

Coordonné par
Alexandra Villarroel, Julie Riegel et Pierre-Yves Guihéneuf



COMMUNS
et
TERRITOIRES

EXPÉRIENCES DE DIALOGUE SUR L'EAU
ET L'ALIMENTATION

Comédie

Publié avec le soutien de la Fondation de France, programme Environnement,
et du ministère de la Transition Écologique, Commissariat général au développement durable.

Édité par l'association Comédie, c/o Synergies-Jeunes, 245 rue Duguesclin. 69003 Lyon.

Conception graphique et mise en page : Julie Agor, Oreka Graphisme.

Licence Creative Commons CC-BY-SA 4.0 International

Cet ouvrage est disponible gratuitement en version numérique : www.comedie.org/publications/

Pour citer cet ouvrage : Alexandra Villarroel, Julie Riegel et Pierre-Yves Guihéneuf. Communs et territoires.
Expériences de dialogue sur l'eau et l'alimentation. Comédie, 2021.

Dépôt légal : juillet 2021

ISBN : 978-2-9560945-1-7

Achévé d'imprimer

Sommaire

Introduction5

Alimentation 9

■ **Regard expert** : L'eau et l'alimentation, des communs sociaux.....10

▲ **Expérience** : Un projet alimentaire territorialisé pour Seyssins et Seyssinet-Pariset.....16

▲ **Expérience** : Des liens inter-territoires pour une alimentation plus durable21

▲ **Expérience** : Pyrénées catalanes : une gestion de l'alimentation par les communs.....26

■ **Regard expert** : Gérer les communs dans l'alimentation, c'est « faire ensemble».....30

▲ **Expérience** : La Méjeanette : une farine locale gérée collectivement.....36

▲ **Expérience** : Le Fin gras du Mézenc : une filière viande locale suscitée par des citoyens et des élus.....42

■ **Regard expert** : Les communs, c'est ce dont on prend soin ensemble46

Gestion de l'eau 51

■ **Regard expert** : Gestion de l'eau : les savoirs et les engagements des acteurs locaux sont aussi un commun.....52

▲ **Expérience** : D'un projet de prévention des inondations à la solidarité de bassin58

▲ **Expérience** : Le site du barrage de Roselend : vers un nouveau commun.....64

▲ **Expérience** : Les citoyens et la rivière Drôme.....69

■ **Regard expert** : Les communs, d'Elinor Ostrom à aujourd'hui.....78

Comédie85

Pour aller plus loin86

Remerciements.....89

Crédits photographiques et illustrations.....90

Introduction

Dialogue territorial et communs : regards croisés pour s'inspirer

Les pratiques de dialogue territorial se sont structurées afin de dépasser ou de prévenir des situations conflictuelles liées à la gestion des ressources naturelles, des usages multiples de l'espace ou de la mise en place de projets d'aménagement. Le dialogue territorial met en œuvre des processus de concertation, de médiation et de participation dans lesquels sont impliquées les parties prenantes concernées par les enjeux à résoudre¹.

La gestion concertée de l'eau, des espaces agricoles et des ressources naturelles est une thématique fondatrice du dialogue territorial. L'eau et l'alimentation y sont implicitement envisagées comme des biens communs, dont la production,

la gestion et la valorisation concernent l'ensemble de leurs bénéficiaires. L'adjectif « commun » renvoie alors au droit romain, qui désigne un certain nombre de choses étant communes par nature (*res communes*), à savoir l'air, l'eau courante, la mer et ses rivages : ces choses sont inappropriables, répondent à des besoins fondamentaux et appellent à des droits d'accès et de qualité pour tous.

Mais, en droit français, trois figures juridiques de la propriété s'appliquent aux biens : la propriété privée, publique ou collective (peu nombreuse et peu visible, mais présente sous la forme de l'indivision par exemple). Avec cette approche, il est difficile de penser les biens communs en dehors d'un schéma propriétaire. Pourtant, on peut appréhender un bien commun comme une propriété partagée et penser le commun comme les activités de gestion et de gouvernance déployées collectivement. Envisager l'eau et l'alimentation comme des biens communs implique ainsi une action collective et une mise en cause des seuls principes de la propriété privée et de la régulation par l'État et le marché.

Cette perspective est celle que développe, avec ses collègues de l'École de Bloomington, l'économiste et politologue Elinor Ostrom dans les années 1980, dont les travaux sont mondialement salués

¹ De la fin des années quatre-vingt-dix jusqu'à aujourd'hui, la Fondation de France a soutenu des centaines d'initiatives locales de dialogue territorial et de participation citoyenne, ce qui a donné lieu à des travaux de recherche (notamment ceux de Jean-Eudes Beuret et d'Anne Cadoret, voir bibliographie) et a contribué à la reconnaissance des processus de gestion concertée. Certains de ces projets sont visibles dans la rubrique « Expériences » du site de Comédie (comedie.org).

par l'équivalent du prix Nobel d'économie en 2009. Pour Elinor Ostrom, en rupture avec l'économie classique dominante, la gestion collective de ressources communes par leurs usagers est un moyen efficace d'en assurer la gestion durable. Les communs ne désignent pas des biens qui seraient utilisés par différentes personnes, mais une communauté d'usagers interdépendants d'une même ressource, qui élabore et régule des droits et des devoirs pour gérer son accès.

Bien que les travaux d'Elinor Ostrom et de ses successeurs soient déjà anciens, on assiste depuis dix ans à une résurgence de la notion de communs et ce, dans de multiples secteurs, de la connaissance au numérique, des jardins partagés à la production d'énergie.

Dans un contexte de crise écologique, sociale et politique, le terme «communs» est devenu polysémique. Il renvoie, d'une part, à une envie de porter le changement social par un *faire en commun*, d'autre part, à l'aspiration d'organiser l'accès et l'usage selon le *principe du commun*.

