

Favoriser le concernement et l'engagement des acteurs de la planification locale : l'expérience du territoire de Thau

Pierre Maurel

Dans le contexte actuel de mutations profondes, l'action publique territoriale est confrontée à la rapide évolution de la société, des territoires et de la gouvernance. Elle est donc ainsi confrontée à de nouvelles priorités, comme le développement durable, qui imposent une plus grande participation des acteurs concernés et des citoyens. À travers l'exemple de la mise en place d'un processus participatif sur le territoire de Thau, les auteurs de l'article nous présentent ici l'utilisation de certains outils d'information géographique et de communication, pour favoriser les échanges entre les différents acteurs locaux : experts, techniciens, citoyens, et mobiliser leur engagement dans l'élaboration du projet territorial.

En France, les politiques publiques pour l'aménagement du territoire à un niveau local tendent vers des approches de plus en plus transversales, guidées par le principe du développement durable, et débouchant sur des « projets de territoire » à des échelles intercommunales. De plus, la réglementation (loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain¹, loi démocratie de proximité, article 14 de la directive cadre sur l'eau, etc.) impose une participation croissante des acteurs concernés et plus largement de la société civile, sans pour autant préciser la manière de la mettre en œuvre. Ce contexte remet en cause, du moins dans les discours, le modèle de décision traditionnel au profit de dispositifs de gouvernance territoriale multi-niveaux et multi-acteurs. *Développement durable* et *Participation* ou *Concertation* ont désormais partie du vocable incontournable de tout nouveau projet de territoire. Les métiers de l'ingénierie territoriale doivent évoluer en conséquence, que ce soit au sein des nouveaux services déconcentrés de l'État (les futures directions départementales des territoires) ou dans les services des collectivités territoriales ou encore dans les bureaux d'études et cabinets de consultants. Ces professionnels du développement local vont occuper une place grandissante dans l'animation de ces « nouveaux » dispositifs d'action publique où il s'agira moins, pour eux, de définir le bien commun et le projet, que d'établir et de faire respecter les règles démocratiques de leur production en s'adaptant chaque fois au contexte politique local.

L'objectif de cet article est d'apporter notre pierre à l'enrichissement de la boîte à outil de l'ingénierie territoriale à l'usage des praticiens de la participation. Cette boîte à outil est déjà bien fournie et a fait l'objet de nombreux guides méthodologiques généralistes ou appliqués à certains domaines. Les professionnels et les scientifiques s'organisent, comme en témoignent la création récente en France d'un Institut de la concertation² et l'existence plus ancienne dans le monde anglo-saxon de l'association internationale pour la participation du public³. Notre champ de spécialité, à savoir l'information géographique en appui à la concertation territoriale, est largement exploré depuis plusieurs années par la communauté scientifique française et internationale et décliné dans les pays développés et en développement.

Nous voulons nous focaliser ici sur deux verrous particuliers auxquels doivent faire face les organisateurs de dispositifs participatifs, celui de la relative indifférence citoyenne vis-à-vis de la planification territoriale à des échelles supra-communales, révélateur d'un manque de concernement, et celui du faible engagement des acteurs locaux dans l'élaboration du projet de territoire.

En effet, l'ouverture de l'action publique territoriale à de nouvelles catégories d'acteurs ne se traduit pas par une adhésion immédiate, massive et durable, bien au contraire. Les barrières sont multiples et relèvent de différents registres : cognitifs tout d'abord, quand l'échelle géographique et

1. Loi SRU.
2. Cf. <http://www.concerter.org/>
3. Cf. <http://www.iap2.org/>

Cemagref, UMR
Cemagref/Engref/
Cirad TETIS, Territoires,
environnement,
télédétection et
information spatiale,
Maison de la
télédétection,
500 rue J.-F. Breton,
34093 Montpellier
Cedex 5

temporelle des projets et la complexité des sujets traités ne permettent plus au citoyen ordinaire de faire facilement le lien avec son quotidien et ses espaces de concernement ; politiques ensuite, quand le lien de confiance est rompu entre les élus et leurs administrés, ces derniers soupçonant une participation de façade et considérant que leurs contributions n'auront aucune chance d'influer sur le contenu du projet ; procéduraux, lorsque les règles de la participation et les étapes ne sont pas clairement définies ; matériels enfin, quand les ressources allouées à la participation ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées ou lorsque la sur-sollicitation érode les énergies et la motivation.

Nous traiterons ici essentiellement des barrières cognitives à l'engagement dans le processus participatif et nous analyserons deux solutions basées sur la dimension géographique et expérimentées dans le cadre d'une recherche en partenariat pour la planification du territoire de Thau. Nous nous concentrerons sur la phase de diagnostic des procédures de planification territoriale : nous faisons en effet l'hypothèse que cette étape présente moins d'enjeux que les phases suivantes de planification stratégique et d'élaboration de plans d'action. Elle constitue ainsi un moment propice à l'engagement initial des acteurs et au concernement des citoyens et elle devrait avoir pour principal objectif d'arriver à une représentation partagée de l'état du territoire, dans ses composantes statiques et dynamiques, et des enjeux qui pèsent sur lui. C'est aussi une étape où peuvent se construire des relations interpersonnelles, de la compréhension des pratiques et positions d'autres groupes sociaux, et *in fine* de la confiance entre les élus, les techniciens, les acteurs concernés, les associations et les citoyens.

Après avoir présenté dans une première partie la méthodologie employée et notre cadre d'analyse, nous décrirons dans un deuxième temps les caractéristiques du territoire étudié ainsi que la genèse et l'organisation du processus participatif mis en place sur ce territoire. Nous présenterons alors dans une troisième partie les différents outils d'information et de communication mobilisés dans certaines étapes du processus en détaillant leurs usages et leurs effets sur le concernement des acteurs. Nous concluons alors cet article en tirant les premières leçons de cette expérience et en présentant les perspectives de recherches programmées sur ce territoire pour les trois années à venir.

Méthodologie

La méthodologie adoptée combine étude de cas, recherche-intervention et évaluation de processus collectif.

