

Quels dispositifs de participation pour la gouvernance territoriale du développement durable? Le cas des réserves de biosphère

Jean-Eudes BEURET

Département Economie Rurale et Gestion, Agrocampus Ouest
65, rue de Saint Briec – CS 84215, 35042 Rennes Cedex
Tél : 06.63.55.12.80, Email : beuret@agrocampus-ouest.fr



3èmes journées de recherches en sciences sociales

INRA SFER CIRAD

09, 10 & 11 décembre 2009 –Montpellier, France

Résumé

La gouvernance territoriale du développement durable suppose d'associer diverses catégories d'acteurs privés et d'acteurs publics à la gestion de biens communs territoriaux (Lascoumes, Le Bourhis, 1998). Mais comment faire ? Quels dispositifs, formats et mécanismes permettront la participation de tous ? Nous nous sommes intéressés aux réponses apportées dans dix pays (Bénin, Brésil, Canada, Cambodge, Corée, France, Guatemala, Inde, Uruguay, Vietnam), dans des contextes économiques, politiques et culturels très divers, mais autour d'un même dispositif territorial : les réserves de biosphère. Selon le programme « *Man And Biosphere* », réconcilier le développement économique et la conservation de la biodiversité, grâce à des alliances entre les populations locales et les milieux naturels, est l'un des objectifs majeurs assigné aux quelques quatre cent réserves de biosphère existantes. Ce sont donc des lieux d'expérimentation privilégiés de la mise en œuvre de dispositifs de gouvernance du développement durable, à l'échelle territoriale. Dans chacune des douze réserves étudiées, des entretiens avec les gestionnaires de la réserve et des acteurs associés ou non à sa gestion nous ont permis d'analyser les dispositifs formes de gestion concertée, de participation et les pratiques de facilitation du dialogue.

Il en ressort l'existence de différents modes et niveaux de participation du public, avec des dispositifs contractuels de participation contributive, diverses formes de consultation, des dispositifs de concertation où il s'agit de construire ensemble des orientations et des actions, puis des dispositifs d'appui à l'émergence d'initiatives locales de développement durable. Ce panorama nous permettra notamment de montrer que la gouvernance ne repose pas toujours sur la mise en place d'arènes vouées au dialogue : elle se base sur des mécanismes marchands et/ou non marchands, avec des coordinations contractuelles, des mécanismes incitatifs et dispositifs d'accompagnement, ou des dispositifs de délibération.

Lorsque des arènes sont mises en place, comment favoriser la participation des acteurs et stimuler le dialogue ? Là encore, on ne peut que constater la diversité des dispositifs mis en œuvre. Faut-il créer des instances animées par les pouvoirs publics (ici l'autorité de gestion de la réserve), ce qui correspond à la façon dont la gouvernance est le plus souvent mise en œuvre, ou susciter l'émergence d'espaces de dialogue décentralisés ? Certains préfèrent semer des graines de dialogue au sein du territoire pour en faire un milieu dialoguant et innovant : le dialogue se construit dans des dispositifs locaux, qu'elle suscite mais dont elle n'a pas la maîtrise. Comment stimuler le dialogue et l'action collective dans les espaces ainsi créés ? Certaines réserves insistent sur l'animation du dialogue, alors que d'autres mettent en place des réarrangements institutionnels qui se révèlent parfois très efficace pour stimuler l'émergence de dynamiques locales collectives de développement et de conservation qu'elles accompagnent. Enfin, lorsque des arènes sont mises en place pour favoriser la participation du public, comment les constituer ? Certaines réserves choisissent d'associer soit les communautés locales, soit des représentants de groupes d'intérêt (*stakeholders*) et d'ouvrir ces instances à tous ou de n'inviter que des représentants, autant de choix dont nous analyserons le sens. Nous nous pencherons également sur les échelles temporelles et spatiales dans lesquelles s'inscrivent ces dispositifs.

Cette analyse montrera la diversité des dispositifs qu'il est possible de mettre en œuvre. La gouvernance territoriale du développement durable est pourtant souvent réduite à la mise en place d'instances de dialogue à caractère consultatif : de multiples voies méritent d'être explorées.

Mots-clés

Concertation, gouvernance, participation, réserves de biosphère, territoires

Introduction

La gouvernance territoriale du développement durable suppose d'associer diverses catégories d'acteurs privés et d'acteurs publics à la gestion de biens communs. Selon Bertrand et Moquay (2004), la gouvernance recouvre tout système de décision publique intégrant des acteurs privés. Au-delà de cette dichotomie, Jean et Ependa Muteba wa (2004) distinguent trois grands ordres de pouvoir ou forces sociales qui marquent la vie sociopolitique de toute collectivité et doivent être partie prenante de la gouvernance : le pouvoir politique, c'est-à-dire le gouvernement local ; le pouvoir économique qui comprend les entreprises du secteur privé ; le pouvoir social des citoyens réunis dans différents groupes d'intérêts et des associations volontaires, ce que l'on appelle aussi la « société civile ». L'enjeu majeur de la gouvernance est non seulement de dépasser les frontières entre ces forces sociales, mais aussi de dépasser les frontières existant au sein de chacune d'entre elles, par exemple entre des administrations disposant de prérogatives distinctes, entre secteurs économiques, entre des citoyens dont les avis divergents.

Mais comment faire ? Quels dispositifs, formats et mécanismes permettent la participation, la délibération et/ou l'action collective dans des arènes où des agents très divers sont appelés à contribuer à la prise en charge de biens communs ? Nous nous sommes intéressés aux réponses apportées dans dix pays (Bénin, Brésil, Canada, Cambodge, Corée, France, Guatemala, Inde, Uruguay, Vietnam), dans des contextes économiques, politiques et culturels très divers, mais autour d'un même dispositif territorial : les réserves de biosphère. Selon le programme « *Man And Biosphere* », réconcilier le développement économique et la conservation de la biodiversité, grâce à des alliances entre les populations locales et les milieux naturels, est l'un des objectifs majeurs assigné aux quelques quatre cent réserves de biosphère existantes (UNESCO, 2002). Ce sont donc des lieux d'expérimentation privilégiés de la mise en œuvre de dispositifs de gouvernance du développement durable, à l'échelle territoriale. Dans chacune des douze réserves étudiées, ont été analysées les dispositifs de gouvernance, les mécanismes proposés pour la participation du public et les pratiques de facilitation du dialogue.

Au sein des dispositifs de gouvernance, la participation du public est un enjeu important. En France, elle est inscrite à l'ordre du jour des politiques de l'environnement depuis longtemps : après s'être préoccupé du droit à l'information des citoyens, l'Etat a mis en place des procédures de consultation avec la loi Bouchardeau de 1983, avant de parler explicitement de participation du public, avec la circulaire Bianco de 1992 relative à la conduite des grands projets d'infrastructure, puis la loi Barnier de 1995, qui a notamment créé la Commission Nationale du Débat Public. A l'échelle internationale, dès 1992, le principe n°10 de la déclaration de Rio pose que « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens, à un niveau qui convient » Mais comment assurer la participation du public au sein des dispositifs de gouvernance mis en place ? Dans les réserves de biosphère, la voie du dialogue et de la participation du public est proposée par la « stratégie de Séville », énoncée en 1992, qui pose des principes directeurs pour les réserves de biosphère : elle évoque un « pacte » à nouer entre la communauté locale et la société dans son ensemble ainsi que le fait de « recenser les intérêts des différents partenaires et intégrer pleinement ces différents acteurs sociaux aux processus de planification et de prise de décision » (UNESCO, 1992). Comment traduire ces principes de participation dans les dispositifs de gouvernance ?