Les travaux pionniers d'Elinor Ostrom

Elinor Ostrom, économiste et politologue, développe une définition des biens communs s'appuyant sur des facteurs sociaux et non sur la nature de ces biens. Alors que la propriété (individuelle ou étatique) est associée à la modernité depuis des siècles, elle avance qu'une gestion

Les communs



Une ressource



Une communauté



Une pratique
et des règles

efficace des ressources peut être assurée par une appropriation collective. Elle met en évidence le rôle de l'organisation sociale qui définit les conditions d'accès aux ressources pour des usagers : il s'agit en général d'un accès pour tous avec des droits différenciés.

Cette vision va à l'encontre de la *Tragédie des communs* de Garrett Hardin², largement enseignée dans les cursus d'économie, selon laquelle une ressource collective est condamnée à être surexploitée, chacun des usagers ayant intérêt à l'utiliser au plus vite avant que les autres ne le fassent. La privatisation de la ressource (chacun prenant alors soin de sa part), ou la régulation du prélèvement par une autorité supérieure (qui fixe des règles), étant pour Garrett Hardin les seuls recours possibles.

Elinor Ostrom critique la confusion opérée par Garrett Hardin entre des ressources communes et en accès libre. Elle étudie dans le monde différentes formes d'appropriation des ressources, qui sont liées à une diversité de droits et de règles: des

² Garrett Hardin, «The Tragedy of the Commons», *Science*, vol. 162, n° 3859, 13 décembre 1968, p. 1243-1248. Édition française : *La tragédie des communs*, Paris, Presses universitaires de France, 2018.

droits d'accès, de collecte, de gestion, d'exclusion et d'aliénation, qui peuvent se combiner et composent un « faisceau de droits ».

Certaines conditions du succès apparaissent essentielles à ses yeux. Notamment la confiance dans le fait que les autres respectent les règles, ce qui est indispensable à la coopération. Plusieurs facteurs favorisent cette confiance : la communication (dialoguer régulièrement, ajuster les règles), la diffusion d'information (sur ce que font les autres et sur ce que l'action collective produit), un système de contrôle collectif (sur les usagers et sur l'état de la ressource) et des sanctions progressives.

D'autres facteurs se sont révélés fondamentaux, comme des mécanismes de résolution des conflits, le fait que les règles soient reconnues par le gouvernement et l'environnement externe, ainsi qu'une gestion s'inscrivant dans un système imbriqué d'organisations : c'est la notion de polycentrisme, dans laquelle les ressources doivent être gérées par des formes institutionnelles locales, en connexion avec des institutions de gouvernance existant à d'autres échelles.

Les communs, pour revisiter les pratiques de dialogue territorial

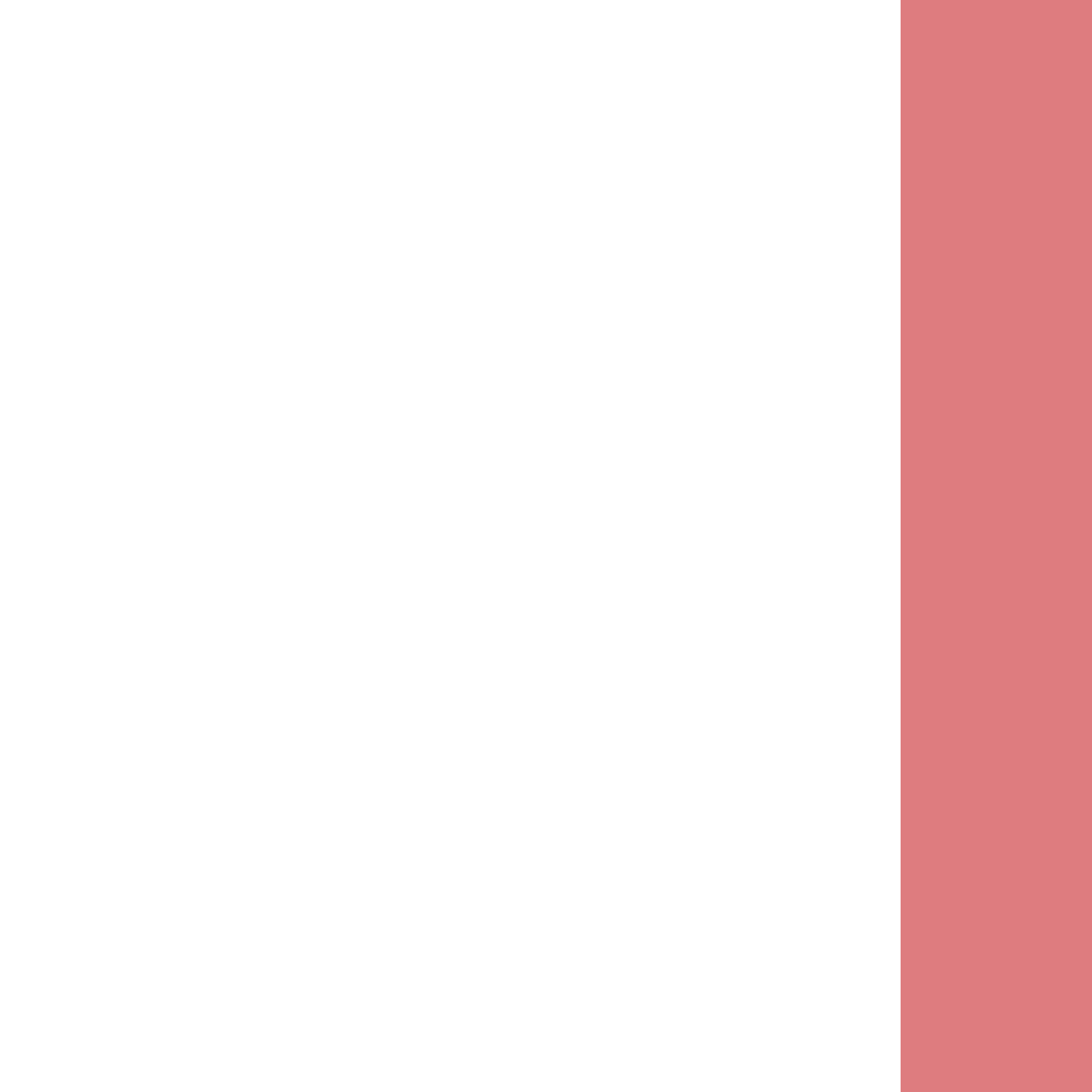
Dès lors, si le dialogue territorial porte des valeurs et des méthodes propices à une appropriation collective et une gestion concertée de l'eau et de l'alimentation, quels liens entretient-il avec

les communs? Des processus de dialogue territorial qui se déploient sur plusieurs réunions, durant quelques semaines ou quelques mois, permettent-ils d'amorcer ou de pérenniser des communs sur les territoires? Le référentiel de réflexion des communs peut-il enrichir, inspirer, les approches du dialogue territorial?

