

Atelier 5

Gestion de l'espace : quelles m édiations ?

■ Introduction de **Loïc Danieau**

Culture et Promotion

L'espace rural constitue actuellement un lieu de mutations. L'évolution des réglementations, le développement de nouvelles activités, la gestion des milieux naturels et des paysages, le développement de l'urbanisation et l'évolution des facteurs sociaux sont les vecteurs de nouveaux modes de relations, de synergies et de conflits potentiels nécessitant des procédures de médiations et des médiateurs. L'arrivée de nouvelles populations engendre de nouvelles attentes, de nouveaux regards, de nouvelles approches et une nouvelle culture du territoire.

Parallèlement, l'évolution des enjeux liés à l'agriculture et à la protection de l'environnement répond à de nouvelles notions d'intérêt collectif. Celles-ci nécessitent de la part des agriculteurs des phases d'adaptation à la conduite d'un nouveau projet économique sur le long terme, dans lequel le territoire devient un facteur important de développement.

La superposition des procédures territoriales, la complexité des réglementations et des modes d'intervention rendent nécessaires des démarches de concertation utiles à la cohérence des politiques locales.

En relation avec les acteurs de la vie politique et institutionnelle, les associations aspirent à une meilleure démocratie participative faisant que chaque acteur ou habitant d'un territoire se sente associé au développement et à la mise en œuvre des projets locaux. Dans cette perspective, quelle est la place des associations dans les démarches de médiation territoriales ? Cette médiation constitue-t-elle une spécificité associative ? Comment les associations fondent-elles leur légitimité ?

■ La médiation de quoi et par qui ?

Intervention de **Robert Douillet, Geysier**

Geysier évalue pour la Fondation pour le progrès de l'Homme (FPH) des actions de concertation et de médiation. Le suivi des dossiers nous a permis de faire une typologie des problématiques soulevées :

- la pression foncière en zone urbaine ou périurbaine : le conflit est entre l'urbanisation et le maintien des espaces agricoles ou naturels ;
- l'utilisation de l'espace rural pour les loisirs de plein air : les habitants permanents se sentent envahis, alors que les promeneurs se sentent rejetés ;
- la demande sociale pour une multifonctionnalité des espaces productifs : les pressions s'exercent pour que soient intégrés d'autres enjeux que ceux productifs agricoles et sylvicoles, ainsi que d'autres acteurs (habitat, biodiversité, paysage...) ;
- la protection ou la "recréation" d'habitats naturels dans les régions agricoles très intensifiées : l'objectif n'est pas de faire évoluer l'activité productive, mais de faire en sorte que des espaces de nature soient préservés ou recréés ;
- la création de lien social, étant donné un dialogue difficile entre autochtones et nouveaux habitants.

La concertation n'aboutit pas nécessairement à une décision commune. Elle peut être menée par une des parties en présence : par exemple, une association d'insertion enclenche la concertation avec les élus pour réhabiliter des espaces dégradés sur un territoire. Elle peut aussi être animée par un regroupement de plusieurs des parties en présence : par exemple, dans le bassin d'Arcachon, une coordination entre plaisanciers, pêcheurs, riverains... renforce la concertation des acteurs locaux avec les élus pour son aménagement. Enfin, toutes les parties peuvent se retrouver dans un comité de pilotage.

Les médiations se divisent entre la conduite de projets et le règlement de conflits. Dans le premier cas, plusieurs acteurs locaux font appel à un tiers extérieur pour les aider à monter un projet commun : à Lille, l'association Chantier Nature intervient à la demande des communes pour créer un espace naturel intercommunal. Le médiateur n'a pas d'autre rôle que celui de faciliter

le dialogue entre les parties. Il n'a pas d'intérêt direct dans la réalisation du projet, même s'il peut être amené à donner un avis d'expert. Pour le règlement d'un conflit, le rôle de médiateur peut être joué par un tiers extérieur ou appartenant à la société locale (il s'agit souvent d'un acteur multi-casquettes).

■ Allier développement agricole et développement territorial

Témoignage de **Christine Goguel, AFIP**

Depuis début 2000, sept associations du Celavar se sont concertées sur la mise en œuvre du Contrat territorial d'exploitation (CTE), persuadées que cet outil peut être un levier de développement territorial. Le projet porte sur 10 sites pilotes impliqués à la fois dans des dynamiques territoriales et dans la mise en place des CTE collectifs. La mobilisation d'agriculteurs autour de projets collectifs de CTE est prioritaire, pour lui donner une vraie assise territoriale. L'enjeu principal de la médiation est d'ouvrir des groupes porteurs encore très agricoles et de réussir la concertation entre différents acteurs. Par exemple, le CPIE joue le rôle de médiateur entre les groupes constitués autour de Natura 2000 et le groupe d'agriculteurs constitué autour du projet de CTE sur la zone. Les partenaires environnementaux de Natura 2000 considèrent le CTE comme un outil agricole sur lequel il faut exercer un fort contrôle environnemental. Les agriculteurs, au contraire, ont besoin d'être rassurés par rapport aux contraintes environnementales.