Le cas des réserves de biosphère nous permettra de souligner la diversité des voies et moyens de la gouvernance territoriale du développement durable et des dispositifs qui la supportent. Après avoir présenté notre démarche d'analyse, nous décrirons trois voies que chacun peut emprunter pour mettre en œuvre cette gouvernance. Nous nous pencherons ensuite plus particulièrement sur les

dispositifs délibératifs : comment les créer ? Comment optimiser la participation en leur sein ? Comment éviter de créer des dispositifs supplémentaires et optimiser l'existant ? Nous nous attacherons à montrer que la gamme des possibles, en matière de dispositifs de gouvernance territoriale, est beaucoup plus large qu'il n'y paraît et mérite d'être explorée.

I. CONCEPTS ET METHODOLOGIE

I.1 La démarche d'analyse

a) Les réserves de biosphère : des lieux d'expérimentation d'une gouvernance territoriale du développement durable

La désignation « réserve de biosphère » est attribuée par l'UNESCO à des territoires dans lesquels une politique de conservation et de développement durable est mise en place : chaque réserve compte une ou plusieurs zones centrales soumise(s) à des mesures spécifiques de conservation de la biodiversité et une zone tampon dans laquelle il est surtout question de concilier le développement économique et la conservation de l'environnement. On y trouve des acteurs qui entendent développer leurs activités économiques, d'autres acteurs qui veulent conserver la biodiversité, une autorité de gestion qui dispose de prérogatives plus ou moins affirmées sur le territoire, un grand public plus ou moins au fait des objectifs et parfois même de l'existence de la réserve. En tant que lieux d'expérimentation, les réserves de biosphère constituent des espaces privilégiés pour construire des réponses au problème de la participation du public, évaluer leur pertinence et en tirer des enseignements. Elles constituent un cadre pertinent pour une analyse comparative car elles permettent de voir comment, dans le même cadre organisationnel mais dans des contextes très différents, chacun tente de répondre à la question de la participation du public à la conservation de la nature.

b) Le choix de l'échantillon : concilier diversité et comparabilité

Nous avons sélectionné douze cas de façon à maximiser la diversité des enjeux en termes de développement et de conservation, ainsi que la diversité culturelle, politique et économique (Tableau 1).

| Pays | Réserve de biosphère | Enjeux essentiels |
|--------------|----------------------|---|
| Benin | Pendjari | Forêt, faune. Développement local dans la zone tampon |
| Inde | Nanda Devi | Flore de haute montagne, développement local |
| Vietnam | Can Gio Mangrove | Mangrove |
| Cambodge | Tonle Sap | Oiseaux, ressources halieutiques |
| Cambodge | Koh Kong (projet) | Ressources marines, réserve d'oiseaux |
| Corée du Sud | Jeju Island | Ressources halieutiques, forestière. Tourisme |
| Guatemala | Maya | Forêt. Problèmes d'installations illégales |
| Uruguay | Banãdos del Este | Conservation de zones humides |
| Brésil | Sao Paulo | Forêt péri-urbaine menacée par des infrastructures |
| Canada | Lac Saint Pierre | Zones humides, faune et flore |
| Canada | Manicouagan | Forêt. Exploitation minière, forestière, barrages |
| France | Vosges du Nord | Faune et flore. Réserve transfrontalière |

Tableau 1 : l'échantillon étudié : optimiser la diversité des situations

Pourquoi privilégier une telle diversité de situations, alors qu'elle complexifie singulièrement la recherche ? Cette difficulté doit devenir un atout sur la base de trois hypothèses.

La première est qu'il n'existe pas de corrélation systématique entre un type de contexte et les outils et dispositifs mis en œuvre. Certains facteurs contextuels ont certes une influence quant à la façon dont se pose le problème de la gouvernance. Ce sont d'abord l'existence ou non d'une culture du dialogue entre acteurs au sein de l'action publique, notamment entre acteurs publics et privés : dans certains cas, il faut créer un îlot de dialogue là où l'action publique est dominée par l'exercice de l'autorité et l'application de règles énoncées unilatéralement alors qu'ailleurs, le dialogue est ancré dans la pratique de l'action publique. Dans certains cas, un avis peut être demandé aux acteurs locaux sans que cela n'engage en rien les décideurs qui sollicitent cet avis, alors que dans d'autres pays, celui qui consulte s'engage tacitement à tenir compte de ce qui sera dit, fut-ce *a minima*. C'est ensuite la valeur accordée aux droits de propriété : s'ils semblent inaliénables et indiscutables dans certains pays, ils ne le sont pas dans d'autres pays où l'on les droits et devoirs attachés aux droits de propriété, tels qu'ils sont considérés par Coase (1960), sont discutés. Enfin, des facteurs culturels ou politiques déterminent la façon dont sont considérés des éléments fondamentaux pour la gouvernance, tels que l'opposition d'intérêts, le conflit et la coopération. Lorsqu'au Vietnam, le gestionnaire de la réserve de Can Gio déclare d'emblée qu'« ici, il n'y a pas de conflits, que de la coopération », ceci signifie que les oppositions d'intérêts et la recherche d'accords ne sont pas traités de la même façon que dans des pays non soumis à une planification centralisée. Dans le pays voisin, au Cambodge, ce sont des facteurs culturels qui font que le conflit est souvent étouffé car culturellement considéré comme une rupture irréversible de relations sociales (Luco, 2002), avec d'importantes conséquences en termes de gouvernance.

Ces facteurs contextuels ont certes une importance, mais notre hypothèse est qu'ils ne déterminent pas totalement les dispositifs de gouvernance mis en œuvre. A partir de ce premier postulat, une seconde hypothèse est qu'il existe des constantes dans les outils, pratiques et dispositifs, d'autant plus importantes qu'elles dépassent la diversité des contextes : la diversité des situations étudiées favorise la mise en lumière de récurrences significatives. Enfin, une dernière hypothèse est que maximiser la diversité des situations considérées revient à maximiser le champ des possibles exploré par chacun en matière de gouvernance, champ que nous entendons mieux connaître. Sur la base de ces hypothèses, notre analyse exploite deux caractéristiques fondamentales de l'échantillon : la diversité et la comparabilité des situations.

c) La collecte d'informations

Chaque réserve a été visitée entre 2003 et 2006 et le même cadre d'analyse a été appliqué (Beuret, 2006b). Dans chacune d'entre elles, nous avons tenté d'identifier et d'analyser d'une part les moyens (règles, organisations, incitations...) grâce auxquels le concept de développement durable trouve une application concrète, d'autre part les dispositifs de gouvernance et les formes de participation du public et de facilitation du dialogue entre les acteurs. Pour cela ont été réalisés des entretiens semi-directifs, sur la base d'une grille d'analyse préétablie, auprès des principaux acteurs : est considérée comme acteur de la réserve toute personne dont certains actes affectent cette réserve, en tant qu'usager de ressources ou d'espaces qu'elle inclue, en tant que porteur d'une demande relative à certains des biens d'environnement qu'elle supporte, ou en tant qu'intervenant institutionnel. Ces personnes sont en interaction au sein d'un « jeu d'acteurs » : afin de représenter ce jeu, est considéré comme une catégorie d'acteurs un groupe composé de personnes physiques ou morales caractérisées par les mêmes types d'actes relatifs à la réserve et les mêmes comportements et prises de positions dans le jeu des acteurs. Deux personnes ou groupe sociaux qui exercent la

même activité mais ne défendent pas la même position, en raison d'intérêts, de perceptions ou d'opinions différentes, relèvent de catégories distinctes. Nous avons tenté de rencontrer un ou plusieurs représentants de chacune des principales catégories d'acteurs. Dans certains cas, nous avons pu assister à des temps de dialogue entre l'autorité de gestion de la réserve et des communautés locales, ou à des temps de négociation entre cette autorité et des groupes porteurs d'un intérêt spécifique.