Cette publication propose de revisiter des expériences de dialogue territorial au prisme des communs. Il ne s'agit pas d'évaluer la pertinence et l'efficacité de ces expériences en fonction d'un modèle théorique, mais de nourrir la réflexion des praticiens du dialogue territorial et d'inspirer des évolutions méthodologiques.

Dans la sélection des expériences que nous avons réalisées et du récit que nous en avons fait, nous avons mis en avant certains points-clés des communs. Il s'agit des étapes de constitution des collectifs et de leurs formes ; des règles formelles ou informelles qu'ils ont élaborées ; des modalités de construction de la confiance entre usagers ; de l'articulation de différentes échelles de gestion et de décision ; et enfin des freins et des leviers pour faire vivre des communs sur le long terme.

Pour nous accompagner dans cette réflexion, nous avons sollicité des chercheurs, des élus et des professionnels familiers de l'approche des communs, qui s'y réfèrent sur des registres différents et complémentaires. Les entretiens auxquels ils se sont prêtés éclairent les expériences relatées, nous permettent de prendre de la hauteur et ouvrent différents horizons pour cultiver tant le dialogue territorial que les communs sur nos territoires.



Alimentation



L'eau et l'alimentation, des communs sociaux

Frédéric Wallet

Frédéric Wallet est chercheur en économie géographique à INRAE, Université Paris Saclay.

Il anime depuis 2008 le programme Pour et Sur le Développement Régional (PSDR). Il est également co-responsable de l'équipe de recherche Proximités au sein de l'Université Paris-Saclay, et professeur invité dans plusieurs universités françaises. Il intervient comme expert auprès de différentes institutions nationales et internationales (Ministère

de l'Agriculture, Ademe, OCDE, Commission Européenne...). Il est l'auteur de plusieurs ouvrages et de nombreux articles sur les dynamiques de développement en milieu rural. Son travail s'articule actuellement autour de trois questions: les spécificités des processus d'innovation dans les régions à faible densité, les initiatives en faveur de la re-territorialisation de l'agriculture et de l'alimentation, la place des communs dans les dynamiques de transition des territoires.

On assiste aujourd'hui à une multiplication des initiatives se revendiquant des communs. Quelle serait votre propre grille de lecture pour dire qu'une expérience relève de cette logique de communs?

La question des communs renvoie aujourd'hui dans une large mesure à l'inefficacité des dispositifs de régulation par l'Etat ou par le marché, l'échelle territoriale s'avérant, dans bien des cas, pertinente pour penser les questions relatives à la gouvernance des communs. J'ai, pour ma part, une grille de lecture proche de celle d'Elinor Ostrom. Il s'agit – dans un premier temps – d'identifier un système de ressources – simple ou complexe – pouvant combiner des éléments matériels et immatériels qui fondent l'identité de la communauté en charge de la gestion de ces ressources du territoire. Puis – dans un second temps – d'interroger les règles qui vont permettre une gestion «en commun». C'est ce qu'Elinor Ostrom nomme le « faisceau des droits », c'est-à-dire la répartition et la négociation de ces droits sur le territoire, entre les différentes parties prenantes (formes de propriétés, droits associés aux usages et à la gestion ou à

l'exclusion d'une ressource...). Enfin, un dispositif de gouvernance plus global apparaît nécessaire pour légitimer le système de gestion des ressources, les décisions des personnes et assurer l'articulation entre les différents niveaux d'action. Ainsi, Elinor Ostrom identifie huit principes de conception pour définir les bases de fonctionnement d'une communauté de gestion des «communs», et notamment l'existence d'une communauté claire (choix des personnes à impliquer et d'une échelle territoriale pertinente), l'adéquation des règles de gouvernance aux enjeux locaux, et l'implication de ces personnes dans le processus de négociation des règles. Ce dernier aspect me semble très important. La dynamique collective de gestion porte sur l'établissement des règles, mais également la mise en débat des objectifs, et l'évolution de ces règles. L'enjeu étant alors d'associer – de façon équitable – la plus grande diversité possible des parties prenantes dans les instances de débat, sans pour autant aller vers un même statut pour tous, ce qui pourrait s'avérer contre-productif pour la gestion des communs.

La logique des communs fait référence à une gestion collective d'une ressource bien définie. Mais peut-on appliquer cette logique à tout type de ressources? En quoi l'eau et l'alimentation peuvent-elles être considérées comme des communs?

La logique des communs est applicable à une grande variété de types de ressources. C'est d'abord une démarche collective de définition d'un cadre institutionnel permettant l'auto-gouvernance d'une ressource considérée. A minima, il s'agit d'affirmer que certaines choses doivent être préservées pour éviter une spoliation qui conduise à des situations qui ne respectent pas la dignité humaine. En ce sens, inscrire ces ressources dans une logique de commun doit permettre de respecter ces droits humains fondamentaux (l'accès à l'eau, à l'habitat, à l'alimentation, à la santé, à l'éducation...). En cela, l'alimentation et l'eau sont des communs « sociaux » (et non des communs « classiques »). Ils gèrent des ressources sociales associées à la définition de la personne (emploi, éducation, santé, alimentation, culture) et donc renvoient aux droits humains. Les communs acquièrent ainsi une dimension plus politique, en

revendiquant une sorte de « droit aux communs ». Ceci s'est, par exemple, traduit par une intense activité citoyenne et institutionnelle sur la gestion de l'eau en Italie, ou par la montée des revendications et de l'inscription juridique d'un droit à l'alimentation. Il s'agit alors d'accorder aux personnes le droit de bénéficier – à la fois – d'une sécurité alimentaire (alimentation saine), mais aussi d'une souveraineté alimentaire (définition de sa propre politique alimentaire) et d'une alimentation suffisante, c'est-à-dire disponible, accessible et en adéquation avec ses besoins, et ce, de façon durable.

