges. La dimension écologique de leurs pratiques est généralement absente de leur cadre de pensée.

Outre que ce constat pose question en terme de durabilité du changement et des conditions de cette durabilité, on peut se demander si cette normalisation participe ou non à l'émergence d'un bien commun. Cette notion est délicate à traiter car elle pose d'emblée la question de l'échelle et du niveau d'organisation sociale auxquels ce bien est défini : ce qui est commun pour une groupe social donné ne l'est pas nécessairement pour un autre ; ce qui est commun entre un groupe d'acteurs à une échelle territoriale donnée ne l'est pas nécessairement à une autre. Il y aurait donc une dialectique à construire entre cette notion et celle de bien public, entre la démocratie dite participative et la loi...

Nonobstant ces remarques, on peut considérer qu'un bien commun présente les caractéristiques suivantes :

- il n'est pas la somme des intérêts privés mais il les transcende ;
- il n'est pas défini par une loi ou par une norme mais est la propriété émergente d'un processus de délibération entre acteurs que la construction de ce bien convoque ;
- il suppose de dépasser les conventions en vigueur pour les redéfinir au regard de valeurs partagées ;
- il donne du sens, du fait de ce travail d'identification et de construction de valeurs communes, à l'activité des individus en tant qu'acteurs sociaux.

Bien que la concertation environnementale a, en de nombreux endroits, mis des acteurs hétérogènes en situation de débattre en vue de gérer des interdépendances et de coordonner leurs activités, il n'y a pas eu, me semble-t-il, d'émergence de bien commun. Ce constat m'amène au dernier point de mon intervention, à savoir la question de savoir s'il vaut mieux raisonner l'action publique

environnementale **en terme de qualité du processus d'interaction sociale plutôt qu'en terme d'efficacité écologique des actions**. A l'énoncé de la question, vous avez sans doute compris que je propose plutôt la première option que la seconde, sans néanmoins mettre en cause la légitimité des évaluations écologiques. Pourquoi ?

Il me semble en effet que l'une des limites fondamentales des politiques de l'environnement pour contribuer à l'émergence d'un bien commun est qu'elles sont essentiellement pensées en terme de relations causales : le changement contenu dans les prescriptions, que celles-ci émanent de la politique elle-même ou de la concertation, est considéré comme ayant des effets connus ou prévisibles sur l'environnement et donc évaluables en terme de résultats. Des modèles « en boucle », tels que DPSIR (Driver, Pressure, State, Impact Response), tentent aujourd'hui de réduire les incertitudes inhérentes aux processus en opérant les ajustements nécessaires. Mais il en est fait peu de cas dans les prescriptions, qui fixent pour une durée déterminée (cinq ans dans le cas des MAE) le changement technique. Alors qu'il me semble que, pour faire face aux incertitudes, il conviendrait de veiller aussi à la qualité du processus d'interaction sociale dans sa capacité à générer les conditions du changement et de l'adaptabilité des pratiques.

Comment faire pour générer cette capacité à changer ? Je voudrais, pour illustrer ce point, relater en quelques mots l'histoire d'un dispositif de recherche-intervention mettant en situation de dialogue des éleveurs, un écologiste et des chercheurs. Nous nous trouvons dans les marais de Brouage, dont le paysage résulte des aménagements pour l'ancienne exploitation du sel qui a configuré une microtopographie parcellaire faite de jas (dépressions) et de bossis (talus). Celle-ci confère aux parcelles une grande qualité écologique (mosaïque et diversité de conditions sèches et humides) mais présente en revanche de nombreuses limites à la rationalisation de leur exploitation par l'élevage : parcelles non fauchables mécaniquement, problèmes d'accessibilité, etc.