1.2 Concepts de base

a) Public, espace public, participation du public

A l'exception de l'autorité de gestion de la réserve et des organisations qui lui sont liées par des relations hiérarchiques, tous les autres acteurs de la réserve de biosphère représentent « le public ». Ils peuvent investir un espace public dans lequel ils peuvent s'exprimer et/ou agir pour tenter d'influencer l'action de la réserve, ou être invité à le faire par l'autorité de gestion de la réserve, désireuse de stimuler leur participation. Le concept d'espace public, défini par Habermas (1978), repose sur la liberté et l'autonomie des citoyens pour la formation par la raison d'une opinion et d'une volonté collective qui viendraient influencer la production de lois. Il s'agit ici d'influencer la gestion et le devenir de la réserve. Cet espace d'expression et d'action peut être indépendant de l'autorité de gestion de la réserve, ou être organisé par cette dernière. Enfin, la participation du public recouvre tous les actes par lesquels le public, invité ou non à le faire, tente d'agir pour influencer les objectifs de cette politique ou contribuer à ce qu'ils soient atteints.

Dans l'espace public, les acteurs peuvent se retrouver dans des espaces de dialogue, assimilables à des forums hybrides locaux (Callon et al. 2001). Ils sont qualifiés de forums parce qu'il s'agit d'espaces ouverts où les groupes peuvent se mobiliser pour débattre de choix qui engagent le collectif et d'hybrides « parce que ces groupes engagés et les porte-parole qui prétendent les représenter sont hétérogènes : on y trouve à la fois des experts, des hommes politiques, des techniciens et des profanes qui s'estiment concernés. (Callon et al., 2001). Leur caractère hybride vient aussi des thèmes de discussion qui associent des questions économiques, écologiques, sociales.

b) La gouvernance : deux approches complémentaires

La participation du public s'inscrit dans une gouvernance que nombre de décideurs appellent de leurs vœux. Nous distinguons deux approches de la gouvernance, qui nous semblent plus complémentaires que concurrentes. La première, issue des sciences politiques et déjà évoquée en introduction, est centrée sur la prise de décision. Alors que le gouvernement désigne l'exercice de l'autorité, *via* un pouvoir hiérarchique dont dispose l'Etat sur les citoyens, la gouvernance est un dispositif institutionnel par lequel une autorité qui dispose d'un pouvoir conféré par l'Etat (ce peut être l'autorité de gestion d'une aire protégée) entend associer des acteurs privés à la construction des décisions. Cette gouvernance vise notamment à donner plus de légitimité aux décisions qui seront prises, grâce à la participation de groupes d'acteurs, ainsi qu'à briser les frontières qui existent non seulement entre acteurs publics et privés, mais aussi entre acteurs privés d'une part, entre acteurs publics d'autre part, pour les intégrer dans une même dynamique de gestion concertée de biens communs.

Une seconde approche de la gouvernance, issue des sciences économiques, est centrée sur les coordinations entre agents. Ainsi, selon Benko et Lipietz (1992), le terme de gouvernance regroupe toutes les formes de régulation qui ne sont ni marchandes, ni étatiques. Pour Bied-Charreton et al.

(2004), ce terme désigne des arrangements institutionnels qui se situent au-delà du marché et de l'intervention publique et ils constatent, à partir de plusieurs exemples, que l'évolution des pratiques conduit à « reconsidérer les catégories conceptuelles du marché et de l'Etat, pour faire entrer des dimensions touchant à la participation des communautés ». Ils constatent par ailleurs que ces nouvelles pratiques font entrer dans la sphère des choix sociaux des acteurs, des préoccupations touchant aux relations qui se tissent entre eux et dépassent le cadre de l'évaluation des coûts et des bénéfices perçus par les uns et les autres. S'intéresser à la gouvernance revient donc à s'intéresser à des coordinations qui ne sont pas purement marchandes et mettent en jeu une rationalité procédurale qui prend le pas sur la rationalité substantive considérée par l'économie standard.. Cette approche économique de la gouvernance, à la différence de la première approche, nous permettra de considérer des mécanismes de coordination qui ne reposent pas toujours sur des instances de dialogue et une participation explicite à la prise de décision.

2. LES BASES DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE : CONTRAT, INCITATIONS, DELIBERATION

2.1 Ni gouvernance, ni développement durable : l'exclusion des usages anthropique

Avant d'aborder les dispositifs de gouvernance identifiés, il est important de signaler que certaines réserves de biosphère restent soumises à un principe d'exclusion de toute activité humaine, dans leurs zones centrales. Ceci revient à isoler une zone dans laquelle ne sont considérés que des objectifs environnementaux, des objectifs sociaux et économiques étant implicitement affectés aux zones périphériques : l'affectation d'objectifs fragmentaires à des parties distinctes du territoire s'oppose tant aux principes du développement durable qu'à la notion même de gouvernance, ces zones centrales n'étant gérées que par l'autorité de gestion de la réserve.

Pourtant, certains scientifiques défendent ce principe d'exclusion des usages anthropiques à partir d'une vision du développement durable où le territoire serait fragmenté en zones de protection de l'environnement d'une part, en zones de développement économique et social d'autre part. C'est faire fi des interactions entre ces deux types de zones, contigües et perméables, ainsi que des équilibres qui existaient entre la nature et les activités humaines. Non seulement ceux qui se voient interdire l'accès aux zones de préservation de l'environnement perdent la possibilité d'exploiter certaines ressources, mais ils subissent aussi des effets externes de la zone d'exclusion vers la zone périphérique : en Inde comme au Bénin, les habitants des zones périphériques des zones d'exclusion subissent des pertes de culture dues à la faune sauvage. Pour la nature, les effets négatifs sont plus nombreux qu'il n'y paraît, d'abord dans ces zones périphériques, du fait des déséquilibres induits par ces changements dans les systèmes de production. En Inde, l'interdiction des activités humaines dans une zone centrale de la réserve du Nanda Devi a induit une réduction du bétail en raison de la raréfaction des zones de pâturage. Il en résulte une diminution des apports de matière organique, avec une baisse de la fertilité des sols et de sérieux problèmes d'érosion. Par ailleurs, l'interdiction des expéditions en montagne signifie le tarissement d'une source de revenus monétaires : les familles ont réagi en augmentant la part de cultures de vente, avec une réduction de la biodiversité liée aux cultures traditionnelles. De façon générale, on assiste à un report de la pression humaine sur la zone périphérique : non seulement cette zone concentre toutes les frustrations de ceux qui ont perdu l'accès à des ressources ou à des éléments essentiels de leur culture, mais on crée une zone très dégradée du point de vue environnemental. Au sein même de la zone d'exclusion sont parfois observés des effets négatifs, avec la rupture d'équilibres écologiques

maintenus par des activités humaines : sur l'île de Jeju, en Corée, l'interdiction du pâturage dans la zone centrale a eu pour conséquence l'invasion des étages écologiques supérieurs par une plante indésirable. Ces phénomènes confirment la nécessité de rechercher des compromis entre conservation de l'environnement et développement socio-économique, à l'échelle de l'ensemble du territoire, en s'appuyant sur des dispositifs de gouvernance territoriale, plutôt que de fractionner le territoire en espaces dont les vocations seraient distinctes : c'est ce que font la majorité des réserves de biosphère, *via* des dispositifs que nous allons maintenant décrire.

2.2 La voie du contrat : participation contributive et coordination contractuelle

Un premier type de dispositif de gouvernance est basé sur une coordination contractuelle. Elle associe un mécanisme marchand, avec un service rendu en échange d'une rémunération, à une concertation entre les deux parties, qui prend plus ou moins d'importance selon les cas. Par concertation, nous entendons ici des processus de construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble (Beuret, 2006). Comme Touzard (2006), nous réservons l'usage de ce terme à des discussions où l'orientation coopérative prédomine, où l'intention partagée est de construire ensemble. La concertation se rapproche ici d'une négociation qui repose sur une intention coopérative partagée par les deux parties, qualifiée de négociation concertative par Dupont (2006).