Cette approche permet aussi de cerner les actions possibles des collectivités locales. On peut inclure une logique de communs sur de nombreux sujets, mais il est indispensable de garantir prioritairement les droits humains fondamentaux. Et donc, sur ces grands sujets que sont l'eau et l'alimentation, se poser la question de la stratégie à adopter, et dans quelle mesure il peut être intéressant d'introduire cette notion de communs dans les modalités de gestion.

Par ailleurs, on peut distinguer deux courants dans les communs. L'un, porté par des économistes dans la lignée d'Elinor

Ostrom, qui s'intéresse prioritairement à la gestion collective des ressources, avec un questionnement sur une évolution du rapport à l'État et à la propriété privée, sans toutefois aller jusqu'à dire que la logique des communs doit se substituer à la logique de l'État. Et l'autre, plus politique, que l'on retrouve en France chez Pierre Dardot et Christian Laval, qui considère que l'on n'a pas besoin d'État, et qu'il faut trouver des voies alternatives. Les initiatives se revendiquant des communs, sur le sujet de l'alimentation, s'inscrivent dans ces deux types d'approches, qui donnent une place tout à fait différente aux collectivités.

On constate, en effet, que les collectivités locales sont très présentes et actives dans les actions liées aux dynamiques alimentaires territoriales. La collectivité peut-elle être considérée comme un usager parmi d'autres dans un collectif, ou intervient-elle forcément à un niveau différent? L'implication des collectivités est-elle indispensable pour conduire un projet alimentaire sous l'angle des communs?

Le fait est que, lorsque l'on est sur des opérations à échelle modeste, avec un petit collectif d'une dizaine de personnes qui s'organise sur un territoire pour mettre

en place une initiative liée à une épicerie solidaire, un jardin partagé... on se situe bien dans une action qui relève de la logique des communs. Ce type d'initiative foisonne, sous différentes formes que ce soit des SCOP, association, collectif informel... Si elles ont leur importance au niveau local, elles n'auront, en revanche, que peu d'impacts sur le développement territorial. Et dès que l'on change d'échelle, il y a souvent nécessité d'intervention publique, ne serait-ce que pour des questions liées aux autorisations (d'usage de lieux, sanitaires...). Par exemple, à Bordeaux, un collectif a installé des frigos solidaires dans la ville. Ceux-ci permettent à des habitants de déposer des produits alimentaires que des personnes en situation de précarité peuvent ensuite consommer. La mise en place de cette initiative citoyenne a nécessité une articulation avec la collectivité, pour des questions d'autorisations et de respect des règles sanitaires.

La nature de l'intervention de la collectivité diffère donc de celle des autres usagers dans la mise en place des initiatives. Très souvent, la collectivité intervient pour donner une autorisation d'usage d'un lieu, ou en appui financier. Cela donne une certaine légitimité à ces opérations

par l'inscription d'une ligne budgétaire dans les budgets des collectivités locales. Sur l'alimentation, cela peut prendre des configurations très variées, avec la mise à disposition d'espaces pour des jardins partagés, l'approvisionnement local dans la restauration collective, l'éducation au goût et à la nutrition, le soutien aux associations qui œuvrent pour un accès pour les plus démunis à une alimentation de qualité... Ici, la collectivité n'inscrit pas de façon explicite son action dans une logique de communs.

On note toutefois d'autres formes d'intervention plus élaborées, avec une articulation entre l'action publique classique et des dynamiques de communs portées par des collectifs de citoyens, comme un prolongement de l'action publique via ces actions collectives. Parfois, la collectivité va encore plus loin, en modifiant la manière dont elle va traiter les problèmes, et en intégrant la logique des communs. C'est, par exemple, ce qui se passe actuellement dans la ville de Grenoble, qui a nommé une conseillère municipale déléguée aux communs. Il s'agit alors d'articuler l'action publique traditionnelle d'une collectivité territoriale avec la logique de commun. Cela appelle à faire évoluer le

fonctionnement de l'institution et le cadre juridique de l'intervention (à l'exemple des appels d'offres pour les marchés publics). En outre, les élus locaux ne sont plus là pour régler une difficulté mais en appui pour que les habitants puissent s'engager dans la résolution des problèmes. On passe d'une problématique de service public, vers une logique de communs, avec une recherche commune de solution à un problème donné.

L'un des principes d'Ostrom fait référence à la pérennité du collectif en charge de l'établissement et de l'évolution des règles de gestion de la ressource, afin d'inscrire cette action dans la durée. Quelles sont les instances pérennes observées pour piloter les projets alimentaires de territoire, au-delà de la phase de construction du projet?

Cette question renvoie une fois de plus à la place des collectivités dans ces dispositifs. Lorsque l'on se situe à des niveaux très locaux, avec des initiatives de type jardins partagés, supermarchés coopératifs, épiceries solidaires... le collectif arrive à structurer un fonctionnement qui peut tenir dans la durée. D'autres initiatives, parce qu'elles touchent au foncier (jardins

partagés) ou à la restauration collective par exemple, convoquent des formes d'intervention publique. Et dès que l'on passe à des échelles plus importantes, et que l'on essaye d'avoir une entrée plus intégrée et systémique par le territoire, la collectivité territoriale reprend une place prépondérante. En outre, la mise en place et la labellisation des PAT (projets alimentaires territorialisés) par le Ministère de l'agriculture, a renforcé cette tendance puisque la quasi-totalité des PAT aujourd'hui labellisés sont portés par des collectivités. Cela conduit à installer cette stratégie alimentaire et la concertation associée, dans le cœur d'activité de la collectivité. On pilote donc ces initiatives dans un cadre institutionnel prédéfini, en dotant tel service de telle compétence et de la possibilité d'organiser les débats citoyens. En cela, on se détache de la philosophie initiale des communs fondée sur des principes d'auto-gouvernance de ressources communes par de petits collectifs territorialisés. La question du changement d'échelle et l'inscription des enjeux alimentaires dans le champ d'intervention des collectivités locales pose réellement question, notamment pour organiser ces modalités de gestion collective sur le long terme. Certains

collectifs d'acteurs réussissent toutefois ce changement d'échelle, sans prépondérance de la collectivité, en reconsidérant totalement leur mode de gouvernance pour s'orienter vers des modèles issus de la sociocratie, ou vers des modalités plus classiques de fonctionnement associatif, des règles de fonctionnement plus hétérarchiques¹ et une division des tâches à l'intérieur des dispositifs.