La méthode de l'étude de cas est adaptée pour développer une compréhension d'ensemble d'un système sociotechnique complexe (Yin, 2003). Le type d'étude de cas que nous avons retenu correspond à ce que Stake (1995) appelle les cas *instrumentaux*. Ceci permet d'illustrer et de vérifier sur le terrain des aspects préalablement définis dans un modèle théorique. Notre modèle théorique repose sur le concept d'apprentissage collectif développé dans le cadre du projet de recherche européen HarmoniCOP (Pahl-Wostl *et al.*, 2007) et appliqué ici à un processus participatif de planification territoriale. Il se focalise sur l'étude de l'action collective au sein de réseaux sociaux. Les dispositifs d'information et de communication sont ici considérés comme des mécanismes facilitant l'apprentissage collectif (Maurel *et al.*, 2007).

Le traitement de la question de recherche par le biais d'une **recherche en partenariat** (Soulard *et al.*, 2007) a été choisi pour pouvoir co-construire avec les acteurs de terrain le processus même de planification territoriale et être ainsi en mesure d'introduire des innovations techniques et procédurales. Nous avons en effet constaté dans des projets de recherche antérieurs basés sur des comparaisons d'études de cas que les praticiens de la planification territoriale manquaient d'expérience et de temps de réflexion pour innover en matière de dispositifs d'information et de communication destinés à accompagner la participation. Les choix et les usages de ces dispositifs étaient principalement dictés par des habitudes de travail de leur communauté de pratique et des recommandations exprimées dans des guides méthodologiques peu innovants sur ces aspects-là.

Un partenariat a alors été établi à la suite d'une rencontre avec le Syndicat mixte du bassin de Thau (SMBT) en charge de plusieurs instruments de planification sur le territoire de Thau. Les cadres techniques du SMBT étaient eux-mêmes convaincus de l'intérêt d'une approche participative et prêts à collaborer avec des organismes de recherche. Nous sommes devenus ainsi acteur et partie prenante du processus d'action collective mis en place.

Une **méthode d'évaluation** basée sur des critères pertinents par rapport à notre objet de recherche a également été conçue pour favoriser une certaine réflexivité sur les processus de planification territoriale étudiés. À partir de la littérature sur l'évaluation de processus participatifs (Webler *et al.*, 2001 ; Rowe et Frewer, 2004 ; Beuret, 2006), plusieurs indicateurs mesurables ont été élaborés. Le travail d'évaluation a été réalisé en continu et de manière embarquée par des stagiaires encadrés par des chercheurs du Cemagref (Van Duijn, 2007).

Plusieurs sources de données ont été mobilisées dans cette étude : documents et archives, sites Web, blogs et médias locaux, interviews, questionnaires, artefacts communicationnels, observations directes et observation participante lors d'événements particuliers.

Description de l'étude de cas : la planification participative du territoire de Thau

Situation géographique

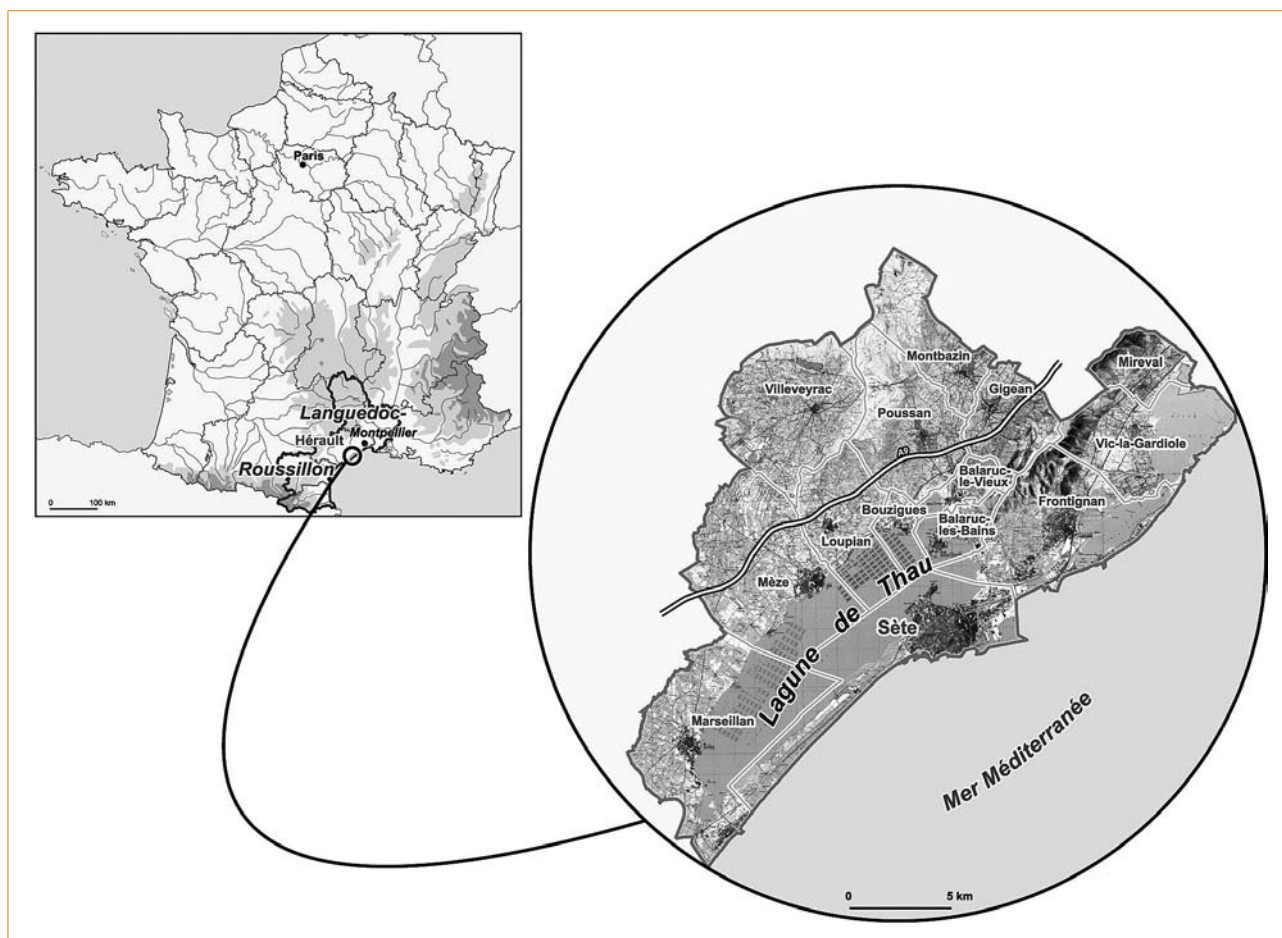
Le territoire de Thau est situé en région Languedoc-Roussillon, dans le département de l'Hérault, à l'ouest de l'agglomération de Montpellier (figure 1). La population totalise environ 110 000 habitants (215 000 en été) et sa ville principale est Sète (40 000 habitants).