Dans le cadre de ces dispositifs, des agents sont invités à apporter leur contribution à la conservation de l'environnement, en y trouvant leur intérêt, dans le cadre de dispositifs contractuels de participation contributive. Deux portes d'entrée sont possibles. C'est d'abord la conservation, avec des acteurs rémunérés pour y participer et qui, en contrepartie, sont autorisés à réaliser certaines activités d'extraction. C'est le cas des 160 « familles protectrices » de la mangrove de Can Gio, au Vietnam. Le gouvernement leur a proposé de s'installer dans la forêt en leur offrant l'accès à des terres, ainsi qu'une subvention faible mais régulière : elles s'engagent en retour à protéger, gérer et utiliser la forêt en suivant les règles fixées par l'autorité de gestion de la réserve. C'est toute la famille qui participe à la surveillance d'environ cent hectares, souvent à l'occasion d'activités qui ont d'autres objectifs. Les familles protectrices sont associées à la gestion de la réserve *via* des réunions périodiques : elles n'ont pas de pouvoir de décision mais peuvent alors apporter des informations, exprimer des souhaits et sont consultées. Une activité économique constitue une seconde porte d'entrée possible, avec des acteurs bénéficiaires de concessions, qui y mènent une activité d'exploitation très encadrée par des règles qui visent la reproduction des ressources, tout en contribuant à la conservation. C'est le cas dans la réserve Maya, au Guatemala, dont certaines zones sont gérées *via* l'octroi de concessions forestières (de 20.000 à 85.000 hectares) à 14 communautés et 2 entreprises. Outre l'obligation de surveiller la concession, le concessionnaire a de nombreuses obligations relatives à l'activité d'extraction : il doit obtenir une certification forestière accordée par un organisme international indépendant et les cycles de coupe sont supervisés par l'autorité de gestion de la réserve. Là encore, la coordination contractuelle est complétée par des échanges entre les agents de la réserve et les concessionnaires, les premiers accompagnant les seconds dans la mise en œuvre d'activités d'exploitation, de protection mais aussi de mise en valeur éco-touristique du territoire. Ces mécanismes se révèlent efficaces à la fois en termes de conservation et de développement car on constate que des espaces vides d'activités humaines, directement gérés par les pouvoirs publics, sont beaucoup plus sujets aux installations et activités illégales que les espaces qui sont gérés par une communauté locale : le suivi de la couverture forestière, dans la réserve Maya, le montre très clairement.

2.3 La voie de la délibération : information, consultation, concertation

Dans la plupart des cas, la gouvernance est basée sur des dispositifs délibératifs. Ils sont fondés le plus souvent sur des mécanismes d'information et de consultation mis en place lors de la création de la réserve et/ou après, autour de problèmes spécifiques. Nous avons observé un continuum de pratiques avec trois niveaux de référence : des consultations informatives où l'échange d'informations est la fonction centrale ; des consultations contributives dont la fonction centrale est la collecte d'avis et de propositions ; des consultations interactives qui favorisent des interactions entre les participants d'une part, entre les consultés et celui qui consulte d'autre part. Plusieurs paramètres déterminent la qualité de la consultation. C'est d'abord le temps que l'on se donne. La consultation est souvent trop ponctuelle pour que les participants s'approprient les questions posées et l'information nécessaire à une prise de position. A l'inverse, certaines réserves mettent en place des instances où les mêmes participants avancent ensemble dans un apprentissage collectif. C'est ensuite les conditions de l'ouverture de la consultation, en amont ou en aval de travaux techniques. Consulter le public au sujet de la réserve ou d'un espace dont le plan de gestion a déjà été élaboré pose problème. Le niveau d'engagement quant à la prise en compte des idées exprimées joue ensuite un rôle clé : il n'est jamais fixé de façon explicite mais d'une part les consultés gardent en mémoire leurs expériences passées, d'autre part il semble exister des références conventionnelles (Favereau, 1989). Dans certains pays, ceux qui consultent affirment avoir l'obligation de tenir compte des idées exprimées, d'une façon ou d'une autre, en l'absence de toute règle explicitement posée. Ceci est très déterminant pour la qualité de la participation. D'autres éléments liés à la conduite de cette opération, jouent un rôle, tels que la clarté de la question posée ou la latitude offerte aux participants dans la définition des questions ; les moyens investis, qui permettent de limiter la taille et l'hétérogénéité des groupes consultés ; la qualité et le caractère facilement appropriable des informations fournies.

La concertation diffère de la consultation car elle revient à construire et agir ensemble, alors que la consultation se limite à l'expression d'avis, souhaits ou propositions, sans qu'une réelle construction collective n'associe celui qui consulte et celui qui est consulté. Dans la concertation, ce qui se construit n'est pas toujours une décision mais ce peut être des objets qui s'avéreront déterminant dans la prise de décision et les coordinations futures, tels qu'une vision partagée de la réalité, des objectifs, des projets communs (Beuret, 2006a). Des processus de concertation ce type ont été observés soit pour construire la réserve de biosphère, ce qu'elle sera et ce qu'elle fera, soit pour rendre un avis aux pouvoirs publics sur une question qui divise les acteurs, en réponse à une consultation. Par exemple à Koh Kong, au Cambodge, une ONG engage en 1997 un processus de recherche participative, avec les villageois, dont le but est de concevoir une gestion communautaire des ressources côtières. Les premières années permettent de créer un climat de confiance nécessaire à l'expression de tous, de collecter des informations en valorisant les savoirs locaux, de faire prendre conscience aux villageois du lien entre la conservation des ressources et les opportunités économiques dont ils disposent, pour les intéresser à cette question. Sur cette base sont créés des Comités villageois de gestion qui sont des lieux de concertation et d'action collective : les villageois engagent par eux-mêmes des actions avec l'appui de l'équipe de recherche participative, qui agit comme facilitatrice. Sur cette base est envisagée la création d'une réserve de biosphère, avec un projet co-construit par tous via des ateliers auxquels participent l'ensemble des groupes d'intérêt et des intervenants institutionnels. Parfois, l'autorité de gestion conduit une concertation via l'organisation de forums des acteurs de la réserve et/ou au sein d'un comité de gestion de la réserve. Dans la réserve de la ceinture verte de Sao Paulo, au Brésil, le comité de gestion est mobilisé pour produire le plan d'action de la réserve : il a également été sollicité pour rendre un avis sur une question qui divise ses participants, relative à la construction d'une autoroute. La

concertation s'inscrit dans une consultation : au sein de ce cadre, elle a permis la construction collective d'un avis unique, qui a d'autant plus de poids qu'il est porté par tous les acteurs.

Il existe donc plusieurs niveaux d'implication des agents dans les dispositifs délibératifs, et les pratiques de concertation doivent être clairement distinguées des pratiques de consultations informatives, contributives ou interactives.

2.4 La voie de l'incitation : comment créer un milieu dialoguant et innovant en faveur du développement durable ?

Dans les cas précédents, l'autorité de gestion rassemble les acteurs autour de son projet, que ce soit par la délibération ou le contrat, de façon centripète. Elle peut aussi semer des graines pour faire émerger des actions en faveur de l'environnement et du développement durable, à partir de son projet, mais de façon décentralisée et centrifuge. Il s'agit d'assurer la participation du public à un ensemble d'actions visant à atteindre des objectifs généraux correspondant à ceux de la réserve, mais c'est au public d'initier et de porter lui-même ces actions. C'est le choix du « lâcher prise » : ceci suppose de renoncer à maîtriser et centraliser les actions pour accompagner des initiatives qui échapperont au contrôle de la réserve mais contribueront à ce qu'elle atteigne ses objectifs.