¹ *Au contraire de la hiérarchie, l'hétérarchie favorise l'interrelation et la coopération*



Un projet alimentaire territorialisé pour Seyssins et Seyssinet-Pariset



Situées à quelques kilomètres du centre-ville grenoblois, sur le flanc du massif du Vercors, les communes de Seyssins et Seyssinet-Pariset souhaitent se doter d'un outil pour animer les actions « alimentation » inscrites à leur Agenda 21. Ces deux communes disposent d'une habitude de travail avec des instances participatives, ayant mobilisé ce type de démarche dans l'élaboration de leurs Agenda 21. Certaines actions élaborées à cette occasion concernent déjà les questions d'alimentation, de foncier agricole, de restauration collective, de commerce de proximité, etc. En parallèle, les communes perçoivent une demande grandissante des habitants en produits locaux et de qualité. Aussi, début 2017,

lorsque le Parc naturel régional du Vercors répond à un appel à projet pour la mise en place de projets alimentaires territorialisés (PAT) sur son territoire, les élus des deux communes représentants au Parc saisissent cette occasion pour se lancer, en partenariat, dans cette démarche. Pendant deux ans, Seyssins et Seyssinet-Pariset vont travailler à la définition et la mise en œuvre d'un PAT, à l'échelle de leurs deux communes, en bénéficiant de l'accompagnement technique du Parc naturel régional du Vercors, de Grenoble Alpes Métropole et du CPIE du Vercors. Elles souhaitent ainsi favoriser l'accès des habitants à une alimentation bio et locale mais, également, faire revivre et pérenniser l'activité agricole sur leur territoire fortement urbanisé.

Un comité de pilotage est constitué afin de suivre et orienter le déroulement du projet. Il rassemble les binômes élus référents-techniciens des deux communes ainsi que les partenaires techniques impliqués dans le montage de la stratégie alimentaire: Parc naturel régional du Vercors, Grenoble Alpes Métropole et CPIE du Vercors. Le concept de PAT ainsi que la démarche sont présentés aux élus des deux communes qui valident l'engagement dans le projet.

Recueillir les attentes des acteurs et habitants

Élus et techniciens partent à la rencontre des différents acteurs professionnels de l'alimentation pour les interroger sur leurs pratiques et recueillir leurs attentes et besoins. Agriculteurs, producteurs, commerçants, professionnels de la santé (médecin, infirmier, kiné, nutritionniste), restaurateurs, acteurs associatifs... la mobilisation est large et ce sont environ 70 enquêtes par commune qui sont conduites pendant six mois auprès des professionnels. Une soirée des acteurs, organisée au printemps 2018, permet de présenter les résultats de ces enquêtes, et d'identifier des premiers axes de travail et pistes d'actions. Ceux-ci s'articulent autour de quatre grandes thématiques: production-transformation; approvisionnement; éducation-sensibilisation-formation; communication-visibilité-diffusion réseaux.

En parallèle, la mobilisation des habitants s'organise et pour cela, les techniciennes des

deux communes profitent des différents événements organisés pendant l'été, pour y adosser des actions afin de recueillir des informations auprès de la population, notamment les personnes les plus éloignées de ces sujets. Ainsi, un safari décalé est organisé en partenariat avec un artiste. Le temps d'une matinée, les habitants de Seyssins et Seyssinet-Pariset sont invités à un safari pas comme les autres. Se glissant dans la peau d'extraterrestres en visite sur Terre, ils partent à la découverte des sites phares du paysage alimentaire local (restaurants, traiteurs, crèche, jardins familiaux, etc.) et étudient les mœurs étranges des autochtones en compagnie d'un guide touristique haut en couleur. À travers ce spectacle déambulatoire, les habitants découvrent de manière décalée



et engageante l'état des lieux de l'offre alimentaire des deux communes. Dans un deuxième temps, la parole des habitants est recueillie, via une animation organisée pendant la fête de Seyssins, pour réunir leurs représentations de l'alimentation, leurs pratiques, leurs attentes vis-à-vis de l'offre de produits alimentaires. En complément, un questionnaire est distribué aux habitants en version papier et en ligne, pour approfondir l'état des lieux de la demande alimentaire sur les deux communes, et recueillir des propositions d'action. Trois cents questionnaires sont ainsi collectés.

Vers l'élaboration d'un plan d'action

Après une année d'enquête et recueil des attentes et idées auprès des professionnels et des habitants, Seyssins et Seyssinet-Pariset disposent d'une matière importante à analyser. Le travail avec les habitants a permis de préciser les axes à travailler au sein du PAT. Et ce sont donc quatre thématiques clés qui sont mises au débat lors d'un forum regroupant l'ensemble des personnes mobilisées : qualité et proximité, santé, restauration collective et foncier agricole. Ce forum est un véritable temps fort de cette démarche puisque habitants et professionnels présents se sentent engagés dans une réelle co-construction du programme d'action. Des liens se créent entre des acteurs qui n'avaient pas l'occasion de se rencontrer par ailleurs.

Pour continuer à affiner ce PAT, et traduire les orientations et attentes de ces quatre axes thématiques en actions concrètes, des ateliers

s'organisent. Habitants et professionnels restent mobilisés, et une vingtaine de personnes sont présentes à chaque rencontre. Les propositions s'affinent et des fiches actions sont rédigées et priorisées... Chaque groupe est organisé sous la forme d'ateliers tournants, dans lesquels les participants sont invités à travailler successivement à la construction de différentes fiches-actions. Les habitants et professionnels sont impliqués jusque dans l'animation des ateliers. Le travail de mobilisation réalisé par les techniciennes de la commune contribue à amener les gens collectivement vers l'action. Il s'agit bien d'impliquer l'ensemble des usagers et de formaliser ce collectif.