Ce territoire est composé de 14 communes réparties en deux EPCI⁴ relativement récents, la CABT⁵ au sud et la CCNBT⁶ au nord. C'est un territoire dominé par l'eau : 30 km de littoral, plusieurs lagunes dont celle de Thau de 7 500 ha, un bassin versant de 40 000 ha (répartis sur 22 communes).

4. Établissements publics de coopération intercommunale.

5. Communauté d'agglomération du bassin de Thau.

6. Communauté de commune du nord-bassin de Thau.



▲ Figure 1 – Localisation du territoire de Thau (source : Observatoire SMBT, 2006).

Il se caractérise par une extrême richesse en termes de biodiversité et de paysages. Les activités économiques se concentrent sur les industries liées à la présence du port de Sète, les activités traditionnelles soumises à des crises profondes (viticulture, pêche) ou épisodiques (conchylicultures), le thermalisme, le tourisme et les activités récréatives. Proche de Montpellier et de Béziers, traversé par les autoroutes A9 et A75, accessible en TGV, ce territoire particulièrement attractif est soumis à de fortes pressions démographiques et d'étalement urbain qui remettent en question l'équilibre du système naturel, génèrent des tensions entre activités économiques traditionnelles et l'économie résidentielle et engendrent des inégalités sociales.

Les outils récents et actuels de gestion de ce territoire

Le territoire de Thau a déjà bénéficié de nombreux programmes de planification et d'aménagement. En 1995, il a fait l'objet du premier schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) français pour garantir le maintien des activités lagunaires et portuaires, en particulier les activités conchylicoles et de pêche dans la lagune. Deux contrats de baies représentant un investissement de 80 millions d'euros ont été successivement menés de 1990 à 2002 pour préserver le milieu lagunaire, surtout en améliorant l'assainissement des communes du bassin versant et en développant les connaissances sur le milieu naturel. Cela s'est traduit par des améliorations indéniables de la qualité du milieu naturel, sans toutefois être suffisantes. Face aux pressions croissantes mentionnées ci-dessus, les élus de Thau, fortement encouragés par l'État, ont décidé de poursuivre et de mieux coordonner leurs efforts en créant en 2005 le Syndicat mixte du bassin de Thau et en se dotant de nouveaux outils de planification du territoire et de ses ressources naturelles : un troisième contrat de baie, dit contrat qualité de la lagune de Thau, un SCOT⁷ ainsi qu'un SAGE⁸, ces deux derniers outils portant sur des territoires quasiment identiques. Le territoire de Thau a également été retenu comme un des sites pilotes en France par la DICT⁹ au titre de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC). Plus récemment, fin 2008, une démarche Natura 2000 a été lancée sur l'ensemble de la lagune de Thau au titre de la directive Habitat (l'espèce emblématique étant les herbiers de zostères) et de la directive

« Oiseaux ». Enfin, plusieurs communes du territoire se sont aussi engagées récemment dans des agendas 21 locaux.

Le SMBT a souhaité dès le départ s'appuyer et coordonner ces différents outils de politique publique pour élaborer un projet intégré de territoire, basé sur la qualité environnementale, avec la participation active des élus et des acteurs locaux.

La mise en place d'une approche concertée sur le territoire

Le principe d'une approche basée sur la participation des acteurs locaux et de la population a été retenu dès le début par les élus. Plusieurs niveaux de participation selon l'échelle de Arstein (Arstein, 1969) et plusieurs catégories d'acteurs ont été définis.

En matière de niveaux de participation, ont été retenus par degré croissant d'engagement la sensibilisation, l'information, la consultation et la participation active, la décision finale restant du ressort des élus. Comme le territoire de Thau avait déjà fait l'objet de nombreuses études scientifiques et techniques, il a été décidé de limiter les tâches confiées à des prestataires extérieurs et de s'appuyer principalement sur la participation active des acteurs locaux.

Les différentes catégories d'acteurs comprennent les élus communautaires et municipaux, les techniciens du SMBT, les acteurs locaux organisés (professionnels et associations des secteurs socio-économiques et environnementaux), les services de l'État et des collectivités territoriales, les experts et les scientifiques, la population du territoire.

Un groupe méthodologique d'une dizaine de personnes, provenant du SMBT, de collectivités territoriales, d'organismes de recherche (dont le Cemagref) a été mis en place au début du SCOT pour concevoir, accompagner et évaluer la participation du SCOT. Ce groupe a surtout fonctionné durant la phase de diagnostic du SCOT (2006-2007).

Les règles de la participation de l'ensemble de ces acteurs ont été formalisées début 2007 dans une charte de la participation, inspirée de celle du Grand Lyon. Jusqu'à présent, la participation mise en œuvre s'est caractérisée par les critères d'ouverture (possibilité pour les acteurs d'entrer dans le processus participatif et d'en sortir à leur

7. Schéma de cohérence et d'orientation territoriale.

8. Schéma d'aménagement et de gestion des eaux.

9. Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires.

convenance), de flexibilité (de la méthode et du calendrier pour tenir compte des évolutions du contexte) et d'adaptabilité (en particulier les diagnostics pour lesquels il a été acté que les contenus pourraient continuer à évoluer au-delà de l'étape formelle de diagnostic).

Cette approche pragmatique de la participation définie au démarrage du SCOT a été ensuite reprise au lancement du SAGE et est régulièrement rappelée par les techniciens du SMBT.

Le SCOT se trouve actuellement dans la deuxième phase dite de projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Un pré-PADD a déjà été élaboré. Comme la décision a été prise courant 2008 de remplacer le SMVM¹⁰ par un volet maritime ajouté au SCOT, l'année 2009 est consacrée à compléter le diagnostic et le PADD pour les composantes maritimes et lagunaires. Le SAGE est en fin de phase de diagnostic et s'est largement appuyé sur les éléments de diagnostic du SCOT. Le diagnostic Natura 2000 a quant à lui démarré début 2009 et devrait être achevé en fin d'année.

Chronogramme de la phase de diagnostic du SCOT

La figure 2 présente le chronogramme du SCOT durant la phase de diagnostic. Cette phase avait pour objectif de développer une vision partagée par l'ensemble des élus, des acteurs concernés et de la population de la situation passée et actuelle du territoire de Thau.