Quelles sont ces graines ? Ce sont des acteurs que l'on dote de compétences et que l'on accompagne dans leurs initiatives, qui seront des avocats proactifs du développement durable. Ce sont des espaces de dialogue dont on appuie l'émergence ainsi que des liens que l'on crée entre les espaces de dialogue existants. Ce sont l'initiative, la créativité, l'entrepreneuriat pour le développement durable que l'on stimule via la diffusion d'informations, l'organisation d'échanges d'expériences, la mise à disposition de références que les citoyens pourront discuter. Il s'agit de créer un milieu dialoguant, actif et innovant en matière de conservation de la nature. Les réserves qui choisissent cette voie se dotent de structures peu conséquentes, en retrait vis-à-vis de structures qu'elles renforcent ou dont elles suscitent l'émergence. La réserve de biosphère de la ceinture verte de Sao Paulo offre un exemple intéressant avec des centres d'éco-formation mis en place en partenariat avec des organisations disséminées dans le territoire. Des jeunes issus de quartiers défavorisés y suivent un cycle de formation de deux ans sur l'éco-tourisme, l'éducation à l'environnement, l'agriculture écologique, les pépinières forestières, la gestion des déchets, etc.. suivi d'une mise en pratique à travers des projets. Il ne s'agit pas seulement d'acquérir des connaissances mais d'apprendre à faire des choix et d'acquérir une capacité entrepreneuriale en faveur du développement durable et de la conservation de la nature. Afin que ces compétences soient mobilisées, la réserve accompagne les jeunes dans l'après-formation, tente de stimuler le marché des « éco-jobs » et a mis en place une pépinière d'éco-entreprises. D'autres réserves mettent à disposition du public des points de repère et supports de compromis entre conservation et développement, dont il peut se saisir. Ce sont par exemple des modèles technologiques potentiellement labelisables, optimisés à la fois en terme économique et de conservation de la biodiversité. Par exemple au Canada, la réserve de biosphère de Manicouagan a engagé avec un partenaire industriel la recherche de modes d'exploitation forestière qui limitent les impacts négatifs du point de vue paysager : le modèle mis au point pourra servir de référence pour d'autres entreprises. C'est surtout un support offert à tous pour alimenter un milieu actif et innovant en matière de recherche de compromis entre conservation et développement.

De l'action au dialogue ou du dialogue à l'action, un milieu innovant est aussi un milieu dialoguant. La réserve de biosphère peut aussi faciliter l'émergence de scènes de concertation associant le public à l'échelle de la réserve, d'un espace, d'une ressource, ou d'un secteur d'activité. Au Canada, la réserve du lac Saint Pierre a favorisé l'émergence d'une table de concertation des élus du Lac Saint Pierre, ainsi que d'espaces de concertation décentralisés : ces instances sont totalement indépendantes de la réserve. A Manicouagan, la réserve s'emploie à créer des espaces de concertation sectoriels, impliquant chacun des secteurs industriels qui modèlent le territoire. Ces deux réserves canadiennes multiplient les expériences pour montrer que « le dialogue, ça marche » : il s'agit de créer un « milieu dialoguant », autour et pour la conservation de la nature, ouvert à tous. Nous retrouvons ici des dispositifs délibératifs, mais ils ne portent plus sur ce qu'est ou fait la réserve mais sur les voies et moyens, pour les participants, d'agir pour le développement durable : ils sont autonomes vis-à-vis de l'autorité de gestion. Ces dispositifs délibératifs sont des formes de gouvernance car, même si les pouvoirs publics n'y sont pas toujours présents, ils supportent une coordination qui n'est ni marchande, ni étatique, autour d'objectifs partagés par les pouvoirs publics.

Toutes ces « graines », disséminées dans le territoire par l'autorité de gestion, sont des incitations non-matérielles et qui n'ont aucun caractère marchand, contrairement aux incitations que l'on retrouve généralement dans les politiques environnementales. Les agents peuvent s'en saisir ou non, mais n'attendent aucune rémunération ou compensation pour l'action engagée. Il s'agit de doter les agents d'un capital (compétences, modèles technologiques, esprit d'entreprise, espaces de dialogue, sensibilité environnementale...) pour l'action en matière d'environnement et de développement durable, qu'ils pourront ou non exploiter, individuellement ou collectivement.

3. STIMULER LA DELIBERATION : CRÉATION, OPTIMISATION ET RÉARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS

3.1 La gouvernance, non-réductible à la création d'instances

Le panorama des formes de gouvernance que nous avons dressé montre que la délibération n'est qu'une voie parmi d'autres. Pourtant, elle occupe une place centrale et parfois quasi-exclusive dans les discours sur la gouvernance territoriale : en France, qu'il s'agisse des comités de développement des pays, des commissions extra-municipales ou extra-communautaires, des commissions administratives (CGP, 2005), la gouvernance est souvent abordée sous le seul angle de la délibération, le plus souvent via des mécanismes consultatifs, ce qui est pour le moins réducteur. C'est aussi la source d'une multiplication de dispositifs délibératifs, qui créent parfois un phénomène qualifié par Bourque (2008) d'« hyperconcertation », c'est-à-dire un dispositif global où les mêmes acteurs sont sollicités à maintes reprises pour donner un avis dans des espaces de dialogue devenus trop nombreux. Avec ce panorama des voies de la gouvernance, nous entendons souligner le fait que de multiples voies méritent d'être explorées, ceci d'autant plus qu'elles peuvent être associées en exploitant leurs complémentarités.

Pour ce qui est des dispositifs délibératifs, l'analyse conduite dans les douze réserves de biosphère étudiées montre que la gamme des possibles est là encore beaucoup plus large que ne le laissent penser certains discours qui ne considèrent que la création de dispositifs délibératifs nouveaux. Il s'agit de créer ou de stimuler le fonctionnement d'institutions, définies des entités immatérielles qui stabilisent et favorisent la coordination entre les individus (Walliser, 1989). Or, si certaines réserves empruntent la voie de la création institutionnelle, avec la création d'instances nouvelles, d'autres

choisissent d'optimiser le fonctionnement des dispositifs délibératifs existants, avec parfois la mise en place de réarrangements institutionnels particulièrement efficaces pour stimuler la délibération et l'action collective qui peut en découler. Nous allons maintenant décrire et analyser la diversité de ces mécanismes.

3.2 Créer des dispositifs délibératifs : quelques questions clés

a) Qui participe ? Des choix lourds de sens

Nombre de réserves créent des instances ad-hoc, destinées à accueillir la participation du public et à supporter la délibération à différentes échelles. A l'échelle des communautés locales, ce sont les Comités d'Eco-développement (CED) dans le Nanda Devi, en Inde, ou les comités villageois de gestion du projet de réserve de Koh Kong, au Cambodge. A l'échelle d'un bien d'environnement particulier, c'est par exemple le comité de la Laguna Rocha en Uruguay. Ce sont enfin des comités parfois mis en place à l'échelle de la réserve.

Lorsqu'il s'agit de savoir qui est invité à participer à ces dispositifs délibératifs, on ne peut que constater la diversité des choix réalisés, or ils sont loin d'être neutres. Qui participe et quels critères ouvrent un droit à la participation ? Certaines instances associent les « stakeholders » : c'est l'activité, l'usage des ressources qui ouvre l'accès à l'expression et à la participation. Au Canada, le comité de gestion de la réserve de Manicouagan associe, outre les municipalités et quatre citoyens, les secteurs industriels de l'énergie, des mines, de la forêt, puis la protection de la faune, le tourisme, l'éducation, l'environnement, le milieu économique local. Dans d'autres cas, ce sont les habitants d'un territoire qui sont représentés. En Inde, la réserve de biosphère du Nanda Devi a mis en place des Comités d'Eco-Développement (CED) qui réunissent les villageois et l'autorité de gestion. C'est alors l'appartenance locale qui ouvre l'accès à la participation, ce qui revient à reconnaître des droits sur la nature à la communauté attachée à ce territoire. Ce choix est soutenu par Maikhuri et Rao (2006), qui affirment que même si les espaces naturels gérés par la réserve appartiennent au gouvernement, ce dernier doit reconnaître des droits aux communautés, car ce sont elles qui ont protégé cette réserve depuis des centaines d'années. Le même choix a été fait à Koh Kong, alors que ce sont les stakeholders qui participent au comité de gestion de la réserve de la ceinture verte de Sao Paulo : ces choix n'ont rien d'anodin.