Cette réflexion collective permet de progresser vers l'élaboration du plan agricole et alimentaire de Seyssins-Seyssinet-Pariset, qui comporte trente-cinq actions réparties dans les quatre thématiques clés. Une cinquième orientation portant sur la gouvernance est intégrée au plan. L'embauche de deux stagiaires apporte à la démarche un regard extérieur et leur travail de dépouillement de l'ensemble des questionnaires habitants permet de considérer et d'intégrer au plan d'action chaque proposition, et de faire naître un PAT encore plus riche, reflétant l'ensemble des expressions recueillies.

Une articulation nécessaire entre différentes échelles

Les communes de Seyssins et Seyssinet-Pariset se sont donc lancées dans la mise en place d'une gestion concertée de la ressource alimentaire sur leur territoire. Au cours de cette démarche, et dès l'étape de diagnostic, les techniciennes et élus se rendent compte que les échelles et niveaux d'action diffèrent en fonction des sujets traités. Tout ne peut pas être géré à l'échelle des deux communes, et des articulations doivent se mettre en place avec d'autres niveaux territoriaux, d'autant plus lorsque le sujet en question relève d'une compétence dont ne disposent pas les communes. C'est le cas pour certaines questions relatives à la production agricole et aux questions foncières, dont les compétences (économiques, installation et transmission agricole) sont du ressort de la Métropole. Seyssins et Seyssinet-Pariset sollicitent

donc son appui. De façon opérationnelle, cette collectivité, qui travaille dans le même temps sur un programme d'accompagnement à l'installation et transmission en agriculture, endosse la gouvernance du groupe de travail sur le foncier agricole. Les deux communes pilotent les trois autres ateliers. Le fait que la Métropole soit présente, dès le lancement de la démarche, dans le comité de pilotage, facilite la mise en place de ces articulations.

La réflexion sur les échelles territoriales concerne aussi la ressource en tant que telle. Les productions issues des deux communes ne suffisent pas pour une alimentation de l'ensemble des habitants. Celles-ci ont donc travaillé avec la Métropole sur l'organisation à des échelles plus importantes de l'approvisionnement pour certains produits. Une dynamique intermédiaire a aussi été identifiée avec les communes voisines (Claix, Fontaine, Saint-Nizier-du-Moucherotte), car certains agriculteurs ont des terrains sur l'ensemble de ces villes. Des dynamiques plus larges doivent être créées. Pour cela, l'habitude de travail à deux communes, acquise par Seyssins et Seyssinet-Pariset est un avantage. En outre, le fait d'avoir engagé et communiqué sur cette démarche leur donne une visibilité et une reconnaissance auprès de l'ensemble des acteurs du territoire qui gravitent autour des questions agricoles et alimentaires. Les deux communes sont identifiées comme porteuses d'un PAT, et sur le long terme, cela va faciliter les articulations.

Réussir à maintenir la dynamique collective dans la durée

La démarche d'élaboration du projet alimentaire territorialisé de Seyssins et Seyssinet-Pariset est arrivée dans un contexte où les habitants et acteurs professionnels étaient mûrs pour ce type d'initiative. Il y avait un consensus sur les questions environnementales et alimentaires et une envie commune d'avancer vers une alimentation de proximité et de qualité. Cela s'est traduit dans la mobilisation des acteurs comme des habitants, jusque dans l'animation des groupes de travail. Parmi les 35 actions du PAT, certaines sont portées par des collectifs d'habitants, des associations, le centre communal d'action sociale... La proposition d'organiser un forum annuel de l'alimentation a, par exemple, été menée par le conseil de développement et le premier forum s'est tenu en 2019. Toutefois, le pilotage global de la démarche reste centralisé au niveau des deux communes. Dans un contexte contraint en ressources humaines et financières, il n'est pas évident de pousser la mise en place de l'ensemble du programme d'actions en même temps. Et le comité de pilotage se centre pour l'instant sur le suivi des actions portées par les communes. Sûrement qu'un temps annuel de bilan d'avancée du PAT, incluant la présentation de l'ensemble des actions conduites par les partenaires institutionnels, les habitants, les acteurs économiques et associatifs, pourrait contribuer à cette gestion commune de la ressource alimentaire.

POINTS SAILLANTS

- ▶ Une mobilisation large de la population dans la construction et la mise en œuvre du plan d'action.
- ▶ Une attention portée à l'articulation des initiatives entre les différentes échelles de territoire.



Des liens inter-territoires pour une alimentation plus durable



Situé dans le sud de l'Indre, le territoire de la Châtre bénéficie depuis plus de trente ans de la présence de l'association ADAR CIVAM dont l'objectif est d'accompagner les acteurs du territoire, et notamment agriculteurs et élus, autour des questions d'alimentation. En ce sens, depuis 2009, le travail d'accompagnement de l'ADAR se centre sur la restauration collective. Bénéficiant d'une dynamique régionale sur le sujet, et d'un partenariat consolidé avec le CPIE local, le choix est fait d'accompagner l'ensemble des acteurs gravitant autour de la question de l'alimentation locale des cantines, en se basant sur leurs problématiques spécifiques. C'est ainsi que des formations sont organisées auprès

des cantinières sur la possibilité de concevoir des menus avec des produits locaux. Côté collectivités, les formations dispensées aux élus se centrent sur la question des coûts de revient, très prégnante et constituant un frein à leur engagement. Des binômes de cantinières et d'élus, de différents territoires, se retrouvent pour échanger leurs idées et leurs pratiques, comparer les coûts des repas, imaginer les possibles. Les collectivités et cantinières sont également mises en relation avec les producteurs locaux, via la création d'un catalogue, pour faciliter l'approvisionnement local, sans toutefois aller vers un système de plateforme (physique ou virtuelle) pour gérer cette logistique. Cette dynamique de relations interpersonnelles,

favorisée par l'intermédiation du CIVAM, porte toutefois ses fruits puisque, diagnostic à l'appui, le constat est fait que la part des produits locaux dans les cantines augmente peu à peu. Les collectivités se fournissent beaucoup auprès des bouchers abatteurs, boulangers et maraîchers locaux. Cette dynamique globale impacte favorablement l'installation agricole, puisque le territoire a vu arriver dix-sept maraîchers en une décennie, ce qui a permis de conforter l'approvisionnement en légumes. La difficulté sur le Pays de la Châtre est alors d'engager les élus à aller plus loin dans la coopération, notamment pour travailler à la mise en place d'un outil logistique partagé. C'est pourtant un outil qui paraît indispensable du fait de la configuration des cantines du territoire, de taille modeste (une vingtaine d'élèves) et dispersées au niveau géographique.