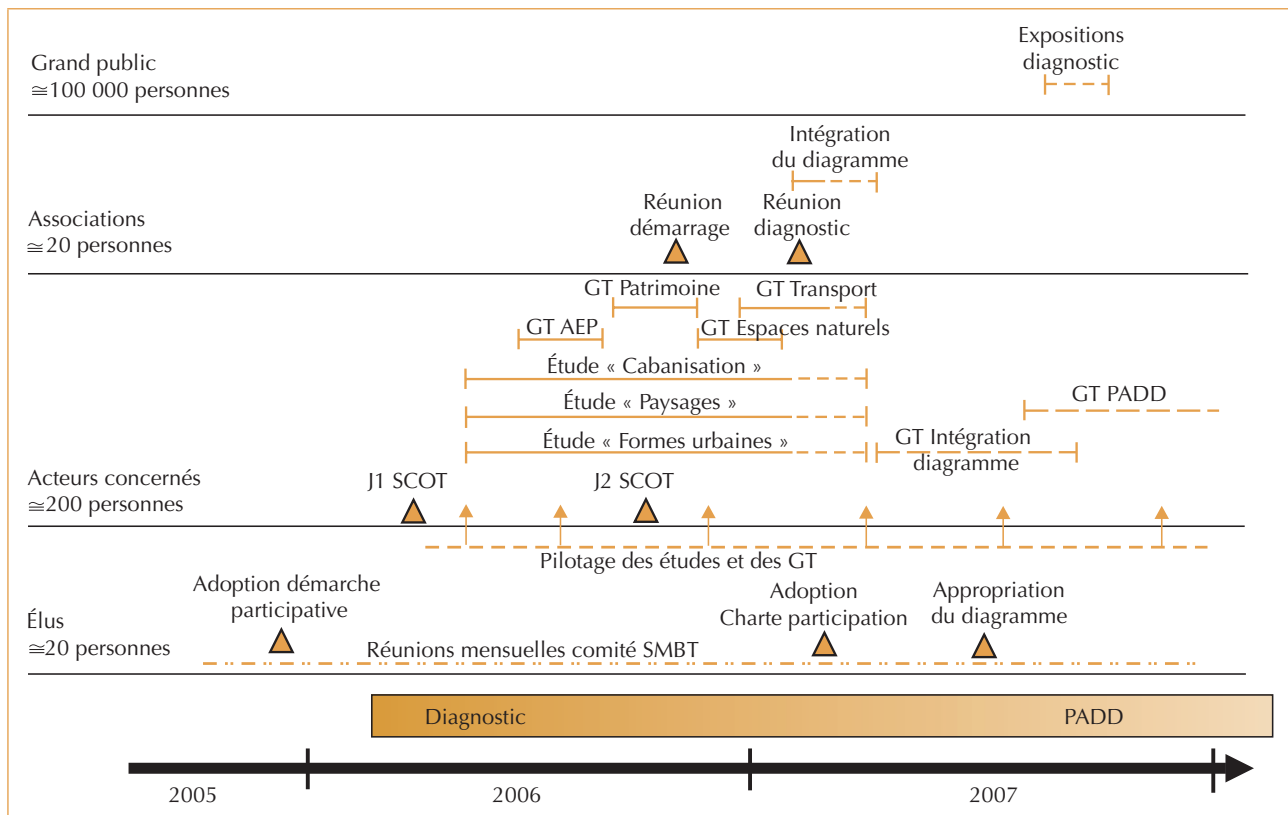
Comme le montre la figure 2, plusieurs événements ont été organisés, dont deux sur lesquels nous allons revenir plus loin :

- un atelier technique sur les espaces naturels, en lien avec la notion de trame verte ;

- une exposition itinérante de 2 mois entre août et octobre 2007 sur 7 communes du territoire afin de présenter de manière interactive les éléments du diagnostic et recueillir les avis et commentaires de la population. Au total, 1 300 personnes ont participé à cette exposition, soit un peu plus de 1 % de la population de Thau.

10. Schéma de mise en valeur de la mer.

▼ Figure 2 – Synoptique des événements participatifs durant la phase de diagnostic du SCOT.



Résultats et discussion

Nous ne présentons dans cet article que des résultats partiels puisqu'ils ne couvrent que la phase de diagnostic du SCOT et se limitent à un nombre restreint d'outils parmi tous ceux qui ont été utilisés en combinaison avec différentes méthodes d'animation et de facilitation (figure 3).

Nous avons choisi de mettre l'accent ici sur deux outils très simples, basés sur la dimension géographique, pour illustrer des usages originaux destinés à renforcer le concernement et l'engagement de différentes catégories d'acteurs dans le processus participatif. Le premier outil est la maquette physique en 3D¹¹ dont plusieurs modèles ont été utilisés, en particulier lors de l'exposition itinérante à destination du grand public. Le deuxième outil est la cartographie à dire d'acteurs utilisée dans des ateliers de travail avec des acteurs déjà concernés par les sujets traités dans les ateliers.

Les maquettes physiques en 3D pour aider les habitants à passer de l'indifférence au concernement

Nous avons souligné dans l'introduction le verrou classique de l'indifférence citoyenne par rapport à la planification territoriale à des échelles supra-communales. Étymologiquement, le concer-