Un autre choix doit être fait : la priorité est-elle accordée à la mobilisation ou à la représentativité ? Si l'échelle reste modeste, la participation peut être ouverte à tous : une sélection s'opère d'elle-même en fonction de la motivation et de la disponibilité de chacun, ce qui nuit à la représentativité des instances mais favorise la mobilisation. Face à ce biais, la réserve peut privilégier la représentativité en n'invitant que des représentants. Ceci pose des problèmes d'identification des catégories représentées, de choix des représentants qui doivent être légitimes tant pour ceux qu'ils représentent (légitimité interne) qu'aux yeux des autres acteurs du dialogue (légitimité externe), d'absence de représentation organisée de certains acteurs. Certaines réserves s'emploient à faciliter l'émergence d'organisations et de représentants légitimes, en amont de la constitution d'instances de participation. Ceci devient très compliqué lorsque le territoire est immense et qu'il s'agit d'une unité fonctionnelle irréductible : il faut alors envisager un travail très lourd de renforcement d'instances de représentation du public.

Enfin, quel est le positionnement de l'autorité de gestion de la réserve dans ces dispositifs ? Ce n'est jamais un participant comme un autre et là encore, les choix ne sont pas neutres. Certains dispositifs sont conçus comme des espaces d'auto-mobilisation : les comités villageois de Koh

Kong au Cambodge ou la commission de la Laguna Rocha en Uruguay choisissent eux-mêmes leurs règles constitutives et de fonctionnement puis construisent leurs actions, la réserve n'étant que facilitatrice. D'autres sont des lieux d'interface : les CED, en Inde, sont présidés par un villageois mais le secrétaire est un agent de la réserve et les deux signatures sont nécessaires pour engager des dépenses. D'autres, plus rares, sont de simples courroies de transmission de messages préfabriqués et s'inscrivent dans une participation passive au sens de Pretty (1994).

Mettre en avant l'appartenance territoriale ou l'usage des biens d'environnement comme clé d'accès à la participation, favoriser la représentativité ou la mobilisation, encadrer la participation ou favoriser l'auto-organisation des agents, voici des questions-clés face auxquelles des choix doivent être faits : les réponses apportées ne sont en rien anodines.

b) Lorsque certains ont intérêt au rapport de force, favoriser l'entrée en dialogue

Nul ne peut être contraint à participer, car la participation risquerait fort d'être factice. Or, se pose parfois le problème de la participation d'acteurs dotés d'un capital social et économique tel qu'ils n'ont pas intérêt à dialoguer, le rapport de force leur étant très favorable. La question est alors de savoir comment créer un intérêt au dialogue. Les réserves de biosphère du Lac Saint Pierre et de Manicouagan, au Canada, ont réussi à entrer en dialogue avec des groupes industriels très puissants en exploitant conjointement plusieurs éléments : le cadre légal existant ; les incitations marchandes auxquelles les entreprises sont sensibles ; un large réseau de partenariats qu'elles se sont attachées à construire ; une proposition de coopération qu'elles ont préféré à une logique d'opposition vouée à l'échec.

Au Canada, les industries forestières sont obligées d'ouvrir un espace de concertation pour élaborer un Plan d'Aménagement Forestier Durable et accéder à des certifications de leurs produits qui leur donnent une position favorable sur le marché. Le projet de réserve de Manicouagan a utilisé son réseau de partenaires pour être admis dans cet espace et y introduire des préoccupations qui lui sont propres, telles que la gestion du paysage. Il a proposé d'aider à l'élaboration du plan et s'est positionné comme éco-conseiller. Cette première approche a permis d'intéresser les industries forestières aux activités du projet de réserve et d'obtenir sa participation. Dans un tout autre domaine, sur le Lac Saint Pierre, les acteurs de la réserve ont utilisé un film montrant l'impact de la vitesse des navires sur l'érosion des berges, pour intéresser les armateurs, soucieux de leur image, à un dialogue. Dans tous ces cas, après avoir trouvé une « porte d'entrée », les acteurs qui mettent en place des dispositifs délibératifs ont proposé une offre de coopération aux acteurs qui n'avaient pas *a priori* intérêt à y participer. Les cas observés montrent l'intérêt de cette façon d'agir pour favoriser un entrée en dialogue et la participation de ces acteurs.

c) Trois dimensions, sinon rien...

Jusqu'ici, nous nous sommes essentiellement intéressés aux dispositifs délibératifs qui associent l'autorité de gestion et les acteurs de la réserve, définis comme les agents dont certains actes affectent la réserve, ce qui rejoint la question des dispositifs de participation. Mais on s'aperçoit que ces dispositifs ne sont viables qu'à la condition qu'un dialogue existe à d'autres niveaux. Par exemple au Bénin, les responsables de la réserve de la Pendjari soulignent le fait qu'ils ne peuvent engager un dialogue avec les acteurs locaux sans l'assentiment de leur hiérarchie et de certaines institutions publiques peu enclines à ouvrir l'action publique à la participation. Par ailleurs, ils ne peuvent agir sans coordination avec d'autres administrations qui disposent de prérogatives dans certaines zones. Le dialogue et la coordination interinstitutionnelle, entre administrations publiques, se révèlent tout aussi importants que le dialogue entre acteurs publics et privés.

Ceci revêt parfois tant d'importance que lorsque nous avons demandé au responsable de la réserve du Tonle Sap, au Cambodge, de citer les *stakeholders*, il a cité une majorité d'institutions publiques ! La réserve couvre l'ensemble du lac : elle est gérée par le Ministère de l'Environnement mais les concessions de pêche, au sein du lac, sont gérées par le ministère des pêches. On retrouve les mêmes difficultés dans le Nanda Devi, en Inde, où l'autorité de gestion de la réserve n'a de prérogatives que sur les espaces naturels : les espaces cultivés lui échappent, de même qu'un lieu très important de pèlerinage, géré par le ministère du tourisme. En réalité, dans presque tous les cas, l'autorité de gestion d'une réserve de biosphère est confrontée à une gestion en mosaïque (Beuret, 2006b), qui correspond à la fragmentation du territoire en espaces distincts, chacun étant géré par une organisation donnée. Chaque organisation dispose de prérogatives, dans cet espace, qu'elle n'a pas ailleurs et que les autres intervenants institutionnels n'ont pas. Confronté à une gestion en mosaïque, le gestionnaire se trouve souvent dans une situation que nous qualifions de « gestion doublement indirecte », c'est-à-dire qu'il doit influencer d'autres administrations publiques qui, elles-mêmes, devront influencer les acteurs qui sont les usagers de la fraction du territoire qu'elles gèrent. Face à cela, le dialogue entre institutions publiques revêt une importance particulière.

Finalement, nous distinguerons trois dimensions auxquelles il est indispensable de prêter une attention particulière lors de la mise en place de dispositifs délibératifs : ce sont le dialogue entre les acteurs de la réserve et l'autorité de gestion de la réserve, mais aussi le dialogue entre cette dernière et son autorité de tutelle et surtout le dialogue entre les organisations publiques qui disposent de prérogatives distinctes sur le territoire couvert par la réserve de biosphère. L'attention portée à chacune de ces dimensions est une condition sine qua non de la mise en place d'un dispositif de gouvernance territoriale.