Un effet miroir entre territoires

Forte de cette expérience sur le territoire de la Châtre, et encouragée par une volonté manifeste des élus de ce secteur, une expérience similaire est mise en place par l'ADAR CIVAM sur le territoire voisin : la communauté de communes de la Vallée de la Creuse. Dans ce travail amorcé en 2018 auprès de quatre cantines réparties sur trois communes (Argenton sur Creuse, Le Pêchereau et Saint Marcel), le point d'entrée qui mobilise et fédère les acteurs est la question du bien-être global. Au-delà de la qualité de l'alimentation, c'est l'ensemble du temps passé dans la cantine qui doit



être amélioré (bruit, bien-être, santé globale) pour les élèves, mais également le personnel de service. Il s'agit de mettre en place une logistique qui permette, au sein de la cantine, l'éducation au goût, la réduction du gaspillage... Les parents, les élèves, les personnels de garderie en charge des activités, les enseignants, les cantiniers et même les élus sont sollicités pour réfléchir à une meilleure organisation des repas et à une construction commune du projet¹. Ce projet résulte de la convergence de divers acteurs porteurs et motivés : d'une part, plusieurs communes dont les élus acceptent la mise en place d'une réflexion concertée de la restauration collective, et, d'autre part, des acteurs de

¹ Source : rapport de stage de Master 1 de Manon Soupizon : « Diagnostic agricole à l'émergence d'un PAT »

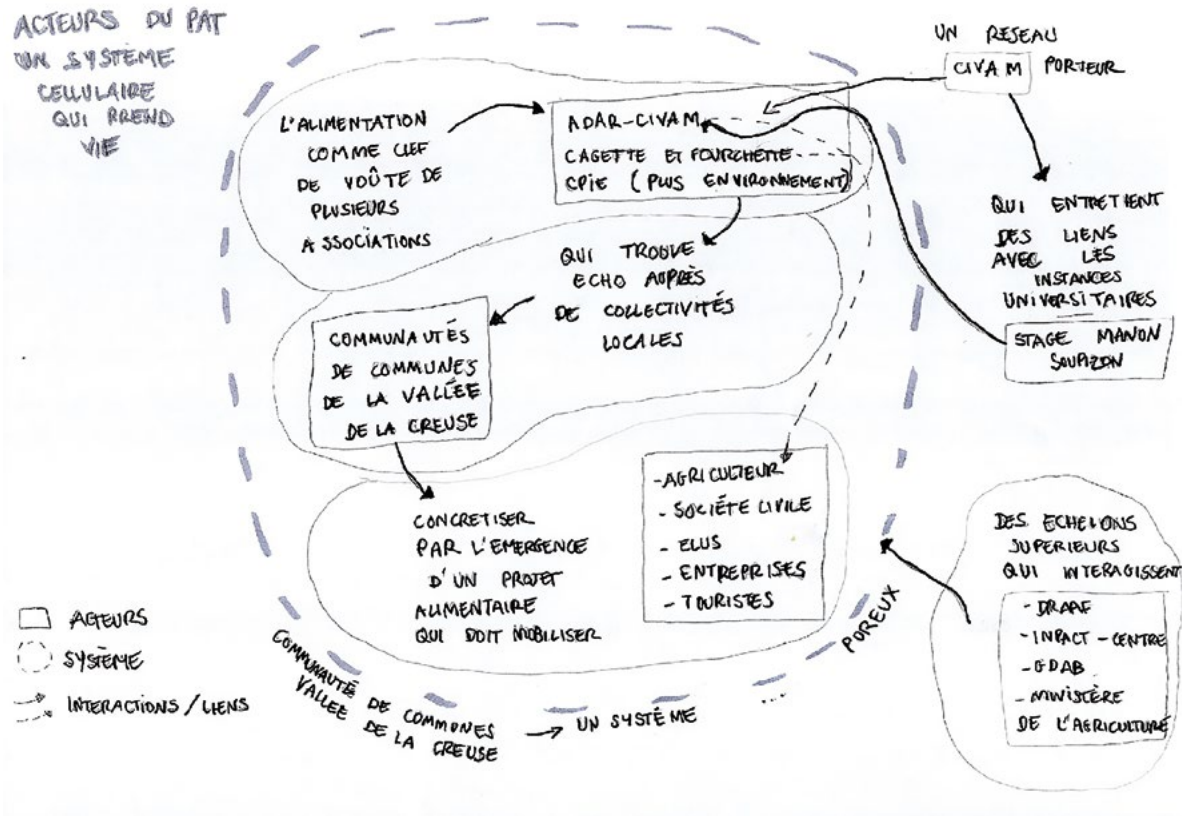


Schéma récapitulatif des acteurs engagés dans le PAT de la Vallée de la Creuse.

Source : rapport de stage de Master 1 de Manon Soupizon : « Diagnostic agricole à l'émergence d'un PAT »



terrains tels que le cuisinier, dont les convictions le rendent prompt à penser les repas de manière alternative. Le partenariat engagé avec Cagette et Fourchette, association faisant office de plateforme virtuelle mettant en lien producteurs et acteurs de la restauration collective, offre un cadre logistique propice au développement de cette expérience.