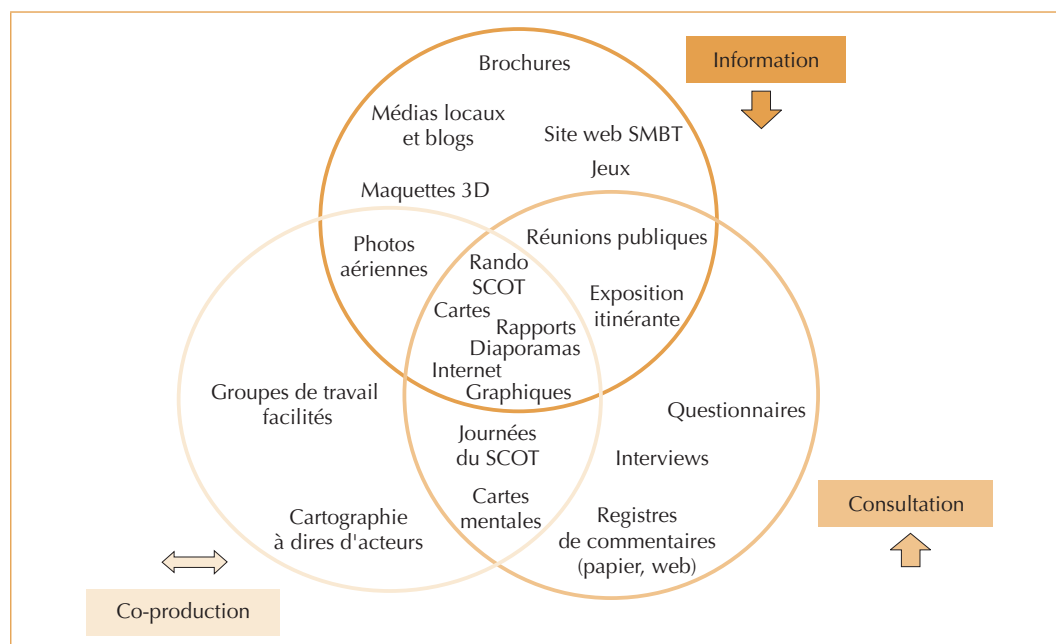
nement signifie « être concerné, être intéressé, être touché par quelque chose ». Il suppose une relation d'interdépendance entre la personne et la chose ou encore, ici, entre l'habitant et le territoire de gestion qui fait l'objet du processus de planification. Cette prise de conscience de relations d'interdépendance nécessite une phase d'apprentissage. Or, le citoyen ordinaire ne fait pas facilement le lien entre le proche et le lointain (dans le temps, dans l'espace et en termes de concepts), entre ses espaces familiers qui définissent sa propre territorialité au quotidien et des éléments du territoire supra-communal que l'on décrit et qualifie dans la phase de diagnostic.

L'approche que nous avons développée a consisté à mobiliser des objets intermédiaires au sens sociologique du terme (Vinck et Jeantet, 1995), en l'occurrence ici les maquettes en 3D. Cette approche correspond aux investissements de forme et à la pluralité de formats d'information invoqués par Laurent Thévenot pour offrir aux personnes des moyens d'apprentissage du cheminement du proche et familier (caractérisé par des attachements de proximité) au lointain et au public (au sens de bien public ou de bien commun) (Thévenot, 2004).

Nous avons choisi les maquettes physiques en 3D car ces représentations, très proches de la réalité perçue, présentent l'avantage de pouvoir suppor-

11. En trois dimensions.

► Figure 3 – Outils et méthodes utilisés pour accompagner le processus participatif du SCOT de Thau.



ter des exercices collectifs extrêmement interactifs (expression libre de savoirs locaux ou experts, communication de résultats, recherche de scénarios...) et multi-sensoriels (vue, ouïe, toucher). Elles permettent aussi d'amener facilement les objets réels (ici, l'espace géographique de Thau, sa lagune, ses reliefs...) dans l'assemblée qui débat (Latour, 2005). Ce type de représentation est largement utilisé dans des pays en développement pour accompagner des projets territoriaux participatifs avec les populations locales (Rambaldi *et al.*, 2002) alors que l'engouement actuel en France va plutôt vers des animations numériques en 3D, qui restent toutefois peu adaptées à notre objectif d'apprentissage collectif.

Deux maquettes en liège de l'ensemble du territoire de Thau ont été fabriquées au 1 :25 000 par une association locale d'éducation à l'environnement, avec l'appui du Cemagref et d'une autre association. Elles ont ensuite été utilisées dans l'exposition itinérante du diagnostic du SCOT. Une des deux, peinte en blanc, a servi de support de vidéo-projection pour une cartographie dynamique de l'étalement urbain entre 1944 et 2005 ainsi qu'une simulation de cet étalement en 2020. Sur la deuxième maquette, plusieurs éléments d'occupation du sol avaient été représentés : zones urbaines, routes principales, cours d'eau, lagunes et mer ainsi que les limites du SCOT et du bassin versant. De petites pièces de couleur avaient aussi été fabriquées pour représenter des lieux de vie ou d'activités comme le lieu d'habitation, le lieu de travail, les commerces, les sites culturels ou de loisirs, ainsi que les différents moyens de transport (voiture, bus...). Durant l'exposition, les visiteurs devaient ensuite positionner sur la maquette ces différents éléments pour représenter leur empreinte sur le territoire en terme d'habitat, de déplacements, d'activités pour le travail, les loisirs, les achats (figure 4).

Des observations directes tout au long de l'exposition itinérante ainsi que des interviews avec les animateurs du SMBT ont révélé différents usages de ces maquettes, intentionnels ou indirects, qui ont aidé à passer de l'indifférence au concernement.

PREMIER USAGE COGNITIF

Pour la plupart des habitants, le territoire de Thau restait un concept flou dont ils avaient parfois seulement entendu parler dans les médias locaux ou en écoutant les élus ou les techniciens. Grâce à leur caractère éminemment spatial, ces

maquettes ont permis aux visiteurs d'affiner leur compréhension de ce territoire dans son étendue, sa diversité et son fonctionnement. Selon une technicienne du SMBT qui a conçu l'exposition et très largement contribué à son animation, la rencontre du visiteur avec la maquette démarrait par une phase de reconnaissance et d'appropriation : il cherchait en premier à retrouver sa ville ou son village ainsi que les lieux internes ou externes au territoire qu'il pratiquait (grâce à des cartes au format A4 des territoires voisins ou englobant, fixées sur les bords de la maquette). « *Face à la maquette, les habitants du territoire sont confrontés à une miniature sur laquelle ils peuvent retrouver toute la diversité de ce qu'ils ont enregistré sur leur territoire, donc il y avait vraiment un phénomène d'appropriation par rapport à ça* ». Le processus se poursuivait alors par une phase d'interaction avec l'animateur pour la compréhension de l'organisation et du fonctionnement général du territoire. D'après cette technicienne du SMBT, « *grâce à la maquette, on voit tout de suite l'organisation générale du territoire* ».

DEUXIÈME USAGE COGNITIF

L'exercice interactif qui consistait à positionner des éléments colorés sur la maquette horizontale a aidé les visiteurs à établir un lien entre leurs espaces vécus (constitués surtout de lieux locaux et d'axes de déplacement) et le territoire de Thau beaucoup plus vaste. Cet exercice leur a aussi permis de visualiser leur empreinte sur le territoire. L'accumulation des objets fixés par les visiteurs précédents leur permettait de voir la diversité des espaces vécus ainsi que leurs effets cumulés en termes d'habitat, de transport et de services. Le processus de concernement se poursuivait ainsi dans l'esprit des visiteurs : non seulement le territoire de Thau commençait à prendre forme dans sa réalité géographique, mais ils étaient également acteurs à part entière de ce territoire.