Mais, sur l'ensemble des sites, la mobilisation d'agriculteurs sur cette concertation fut difficile. Par ailleurs, le CTE est parfois considéré par les élus comme un outil de politique agricole qui ne les concerne pas. Ils sont d'autant plus en retrait sur les chantiers agricoles, que les collectivités n'interviennent pas directement dans le dispositif CTE piloté par les acteurs agricoles. Avec la montée en puissance des pays et de l'intercommunalité, les élus sont pourtant de plus en plus amenés à intervenir dans la gestion de l'espace.

Dans la démarche de médiation, il s'est avéré préférable de démarrer sur des thèmes tels la qualité de l'eau, des paysages, de l'alimentation, le patrimoine, qui touchent l'ensemble des acteurs et des habitants. Le CTE restant un outil à solliciter en cours de démarche.

■ L'environnement et le tourisme plus porteurs

Témoignage de **Xavier Robert**, CPIE du Velay

Le CPIE du Velay a travaillé sur les mesures agroenvironnementales. L'objectif était de concilier dans un cahier des charges la protection des milieux de moyenne montagne et les intérêts des acteurs économiques. La démarche a consisté à créer un collectif regroupant l'ADASEA, le CAUE, la chambre d'agriculture, le CPIE et la fédération départementale de protection de la nature. La concertation a très bien marché et la contractualisation a atteint 90 % des agriculteurs. Il s'agit davantage d'animation que de médiation. La commande est venue de l'ADASEA qui, incompétente sur le volet d'environnement, a délégué au CPIE cette mission.

Autre exemple, nous sommes un site pilote du projet interassociatif sur les CTE. Sur un territoire de 75 communes, 800 agriculteurs ont été interpellés autour d'objectifs tels le tourisme, le paysage, la biodiversité, pour réaliser un CTE collectif. Un comité de pilotage (ADASEA, CAUE, Conseil général, DDAF, CPIE...) a animé un travail qui a malheureusement échoué. Il n'y avait pas de relais au niveau agricole et les élus ne se sentaient pas concernés par la dimension agricole dans leurs projets de territoire.

Mes conclusions seraient, d'une part, que la gestion de l'espace est conflictuelle. Le médiateur doit réussir à sensibiliser sur de nouvelles questions et à relativiser les intérêts particuliers pour penser la préservation de la biodiversité. D'autre part, le métier de médiateur est dur, pas reconnu et facilement attaquant. Mais c'est un métier d'avenir pour les associations, à condition de trouver une légitimité de territoire.

■ L'entretien des espaces verts

Témoignage de **Denis Fert**, Cuma de Saint-Antonin

La Cuma de St-Antonin, commune du Tarn-et-Garonne sur les premiers contreforts du Massif central, a été créée en 1982. Elle compte 80 adhérents actifs, un salarié à plein-temps, 73 outils dont une partie achetée d'occasion, et totalise un chiffre d'affaires de 650 000 F. En 1996, la Cuma comptait huit conseillers municipaux sur dix-neuf agriculteurs. Elle a investi dans du matériel d'entretien des espaces verts. En retour, le hangar de la Cuma a été

construit grâce à des subventions captées par la commune. La Cuma a mis à disposition de la commune ses outils pour des travaux d'entretien de l'espace, service qui n'a pas toujours été bien compris par ses membres. La collaboration fut plus ou moins étroite selon les municipalités. Néanmoins, la commune finance aujourd'hui trois emplois-jeunes pour l'entretien des chemins de randonnées. Les chemins sont l'objet de conflits avec les agriculteurs qui les accaparent pour parquer leurs troupeaux.

Depuis cinq ans, nous travaillons sur un projet de déchiquetage du bois pour alimenter des chaudières. Un comité de pilotage regroupant la communauté de communes, la Cuma, le CRPF et l'ADEME a encadré ce travail. Le projet était perçu de manière très positive mais, suite au changement de municipalité, les décisions ont été mises en suspend. Un accord pourrait voir le jour par le biais de la Cuma : elle achèterait la déchiqueteuse et, au niveau individuel, des subventions seraient allouées pour installer des chaudières.

■ Qu'attendent les collectivités ?

Témoignages de **J.-B. Laumond**

Communauté de communes de Haute-Bruche

et de **Patrick Urbano**

Conseil général du Tarn

Jean-Sébastien Laumond souligne que, en Haute-Bruche, la communauté de communes qui met en œuvre un programme de gestion des paysages attend des associations une expertise, une opérationnalité technique et l'impulsion de démarches de participation et de médiation. L'intervention de la collectivité sur le sujet est récente et sa légitimité non assise. La question est de savoir si les missions de médiation doivent être assurées par la communauté de communes ou des partenaires associatifs.

Patrick Urbano s'interroge également sur la mission des associations et notamment si elles peuvent être des relais dans la gestion des milieux naturels remarquables. D'une part, quelles sont les compétences que les collectivités cherchent auprès d'elles, s'enquiert-il ? D'autre part, les politiques de protection de l'environnement doivent-elles générer de la médiation ?