3.3 Pour une participation effective dans les dispositifs délibératifs

a) Les formats d'action

Comment favoriser une participation effective, au sein des dispositifs délibératifs ? L'analyse comparative montre l'intérêt de se pencher sur les formats d'action. L'expérience de la réserve de biosphère de South Nova, au Canada, étudiée en marge de l'échantillon principal, nous semble révélatrice. La réserve a voulu mettre en place des « focus group » au niveau local, sous la forme de réunions publiques. Rencontrant peu de succès, elle s'est interrogée sur le manque d'attractivité des formats proposés et a finalement proposé des « *kitchen table group* » où l'on se réunit entre voisins dans un cadre informel, sans agenda spécifique mais autour d'une question générale : comment améliorer la qualité de la vie dans notre territoire ? Leur forme a permis à ces « *kitchen table group* » de briser les barrières entre scientifiques et profanes et de rencontrer beaucoup plus de succès que les réunions proposées auparavant.

Les formats d'action jouent donc un rôle clé. Or, force est de constater que la réunion est souvent le seul format de dialogue mobilisé, et ceci de façon très standard. Comment rendre le dialogue plus attractif, effectif et créatif ? Certaines réserves de biosphère montrent la voie en jouant sur la convivialité d'une part, la projection de représentations simples de la réalité d'autre part. A Manicouagan, la réserve s'appuie sur un schéma très simple sur lequel figurent les cinq ressources majeures du territoire, végétales, fauniques, paysagères, minérales et hydriques, disposées sur un triangle dont les sommets sont des pôles environnemental, économique et social. Ce schéma est un support de dialogue qui permet d'introduire beaucoup d'éléments : les acteurs car qui peuvent être associés à chaque ressource ; des objectifs avec deux ressources (le paysage et la faune) dont la gestion devrait conduire à moduler ce qui se fait dans l'exploitation des trois ressources soumises à

des usages industriels ; l'actualité car tous les problèmes qui surgissent peuvent être resitués dans ce schéma. Enfin, certaines réserves introduisent une gamme de supports et outils pour le dialogue, tels que la cartographie participative des ressources, les échanges d'expériences, des interviews d'acteurs, des formations suivies ensemble, des recherche-action, etc... Ces outils visent non seulement à échanger mais aussi à collecter des savoirs locaux et à visualiser l'information de façon à la rendre partageable et discutable. Ils permettent également d'acquérir collectivement de nouvelles capacités de compréhension, de proposition et de stimuler la créativité. Il semble intéressant de combiner des outils diversifiés et de sortir d'un format d'échange unique et standard.

b) Des ré-arrangements institutionnels parfois très puissants

Au-delà des formats d'action, des réarrangements institutionnels négociés s'avèrent parfois très puissants. L'expérience des Comités d'Eco-Développement (CED), en Inde, montre qu'ils peuvent suffire à créer des dynamiques locales de participation très fructueuses. A Bundyar et Govindghat, ces comités se sont vus affecter le produit de taxes auparavant prélevées par un district, à l'issue d'une négociation facilitée par la réserve. Ces villages voient passer un nombre très important de pèlerins, qui font vivre une économie locale mais laissent beaucoup de déchets. En contrepartie des taxes reçues, chaque CED s'est engagé à gérer le site, le nettoyer et reverser 10% des taxes au district. Un CED a extrait 80 tonnes de déchets, puis a mis en place un système de collecte, de tri sélectif et de revente des déchets qui emploie plusieurs dizaines de personnes. Par ailleurs, le CED a mis en place une procédure d'enregistrement des prestataires de service (par exemple les loueurs de mules), afin d'appliquer une éco-taxe. Ceci lui a permis, avec l'aide de la réserve, de mettre en place différents services et de créer un centre d'interprétation, source d'emplois qualifiés. Le CED est ainsi devenu un acteur clé du développement local et de la conservation de la nature. Une dynamique latente a été activée. Ce type de réarrangement institutionnel s'avère très efficace pour stimuler la participation car il permet de construire un véritable projet, avec les moyens correspondants. Dépenser de l'argent pour stimuler la participation dans des dispositifs délibératifs dénués de moyens est une chose, mais doter ces dispositifs de ressources propres leur permettant de prolonger le dialogue par des actions collectives s'avère souvent beaucoup plus efficace.

c) Le temps de la délibération et de la construction collective

Dans quelle échelle temporelle devra-t-on s'inscrire pour permettre une participation effective ? L'observation de temps forts de dialogue, au sein de dispositifs délibératifs, nous a conduit à constater que plus le dialogue est ponctuel, plus l'obligation de résultat pèse sur la qualité de ce dernier : il faut trouver une porte de sortie honorable, objectif immédiat qui porte préjudice à la recherche de solutions durables. C'est en passant du temps de la réunion à celui d'une séquence de réunions, voire à celui d'un processus d'apprentissage collectif, que l'on se donne les moyens d'une participation effective (Figure 1). Par exemple au Cambodge, une réunion ponctuelle entre environnementalistes et pêcheurs, accusés d'être responsables de la mortalité d'oiseaux du fait d'installations de pêche dépassant au-dessus de l'eau, se solde par un accord sur des actions de sensibilisation dont tous savent qu'elles seront inefficaces. C'est la figure de « l'accord fictif », utilisé par chacun pour disposer d'une porte de sortie honorable et qui est d'autant plus problématique qu'il clos la discussion. Le désaccord est préférable à un faux accord car il permet de relancer le processus de dialogue plus facilement. Il est indispensable de se donner le temps nécessaire à la conduite de véritables processus d'interconnaissance et de construction collective de solutions, afin d'éviter l'écueil que constitue l'accord fictif, observé à plusieurs reprises dans des instances convoquées de façon ponctuelle.

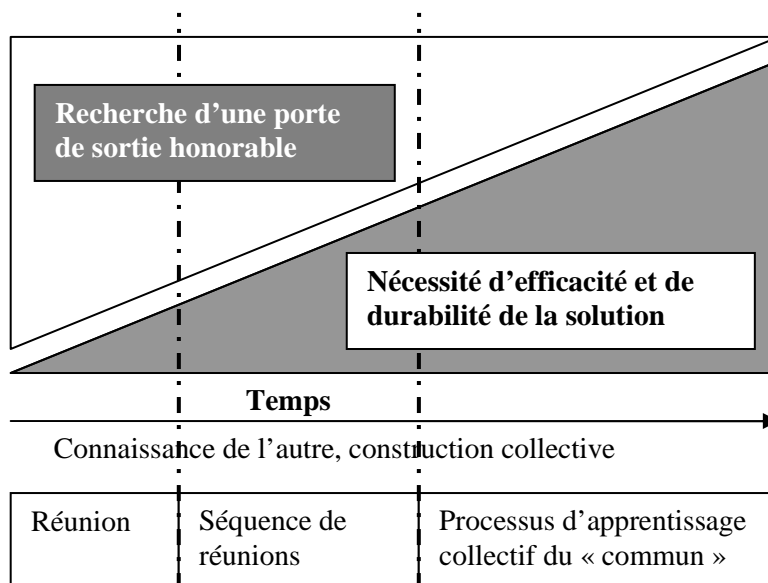


Figure 1 : l'échelle de temps du dialogue : de la réunion au processus

3.4 Optimisation versus création institutionnelle

La création institutionnelle ne doit pas se faire sans lien avec ce qui existe déjà et sans un effort d'optimisation de l'existant. Par exemple l'île de Jeju, en Corée, dispose d'outils de planification spatiale qui constituent une base solide, puis de mécanismes de régulation environnementale, avec la réalisation d'études d'impact et l'action d'associations de protections de la nature qui interpellent les autorités. Ces mécanismes doivent être considérés et optimisés. Il est parfois plus utile d'optimiser l'existant et de mettre en réseau des mécanismes ou instances isolés les uns des autres que d'en créer de nouveaux, revenant ainsi à l'un des préceptes de l'approche systémique qui est de ne jamais regarder un problème sans le replacer dans un fond plus large (Le Moigne, 1977). Le gestionnaire d'une réserve de biosphère pourra donc créer des dispositifs délibératifs ad-hoc, s'ils sont réellement nécessaire, mais il pourra aussi tenter d'optimiser le système constitué par l'ensemble des dispositifs et espaces de dialogue existant autour de la conservation de l'environnement et du développement durable. Dans certains pays, on constate que ces espaces de dialogue sont déjà nombreux : il s'agit d'un système (De Rosnay, 1975) car d'une part ces espaces sont en interaction dynamique, notamment via des acteurs présents dans plusieurs de ces arènes, d'autre part ils ont des objectifs communs.