TROISIÈME USAGE COGNITIF

Cet usage relève de l'interaction et de la compréhension entre individus ou communautés aux savoirs différents, en l'occurrence ici l'animateur et ses savoirs techniques et le visiteur avec ses savoirs qualifiés de « profanes ». Durant l'exercice de positionnement des pièces colorées, le visiteur s'exprimait sur ses espaces vécus au quotidien, ses pratiques et ses préférences, alors que l'animateur, de son côté, pouvait commencer



▲ Figure 4 – Usages des maquettes en 3D durant l'exposition itinérante du diagnostic du SCOT.

à aborder les sujets techniques relatifs au SCOT. La maquette a bien joué le rôle ici d'*objet intermédiaire* au sens sociologique du terme (Vinck et Jeantet, 1995) pour accompagner un processus de traduction entre l'animateur du SMBT et le visiteur, en articulant leurs savoirs respectifs. L'objet était suffisamment flexible dans son utilisation et sa combinaison avec les autres éléments de l'exposition pour donner des prises au discours et points de vue de ces deux acteurs en présence.

QUATRIÈME USAGE COGNITIF

Cet usage traite de l'efficacité cognitive des maquettes comme supports d'apprentissage pour faire évoluer les représentations que se font les gens de certains phénomènes. Selon la technicienne du SMBT, la projection sur la maquette blanche du diaporama dynamique de l'étalement urbain a constitué de toute évidence « *le support phare de l'exposition. (...) La thématique de l'étalement urbain n'était pas plus abordée que*

d'autres mais c'est celle qui a le plus marqué. Je suis sûre que c'est par rapport aux supports ». Contrairement aux panneaux au contenu très dense dont la lecture lassait assez vite les visiteurs quand ils n'étaient pas accompagnés par l'animateur, la présentation du phénomène de l'étalement urbain a marqué les esprits. C'est d'ailleurs le problème du territoire qui a été de loin le plus fréquemment cité par les visiteurs dans le registre de recueil d'avis mis à leur disposition sur les lieux de d'exposition.

USAGE RELATIONNEL

Utilisée au début du circuit de visite de l'exposition, la maquette horizontale a permis à l'animateur d'établir plus facilement le contact avec le visiteur. Toujours selon la même technicienne du SMBT, la maquette constitue « *un espace de rencontre avec le visiteur. Le fait qu'un objet de 1 m de large sépare l'animateur du visiteur rassure ce dernier (...) C'est vraiment un espace autour duquel il va pouvoir se relaxer (...) exprimer ses frustrations, ses attentes, ses interrogations* ». Ces premiers échanges servaient à amorcer ainsi une relation interpersonnelle propice à l'écoute et au dialogue pour le reste de la visite.

PREMIER USAGE PROCÉDURAL

Cet usage découle des usages précédents. L'animateur se servait de la maquette et de l'exercice de positionnement des pièces comme *points d'accroche*. Selon les différents animateurs qui ont utilisé les maquettes, elles ont constitué un véritable aimant pour les visiteurs qui circulaient dans la salle de l'exposition. Elles ont aussi servi de supports d'aiguillage pour orienter le visiteur vers certains panneaux de l'exposition afin d'approfondir la discussion sur des sujets précis. L'interaction médiatisée par la maquette a ainsi aidé l'animateur et le visiteur à mieux échanger sur les différents enjeux du territoire.

DEUXIÈME USAGE PROCÉDURAL

Un autre usage fondamental dans ces processus collectifs où le temps de disponibilité des gens est toujours très limitant a été justement de gagner du temps pour aborder les différents thèmes présents dans l'exposition. La maquette facilitait l'appropriation initiale du territoire de Thau et le partage d'un référentiel commun minimal, aiguillait de manière efficace vers les différents panneaux thématiques, voire se substituait parfois aux panneaux quand les visiteurs étaient pressés.

La cartographie à dire d'acteurs pour renforcer l'engagement d'acteurs déjà concernés

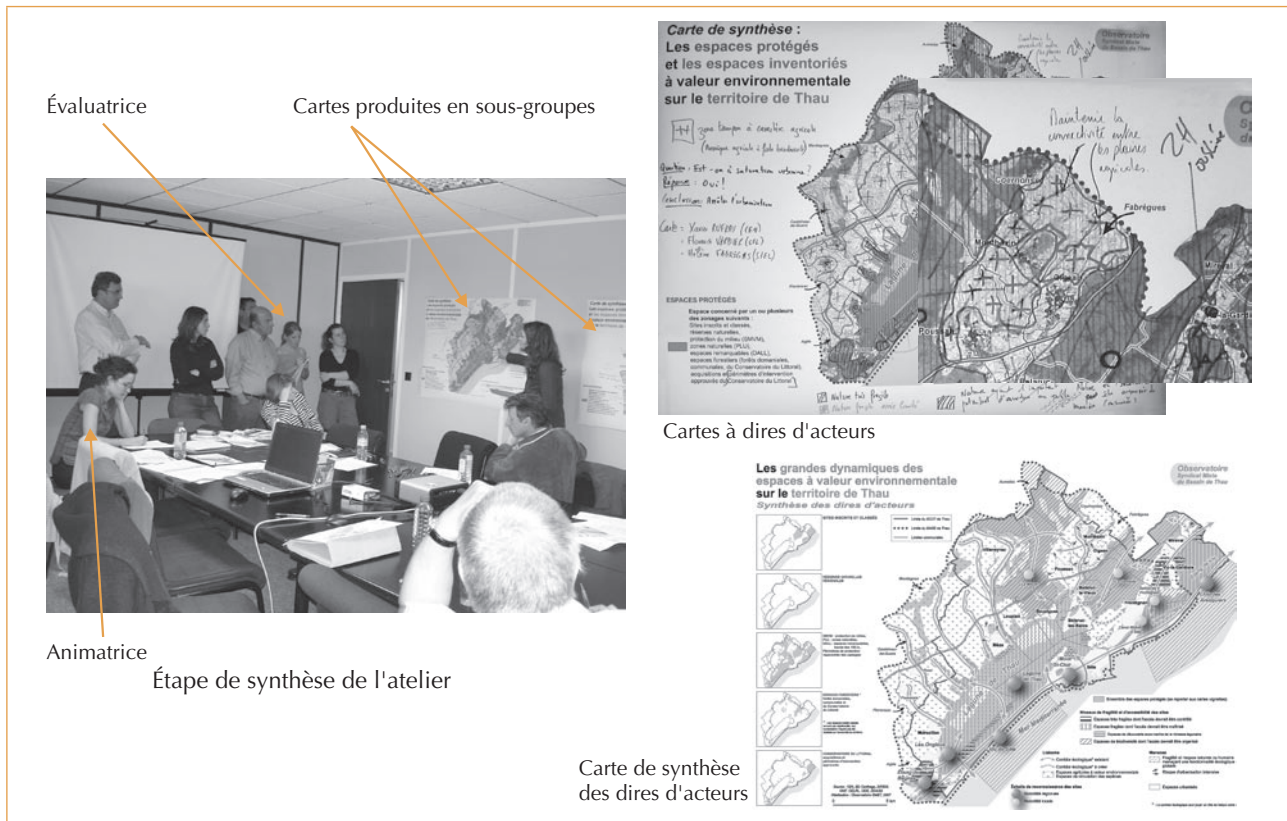
Ce deuxième exemple part de l'hypothèse que l'engagement des acteurs concernés (en anglais, *stakeholders*) peut être renforcé en utilisant leur expertise d'usage sur leurs espaces familiers pour enrichir le contenu du diagnostic plutôt que de les restreindre à donner leur avis sur un document de diagnostic préparé par ailleurs, ou de les mobiliser uniquement dans la phase de planification stratégique ou d'élaboration du plan d'actions.