Pour l'écologistes³, l'écosystème doit être préservé en l'état et ne peut être sujet à aucun aménagement nouveau de sorte que ses qualités écologiques soient préservées. Pour les éleveurs, l'ensemble des parcelles devrait pouvoir être aplani en vue de pouvoir y réaliser la récolte de fourrages. Du fait d'une situation de dialogue initiée par les chercheurs, ces deux points de vue opposés vont peu à peu se modifier et être « problématisés » : l'écologiste a trouvé là une situation pour exposer les objectifs écologiques qui lui semblent importants ainsi que les principaux facteurs

³ membre de la Ligue de Protection des Oiseaux

qui, selon lui, influencent la qualité et le fonctionnement de l'écosystème ; les éleveurs quant à eux ont pu exposer leurs objectifs de production et les contraintes d'exploitation des prairies. Ces « mises en équivalence cognitive », dans un « format » de discussion exempt de positions institutionnelles et stratégiques, a permis qu'un débat technique s'instaure. Ainsi par exemple :

- les éleveurs ont pris conscience de leur diversité : ils n'étaient pas tous en situation de devoir aplanir les prairies, certains ayant peu de marais dans leur SAU. Ils ont aussi pris connaissance des enjeux écologiques, de la rareté de certaines espèces, du rôle du site de Brouage dans la conservation des espèces à une échelle plus globale, de l'impact connu ou présumé de leurs pratiques sur les processus écologiques, etc. ;
- l'écologiste a admis qu'une autre voie que le « tout protéger partout » pouvait être trouvée pour conserver la nature. Il a admis que la qualité écologique pouvait être réduite en un lieu pour autant qu'elle soit globalement maintenue à l'échelle du site, il a pris conscience de la réalité de l'élevage et de ses contraintes, il a reconnu le rôle central de l'élevage dans le maintien des qualités écologiques du marais, etc. ;
- ensemble, ils ont reconnu qu'il y avait plusieurs façon d'aplanir, entre une mise à plat totale et la conservation de pentes plus douces, et que ces dernières pouvaient même jouer un rôle écologique mais qu'il fallait pour cela expérimenter. Ce faisant, ils se sont peu à peu approprié les enjeux et contraintes respectifs et ont construit une vision partagée du territoire ;
- les chercheurs quant à eux ont accompagné le dialogue en jouant d'une part le rôle de médiateur de l'interaction, rôle notamment rendu possible par leur connaissance technique du sujet, et d'autre part, ont accompagné le processus en apportant des connaissances au fur et à mesure de l'évolution de l'énoncé du problème.

Cette situation, brièvement décrite, a produit un contenu de propositions très différent des dispositifs de concertation MAE : alors que dans ces derniers, ce sont surtout les normes qui sont discutées dans leur acceptabilité sociale, laissant en arrière plan le problème auquel elles s'appliquent, dans le dispositif de Brouage, c'est la construction du problème agro-écologique qui a été privilégiée, les normes d'action étant considérées comme « allant de soi » dès lors que ce problème est à la fois exploré et partagé.

Cette situation peut être qualifiée de dispositif d'apprentissage territorial car le travail engagé a conduit, au travers d'apprentissage croisés, à la transformation des énoncés sur les activités et sur

leurs liens au territoire et à ses fonctionnalités et à l'élaboration d'une vision progressivement partagée des enjeux du territoire et de leur transformation en actions concrètes. La zone humide de Brouage, et non plus seulement les parcelles en prairies humides, est peu à peu devenue pour les acteurs de l'interaction un bien commun qui a pu être défini, qui aurait pu donner lieu à des actions concrètes visant à gérer des interdépendances et qui aurait pu participer à créer une nouvelle identité territoriale des acteurs de l'interaction. Je mets ces deux derniers points au conditionnel car, en effet, les propositions d'action issues de cette situation qui devaient s'inscrire dans le dispositif CTE n'ont pas été reconnues comme finançables par l'administration agricole. Ceci me conduit à conclure en mettant l'accent sur certains facteurs qui influent sur la qualité du processus d'interaction.