La réserve peut renforcer ce système de différentes façons, comme nous avons pu l'observer dans différents cas. Elle peut d'abord agir sur les objectifs poursuivis en favorisant un engagement explicite sur des objectifs de développement durable : la réserve de Manicouagan envisage ainsi de réunir les acteurs de ces espaces autour d'une « charte d'engagements éthiques pour le développement durable ». Elle peut ensuite renforcer les liens entre les espaces de dialogue : à Manicouagan, la réserve a réussi à nouer des liens avec le secteur privé tout en étant liée aux associations de protection de la nature issues du grand public : elle est ainsi devenue un nœud de réseau et une passerelle qui renforce l'unité du système. Elle peut enfin identifier et agir sur les lacunes du système : par exemple autour du lac Saint Pierre, la réserve de biosphère a constaté que les controverses environnementales ont suscité la création de mécanismes de protection et

d'instances de dialogue suffisants mais qu'il manque une concertation entre les acteurs de l'éco-tourisme. Elle s'est attachée à combler cette lacune qui nuit à la cohérence du système, en créant une coopérative de solidarité centrée sur cette question, avec les acteurs concernés. Dans chacun de ces cas, la réserve de biosphère évite de créer un dispositif qui se superposera aux dispositifs existants : elle commence par analyser l'existant, puis privilégie des interventions qui relèvent d'une optimisation et de réarrangements institutionnels ciblés sur les lacunes des dispositifs en place.

Conclusion

Le cas des réserves de biosphère montre que les voies de la gouvernance sont très diverses. C'est d'abord la voie du contrat, avec des dispositifs de participation contributive ou des agents contribuent à la conservation de l'environnement en y trouvant leur intérêt, à partir d'un contrat qui leur ouvre la porte d'une exploitation durable de certaines ressources. A une coordination marchande s'ajoute une coordination par des mécanismes de concertation. C'est ensuite la voie de l'incitation, avec des incitations non monétaires et non-marchandes : le gestionnaire public offre aux acteurs un capital qui leur permettra, s'ils le souhaitent, de prendre l'initiative en faveur de l'environnement et du développement durable. Ce sont des compétences, un esprit d'entreprise, des modèles technologiques, des espaces de dialogue, etc... qui constituent autant de « graines » de développement durable disséminées dans le territoire, susceptibles de germer ou non. Il s'agit, pour le gestionnaire, de créer un milieu dialoguant et innovant en faveur du développement durable. C'est enfin la voie de la délibération avec la mise en place de dispositifs de consultation ou de concertation. Au sein même des dispositifs délibératifs, les modalités d'action du gestionnaire sont très diverses. Il peut certes créer des dispositifs ad-hoc en fonction de ses objectifs de gouvernance, mais cette création institutionnelle peut s'avérer dangereuse si elle conduit à la multiplication des dispositifs : le gestionnaire peut aussi intervenir en optimisant chaque dispositif en place, notamment via des réarrangements institutionnels ciblés, ou en optimisant le système constitué par les dispositifs en place, là où ils constituent un véritable système. Entre création, optimisation et réarrangements institutionnels, les voies de la gouvernance, dans le cadre des dispositifs délibératifs, sont là encore très diverses.

Cette diversité nous semble souvent insuffisamment exploitée tant la gouvernance est souvent assimilée à des dispositifs délibératifs, essentiellement consultatifs, souvent basée sur un format standard qui est celui de la réunion. L'analyse comparative, dans des contextes économiques, sociaux, culturels et politiques très hétérogènes, se révèle très riche pour mettre en exergue la diversité des possibles, en matière de dispositifs pour la gouvernance territoriale du développement durable. Elle ne permet pas d'entrer dans l'évaluation comparative de ces différents dispositifs, hormis quelques constats très ponctuels, ni d'entrer dans l'analyse plus approfondie de l'engagement des agents dans ces dispositifs et des formes d'accords qui en résultent : elle sera utilement complétée par des études de cas plus approfondies.

Bibliographie

- Benko G., Lipietz A., 1992. Des réseaux de districts aux districts de réseaux, In Benko G. Lipietz A. Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique, PUF, Paris, pp 379-388
- Bertrand, N., Moquay, P., 2004. La gouvernance locale, un retour à la proximité, *Economie Rurale*, 280, pp.77-95.
- Beuret, J.E., 2006a. La conduite de la concertation, pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources, Paris, L'Harmattan.
- Beuret, J.E., 2006b. Dialogue and concertation in biosphere reserves : issues and challenges, in Bouamrane, M. (Ed.), *Biodiversity and Stakeholders : concertation itineraries*, Note technique 1-2006, UNESCO, Paris, pp 8-21.
- Beuret, J.E., 2006c. Environnement et développement mis en dialogue dans les réserves de biosphère : rapport technique, UNESCO, Paris.
- Bied-Charreton M., Makkaoui R., Petit O., Requier Desjardins M., 2004. La gouvernance des ressources en eau dans les pays en voie de développement, In *Cahiers du C3ED n°04-01*.
- Bourque D., 2008. Concertation et partenariat. Entre levier et piège du développement des communautés, Presses de l'Université du Québec, Collection Initiatives, 142 pages
- Callon, M., Lascoumes, P., Barthes, Y., 2001. *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- De Rosnay, J., 1975. *Le microscope : vers une vision globale*, Paris, Seuil.
- Commissariat Général au Plan, 2005, "Horizons 2020 : conflits d'usage dans les territoires, quel nouveau rôle pour l'Etat ? " Groupe Manon, projet, Paris, 31 mars 2005.
- Favereau, O., 1989. Marchés internes, marchés externes, *Revue Economique* 2, 1989, 273-328.
- Habermas, J., 1978. *Raison et légitimité : problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, Paris, Payot.
- Jean, B., Ependa Muteba Wa, A, 2004. Le capital social et le renforcement des « capacités de développement » des communautés rurales : les enseignements d'une étude canadienne, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 5 [2004], 673-694.
- Lascoumes P., Le Bourhis J.P., 1998. Le bien commun comme construit territorial, In *Politix*, n°42, p. 37-66.
- Le Moigne, J.L., 1977. *La théorie du système général. Théorie de la modélisation*, Paris, PUF.
- Luco F., 2002. Management of local conflicts in Cambodia : an anthropological approach to traditional and new practices, Unesco, Phnom Penh, 18 p.
- Maikhuri, R.K., Rao, K.S., 2006. Assessment and promotion of eco-tourism in Nanda Devi Biosphere Reserve : an option to resolve policy-people conflict. Final Progress report, G.B.Pant Institute of Himalayan Environment and Development, New Dehli.
- Pretty, J.N., 1994. Alternative Systems of Inquiry for a Sustainable Agriculture, *IDS Bulletin*, 25(2), 39-48.
- Touzard, H., 2006. Consultation, concertation, négociation : une courte note théorique, *Revue Négociations*, 5, 2006/1, 69-74.
- UNESCO, 2002. *Biosphere reserves : special places for people and nature*. UNESCO, Paris, 206p.