Des approches de zonages territoriaux à partir de savoirs locaux ont déjà été pratiquées dans les pays du Sud où les données techniques de base n'existaient pas (Bonin *et al.*, 2001).

Nous avons adopté à plusieurs reprises une approche similaire pour établir le diagnostic du SCOT, en particulier dans l'atelier « espaces naturels ». L'objectif ici n'était pas de pallier l'absence de filières techniques pour produire des connaissances, mais bien de renforcer l'engagement des acteurs dans le processus du SCOT en sollicitant leurs savoirs locaux.

L'atelier « espaces naturels » a regroupé une quinzaine de personnes (services de l'État et des collectivités territoriales, associations environnementalistes, représentants professionnels) qui se connaissaient pour la plupart et s'est déroulé sur deux demi-journées (figure 5). Il s'agissait d'identifier les principales dynamiques hydrauliques (échelle du bassin versant) et biologiques (place des corridors biologiques) qui régissent l'organisation de la trame verte du territoire de Thau. Le SMBT, avec l'appui du groupe méthodologique, avait préparé à l'avance le protocole de travail et les supports cartographiques ainsi qu'une légende de la carte à produire. La question de la légende s'est finalement révélée centrale. Celle proposée initialement par le SMBT n'ayant pas satisfait les participants, ils ont cherché à en co-construire une nouvelle, mais ils se sont alors rendu compte de la difficulté à s'entendre sur une légende partagée. Cette réflexion collective a finalement été un révélateur pour eux car ils ont pris conscience qu'ils ne partageaient pas au départ les mêmes clés de lecture de la réalité. La légende a ainsi constitué un moyen de coordination et d'alignement, puis de traduction entre ces différents participants.

Cette étape passée, le zonage sur le fond de carte préparé à l'avance a d'abord été fait en



▲ Figure 5 – Illustrations de l'exercice de cartographie à dires d'acteurs dans l'atelier sur les espaces naturels.

plusieurs petits groupes puis les différents tracés ont été comparés et discutés collectivement. Cet exercice a montré le peu de contradictions entre les tracés et a permis de dégager une vision de l'environnement partagée par l'ensemble des participants. Le géomaticien du SMBT a ensuite mis au propre une carte de synthèse des zonages à dires d'acteurs qui a été intégrée au document de synthèse du SCOT sur les espaces naturels. La légitimité de ces acteurs dans le processus du SCOT en est sortie renforcée car leurs savoirs ont été autant pris en compte que les connaissances des experts, des scientifiques et des bureaux d'étude. La confiance entre eux et le SMBT s'est aussi accrue du fait même de la réalisation réussie de cet exercice inédit.

Conclusion et perspectives

L'objectif de cet article était de montrer comment des outils géographiques pouvaient aider à lever le verrou du faible concernement des citoyens et du peu d'engagement des acteurs locaux dans les processus de planification territoriale.

Nous nous sommes appuyés pour cela sur deux exemples tirés du diagnostic du SCOT de Thau : les maquettes physiques en 3D et la cartographie à dires d'acteurs.

Malgré leur simplicité apparente, ces outils ont montré tout leur potentiel pour atteindre l'objectif visé : les maquettes en établissant un pont entre les dimensions techniques du projet et les expériences sensibles des citoyens, la cartographie à dires d'acteurs en valorisant et légitimant les expertises d'usage des acteurs locaux.

Ayant fait leurs preuves, ces démarches sont maintenant rentrées dans la phase de confirmation décrite dans la théorie de diffusion des innovations (Rogers, 2003) : d'autres maquettes ont depuis été produites, dont une pour accompagner un agenda 21 local, et le zonage à dires d'acteurs va être employé dans le cadre du projet Natura 2000 pour la cartographie des herbiers à zostères de la lagune de Thau par les acteurs locaux (pêcheurs, conchyliculteurs, plongeurs).

Dans le cadre du projet ANR¹² Intermed autour de l'e-démocratie environnementale, d'autres appro-

12. Agence nationale de la recherche.

ches basées cette fois sur des outils électroniques sont en cours de développement avec le même objectif de renforcer la participation des acteurs concernés et des citoyens. Il s'agit d'une part d'outils de géo-mobilité pour faciliter le recueil sur le terrain de savoirs locaux, et d'autre part, d'une application internet destinée à supporter de grands débats publics et dotée de fonctionnalités cartographiques pour spatialiser différents éléments des débats (documents du projet, annotations et fils de discussion, arguments, participants, intensité et qualité du débat...).

Pour autant, ces innovations ne résoudront pas tous les risques inhérents aux démarches participatives appliquées à la planification et au développement territorial : résistance aux changements de la part des pouvoirs en place, déconnexion avec la décision, manque de

moyens, usure des participants et/ou de la maîtrise d'ouvrage, absence de relais locaux en particulier associatifs pour démultiplier les efforts, télescopage avec l'agenda électoral, etc.