- *La prise de conscience partagée des incertitudes.* Le travail que les acteurs de l'interaction engage est celui de la construction et non de la négociation. Celui-ci suppose, comme condition initiale, d'admettre qu'on ne sait rien ou pas grand chose sur qui est objet de débat. La problématisation suppose de pouvoir concilier une position consistant à prescrire le changement sur la base de connaissances établies avec celle consistant aussi à produire ces connaissances dans l'interaction elle-même. Dans le cas de Brouage, c'est à partir du moment où l'écologiste a admis qu'il ne savait pas tout et qu'il convenait d'expérimenter qu'il a permis au dialogue d'exister : il a ainsi accru la confiance des acteurs dans le processus de dialogue engagé.
- *Les activités d'intermédiation et l'apprentissage organisationnel.* De nombreuses organisations jouent un rôle entre la conception des politiques et leur application (administration, organisations professionnelles, ONG, etc.). La manière dont elles vont traduire les politiques en action influe fortement sur le positionnement que les acteurs adopteront dans l'interaction. Les associations de protection de la nature par exemple se positionnent souvent dans un rôle militant de porte-parole de la biodiversité et effectuent un travail d'intermédiation entre les écosystèmes, dont ils inventorient la richesse et évaluent la qualité écologique, et les politiques à la conception desquelles elles prennent part. Cette défense des intérêts de la nature, légitime en soi, conduit souvent l'interaction entre acteurs sur le registre de la négociation d'intérêts divergents. L'écologiste ayant participé au dispositif de Brouage a fait l'apprentissage d'une activité de médiation et a modifié sa représentation des enjeux et des modalités pratiques de la conservation de la nature. Il a tenté, sans succès, de modifier son organisation au regard de cette expérience concrète et de ce qu'elle a permis. Ceci pose avec acuité la question de l'apprentissage organisationnel : comment une organisation peut-elle modifier sa stratégie et ses modes d'intervention au regard de l'expérience acquise par l'un ou plusieurs de ses membres ?

- *Le rôle des formats de discussion et leur articulation.* Les configurations sociales des lieux de dialogue peuvent être plus ou moins institutionnalisées, ce qui influe sur le contenu des débats et ce qui en résulte. Par exemple, un comité de pilotage dont les membres sont désignés et nommés par le préfet donne lieu souvent à des débats stratégiques et politiques avec un faible contenu technique. Alors que des lieux plus « informels » comme celui de Brouage permettent souvent de rapidement dépasser les enjeux institutionnels et politiques pour aboutir à un débat plus technique. Ceci invite non pas à dire que tel lieu est plus efficace qu'un autre mais à raisonner ce pour quoi chaque format est légitime et comment ils s'articulent entre eux : quel besoin d'encadrement par la décision et construite par qui ; comment organiser la circulation de l'information, des connaissances et des produits d'un lieu à un autre ; etc ?
- *Le travail de facilitation et la valeur heuristique des connaissances.* Privilégier le résultat de l'interaction (un cahier des charges, un plan de gestion) conduit souvent à mobiliser les connaissances dans leur dimension normative (ce qu'il faut faire pour) et à centrer le travail de facilitation sur la qualité du produit : mobilisation de l'expertise, utilisation d'outils de représentation tels que cartes ou SIG, réduction des résistances par un travail de pédagogie, etc. Alors que prendre soin de l'interaction elle-même conduit à repenser ce rôle au service du travail de problématisation. C'est la dimension heuristique des connaissances, dans leur capacité à aider les acteurs à penser le problème, qui prime ici. Le rôle du facilitateur sera alors celui de la reformulation, de la mise en correspondance des points de vue, de l'identification des accords, de l'aide à l'exploration systématique des controverses, etc. Ce rôle suppose la mise en œuvre d'activités et de compétences renouvelées, par des facilitateurs dont la formation et l'expérience sont souvent très éloignées.

Je voudrais conclure par la question du temps. Celui-ci est souvent invoqué pour contester la lourdeur et l'efficacité de dispositifs d'apprentissage territorialisé. Et il est vrai que cela demande du temps. Mais cette perception du poids du temps résulte d'un jugement qui se fonde sur l'efficacité écologique de l'action publique environnementale, efficacité qui souvent n'est pas évaluable. Alors que ce temps ne me semble pas grand-chose dès lors qu'il est évalué au regard du processus de changement dans lequel les acteurs s'engagent. C'est ainsi qu'on peut comprendre par exemple l'échec de la mise en œuvre des Contrats Territoriaux d'Exploitation. L'administration agricole, engagée dans une course effrénée au nombre de contrats signés pour répondre aux exigences du Ministère de l'Agriculture, a dévalorisé le dispositif qui supposait de s'appuyer préférentiellement sur la construction de projets territoriaux. Ce travail préalable de

« problématisation » de projets de territoire, étape nécessaire à la construction des actions mais aussi à l'adhésion des agriculteurs à une dynamique de changement, aurait sans doute conduit, mais dans des délais plus longs, à une plus grande efficacité du dispositif tant sur le plan du nombre de contrats signés que sur la qualité technique et environnementale des actions proposées.