DES EN DEBAT

■ Les associations, relais des politiques publiques

Michèle Quiqueré - DATAR confirme que *«dynamiser la démocratie locale, renforcer des liens associatifs et créer des liens nouveaux, tout ceci est affirmé par la LOADDT. Dans l'application, la territorialisation et l'valuation de ces politiques, les associations ont un rôle à jouer : CRADT impliquant des associations, ouverture des Commissions départementales agricoles au monde associatif. Cela témoigne de la volonté gouvernementale d'ouvrir les instances de concertation. Encore faut-il que le monde associatif s'organise pour savoir qui va le représenter !»*. Mais, la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire nécessite-t-elle des relais associatifs ? Les associations constituent-elles des interfaces indispensables à l'aboutissement et à la promotion des politiques publiques liées à la gestion de l'espace ?, s'interroge P.Urbano.

Les nouvelles procédures mettent en évidence des besoins de médiation. Sont-ils préalablement définis à la mise en œuvre des dispositifs ? Les associations sont-elles amenées à compenser d'éventuelles lacunes dans ce domaine ?

Didier Pugeat - PEC objecte qu'*«on place la médiation au service des collectivités. Or l'éducation populaire est au service du projet et non de l'état. C'est une instrumentalisation des associations auprès des pouvoirs publics.»*

■ Légitimité des associations à être médiatrices

Cette légitimité repose sur leur connaissance du terrain (ancrage local), sur leur participation au renforcement de la démocratie locale, sur leur faculté à intégrer les habitants à la médiation. La capacité du monde associatif à se regrouper, à être transparent, est aussi soulignée.

Par ailleurs, les associations ont souvent connaissance des textes législatifs d'aménagement du territoire. Michèle Quiqueré remarque que *«les associations apportent aux élus ou acteurs locaux, la maîtrise des politiques communautaires, nationales ou régionales. Ainsi, les collectivités peuvent appor-*

ter la l gitimit aux associations pour jouer ce r le de m diateur.» Au-delà, la fonction associative doit permettre d'interpréter et de donner à la population la possibilité de réagir par rapport aux politiques et réglementations.

Le travail de médiation peut être l'objet d'une concurrence entre les collectivités et les associations. Un exemple, présenté par P. Urbano, sur l'aménagement des chemins de randonnée dans le Tarn illustre une médiation menée par le Conseil général entre les associations de randonnée et les autres acteurs. Patrick Urbano insiste sur l'importance des relais dans le travail du Conseil général : *«du point de vue d'une politique d'partementale, il est n cessaire de s'appuyer sur des comp tences locales (parfaite connaissance du terrain, des acteurs, associations,...). Il faut des observatoires permanents de la situation et donc avoir des relais locaux : un comit d'partemental de randonn e p destre, avec un relais sur la mobilisation des acteurs et la prise en compte des usages .»*

Il faut faire attention à ne pas prendre le pan administratif. Xavier Collard - ALCG conclut que *«la difficult est dans la cooptation de territoire par rapport et avec les lus. La m diation territoriale ne se fera pas dans un cadre institutionnel, mais le territoire cooptera tel ou tel acteur qu'il l gitimera.»*

■ Interroger la définition de la médiation

La médiation, selon Franck Thomas – FNCUMA est *«la condition de r ussité d'une politique publique environnementale, la cr ation ou la production de d mocratie participative»*. Le rôle du médiateur est de mettre en avant l'intérêt général, pour dépasser les conflits d'intérêts. C'est l'objectif des formations du MRJC. *«Selon la typologie de Robert Douillet - Geysler, il existe tout un gradient dans lequel les associations peuvent se positionner en fonction de la situation de conflit ou d'ignorance des acteurs entre eux»*, remarque Christine Goguel - AFIP.

Quelle qu'elle soit, la pratique de la médiation demande des outils et une formation. Certains attendent cette professionnalisation, d'autres, comme le MRJC, rétorquent que *«la professionnalisation n'est pas le r le de l'association.»*

PROPOSITIONS ISSUES DE L'ATELIER

Il faut que les associations soient reconnues, au titre de leur utilité politique, pour la médiation dans la gestion de l'espace :

- partage des connaissances entre acteurs du territoire,
- mobilisation des acteurs pour une démocratie participative,
- capacité à structurer des démarches collectives basées sur la proximité et le bénévolat.

Il est nécessaire de renforcer la représentation des associations dans les instances de concertation sur les territoires (sans se limiter aux conseils de développement des pays).

Le développement des moyens de mobilisation collective des associations doit leur permettre de jouer pleinement leur rôle de représentation et de médiation.

Il faut permettre aux associations de jouer leur rôle d'innovateur, notamment par la sécurisation financière (convention pluriannuelle d'objectifs).

Le temps associatif doit être pris en compte :

- le temps de la mobilisation des bénévoles et de l'animation,
- le temps de la formation des militants associatifs et de leurs équipes techniques.

Une vigilance de l'État et des collectivités locales doit s'assurer de la participation effective des associations selon les principes cités ci-avant.



Animateurs de l'atelier :

Olivier Aimont, UNCPIC et **Loïc Danieau**, Culture et Promotion.