De plus, nous considérons que les instruments de politiques publiques territoriales, pris individuellement, ne sont pas assez étalés dans le temps et ne disposent pas de suffisamment de moyens pour modifier en profondeur les mécanismes de l'action collective. Ceci ne peut alors déboucher « que » sur du perfectionnement dans la gestion de projets pris individuellement. Par contre, nous pensons qu'une conduite coordonnée de ces instruments et l'émergence de relais locaux, en particulier associatifs, peut générer des effets cumulatifs et déboucher sur une véritable forme d'intelligence territoriale (Bertacchini *et al.*, 2006) ancrée durablement au sein des réseaux d'acteurs locaux. □

Remerciements

L'auteur souhaite remercier les acteurs du territoire de Thau, et en particulier les techniciens du SMBT et de l'APBT¹³ ainsi que les élus, sans lesquels un tel travail de recherche en partenariat ne serait pas possible.

13. Association pour le bassin de Thau.

Résumé

L'ouverture des politiques publiques territoriales à la participation de nouveaux acteurs et des citoyens se heurte à une certaine indifférence voire méfiance. Un des défis pour les praticiens de la concertation territoriale est d'arriver à renforcer le concernement des citoyens et l'engagement des acteurs locaux. À travers deux exemples tirés d'une recherche en partenariat pour l'élaboration du schéma de cohérence et d'orientation territoriale du territoire de Thau, nous montrons comment les usages d'outils géographiques (maquettes physiques en 3D et cartographie à dire d'acteurs) peuvent aider à relever ces défis durant la phase de diagnostic territorial. Malgré leur simplicité apparente, ces outils ont montré tout leur potentiel pour atteindre l'objectif visé : les maquettes en établissant un pont entre les dimensions techniques du projet et les expériences sensibles des citoyens, la cartographie à dire d'acteurs en valorisant et légitimant les expertises d'usage des acteurs locaux.

Abstract

Opening land-planning public policies to new actors and citizens faces indifference or even some suspicion. One of the main challenges for practitioners of participatory approaches is to strengthen citizen awareness and local stakeholders engagement. Through two examples based on a research partnership for the development of the Thau territory, we show how the use of geographical tools (3D physical models and participatory mapping) can help meet these challenges during the diagnosis phase of the land planning process. Despite their apparent simplicity, these tools have demonstrated their potential to achieve the objective : 3D models by bridging the gap between the technical aspects of the planning project and the sensitive experience of ordinary citizens, participatory mapping by promoting and legitimizing local knowledge.

Bibliographie

- ARNSTEIN, S., 1969, A ladder of citizen participation in the USA, *Journal of the American Institute of Planners*, p. 216-224.
- BERTACCHINI, Y., GIRARDOT, J.-J., GRAMACCIA, G., 2006, De l'intelligence territoriale. Théorie, Posture, Hypothèses, Définitions, *ISDM*, n° 26.
- BEURET, J.-E., DUFOURMANTELLE, N., BELTRANDO, V., 2006, *L'évaluation des Processus de Concertation : RELIEF, une démarche, des outils*, La Documentation Française, Paris.
- BONIN, M., CARON, P., CLOUET, Y., CHEYLAN, J.-P., THINON, P., 2001, Territoire, zonage et modélisation graphique : recherche-action et apprentissage, *Geocarrefour*, vol. 76, n° 76-3, p. 241-252.
- LATOURE, B., 2006, L'impossible concertation : une conception repolitisée de l'écologie, condition pour approfondir l'étude de concertations environnementales ? in : BILLÉ, R., MERMET, L., BERLAN-DARQUÉ, M., *Concertation, décision et environnement. Regards croisés*, vol. IV, Paris, La Documentation Française, 2006, p. 179-206.
- MAUREL, P., CRAPS, M., CERNESSON, F., RAYMOND, R., VALKERING, P., FERRAND, N., 2007, Concepts and methods for analysing the role of IC-tools in Social Learning processes for River Basin Management, *Environmental Modelling and Software*, n° 22, p. 630-639.
- PAHL-WOSTL, C., CRAPS, M., DEWULF, A., MOSTERT, E., TÀBARA, D., TAILLIEU, T., 2007, Social learning and water resources management, *Ecology and Society*, 12(1) :19, téléchargeable sur <http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss1/art19/>
- SOULARD, C.-T., COMPAGNONE, C., LÉMERY, B., 2007, La recherche en partenariat : entre fiction et friction, *Natures, Sciences, Sociétés*, n° 15, 1, p. 13-22.
- RAMBALDI, G., CALLOSA-TARR, J., 2002, *Participatory 3-Dimensional Modelling : guiding principles and applications*, téléchargeable sur http://www.iapad.org/p3dm_guiding_principles.htm
- ROGERS, E.-M., 2003, *Diffusion of innovations*, (5th Ed), New York : The Free Press.
- ROWE, G., FREWER, L.-J., 2004, Evaluating public participation exercises. A research agenda, *Science, Technology & Human Values*, vol. 29, n° 4, p. 512-556.
- STAKE, R., 1995, *The art of case research*, Thousand Oaks, CA : Sage Publications.
- THÉVENOT, L., 2004, Les enjeux d'une pluralité de formats d'information, in : DELAMOTTE, E., (dir.), *Du partage au marché. Regards croisés sur la circulation des savoirs*, Lille, Édition du Septentrion, p. 333-347.
- VAN DUIJN, H., 2007, *Evaluation of a participatory process - Le SCOT du Bassin de Thau*, SEPAM Master, Delft University of Technology, Faculty of Technology, Policy and Management, Delft (NL).
- VINCK, D., JEANTET, A., 1995, Mediating and Commissioning Objects in the Sociotechnical Process of Product Design : A Conceptual Approach, in : MACLEAN, D., SAVIOTTI, P., VINCK, D. (eds), *Management and New Technology : Design, Networks and Strategy*, COST Social Science Series, Bruxelles.
- WEBLER, T., TULER, S., KRUEGER, R., 2001, What Is a Good Public Participation Process ? from the Public, *Environmental Management*, vol. 27, n° 3, p. 435-450.
- YIN, R., 2003, *Case study research : Design and methods (3rd ed.)*, Thousand Oaks, CA : Sage Publishing.