Fin 2019, cette première initiative évolue vers la volonté de mettre en œuvre un projet alimentaire territorialisé (PAT) à l'échelle de la communauté de communes dont font partie les quatre cantines accompagnées. Il faut pour cela élargir le panel d'acteurs approchés, et la nature des actions conduites. Les enjeux sont autres et les jeux d'acteurs se complexifient. Une phase de diagnostic est donc lancée en 2020, pour établir un état des lieux

du territoire et intégrer ces axes plus ambitieux. Ce diagnostic, réalisé par une stagiaire, met en évidence des profils très variés de producteurs au sein du territoire. L'un des enjeux de la mise en place de ce PAT sera donc d'arriver à une interaction entre ces profils, et avec l'ensemble des acteurs concernés. Le travail de concertation doit ainsi se poursuivre à l'échelle de cette intercommunalité pour aboutir à la mise en place d'un collectif d'utilisateurs qui puisse définir et coordonner les actions à initier. Encore une fois, la volonté politique sera ici indispensable à la bonne réalisation de ce projet. L'avantage, perçu par l'ADAR CIVAM, du portage par les collectivités, est que cela permet d'institutionnaliser le débat autour de l'alimentation.

Vers une démarche plus englobante

En écho à ces initiatives polycentriques, un projet encore plus englobant et ambitieux voit le jour actuellement. Il s'agit de la démarche Boischaud Sud en Transition (BSeT) qui vise à amorcer une transition écologique et sociale du territoire, pour préparer les acteurs locaux à répondre aux enjeux climatiques, énergétiques, environnementaux mais aussi sociaux et économiques d'aujourd'hui. Cette initiative est portée par un triptyque d'associations: l'ADAR CIVAM, S composition (association culturelle) et la MJCS de la Châtre. L'articulation des compétences, domaines et approches de ces trois structures permet d'emmener le territoire et ses habitants dans une démarche globale et mobilisatrice. Le territoire concerné, le Boischaud Sud, s'étend sur deux pays, le Pays Val de Creuse Val d'Anglin et le Pays de la Châtre en Berry, et intègre donc les communautés de communes bénéficiaires des projets liées à l'approvisionnement local des cantines. Trois axes transversaux ont été pré-identifiés: la résilience alimentaire locale, la résilience sociale et culturelle, et la résilience économique. En ce qui concerne les actions liées à l'alimentation, elles intégreront et se baseront bien évidemment sur les expériences déjà en place, notamment autour de la restauration collective.

Ce projet, axé sur le faire ensemble, la coopération et l'alliance, et porté par des structures issues de domaines variés, sera sûrement une occasion pour renouveler les approches et mieux associer

les citoyens et associations non traditionnellement impliquées dans les projets alimentaires.

POINTS SAILLANTS

- ▶ Un essaimage des initiatives entre les différents territoires.
- ▶ Une implication citoyenne à renforcer par la formulation d'enjeux plus largement mobilisateurs.



Pyrénées catalanes : une gestion de l'alimentation par les communs



À la frontière avec l'Espagne et Andorre, dans un espace rural de montagne, l'association Chemin Faisant développe ses actions de prévention santé sur trois petites régions des Pyrénées Orientales : Cerdagne, Capcir et Haut-Conflent. Les mutations économiques et les évolutions climatiques observées incitent à repenser la dynamique territoriale de ce secteur, basée sur les ressources naturelles. Il s'agit d'innover pour maintenir la montagne vivante, active, solidaire et porteuse d'un modèle de développement durable. L'association Chemin Faisant, dont la vocation est d'intervenir dans le domaine de la santé dans le but d'améliorer la qualité de vie et le bien-être de ses habitants, est amenée à travailler

sur les questions de nutrition et d'alimentation. Au travers de ses actions, elle initie des collaborations avec d'autres acteurs qui évoluent dans le domaine de l'alimentation durable : RépliqueS 66 et l'antenne de Saillagouse de la Chambre de commerce et d'industrie des Pyrénées Orientales. Ces trois structures partagent une vision commune du développement du territoire en général, et en particulier sur l'alimentation, ainsi qu'un engagement fort en tant qu'acteur citoyen. Bien que situées sur un territoire de montagne, avec des pratiques agricoles plutôt extensives et qualitatives, ces associations souhaitent porter la question de l'accès à l'alimentation durable et de qualité pour tous. L'objectif prioritaire est donc de manger

mieux pour préserver la santé de tous, manger bon et valoriser les saveurs locales, manger bien pour la planète.

Les trois structures définissent ainsi en 2017 les grandes lignes d'un plan d'action en vue d'améliorer la santé et la qualité de vie, de combattre le dérèglement climatique et d'apporter des solutions sociales, économiques, environnementales et nutritionnelles. Ce projet collaboratif, mené par un collectif d'acteurs des champs de l'alimentation, de l'agriculture, de l'environnement, s'appuyant sur les dispositifs et les ressources locales, se déploie sur plusieurs années pour développer les synergies, structurer une organisation pérenne et toucher tous les publics concernés (collectivités, entreprises, associations, habitants...). Dès le départ, des citoyens sont impliqués dans les réflexions et contribuent, de façon informelle, à la structuration du plan d'action.

Un plan d'action transversal

Les axes retenus dans le plan d'action proposé reflètent bien la volonté des acteurs mobilisés de dépasser une approche économique de l'alimentation, qui ne serait basée que sur une dimension de filière ou liée aux modalités de commercialisation des produits locaux. La vision portée embrasse l'ensemble des composantes liées à l'alimentation, et pose ainsi cette thématique comme un enjeu collectif, qui concerne le plus grand nombre, apte à interpeller et mobiliser largement la population pour contribuer à sa gestion et gouvernance. Ainsi,

les thèmes retenus relèvent de la santé (promouvoir des comportements alimentaires équilibrés, développer une stratégie de prévention santé), du social (favoriser la consommation de produits locaux de qualité pour tous), de l'environnemental (réduire le gaspillage alimentaire et inciter les dons et valorisation des invendus) et intègre également une dimension territoriale spécifique en promouvant le développement des coopérations transfrontalières et la valorisation du patrimoine local. Dès le départ, la gouvernance se veut collaborative et construite avec l'ensemble des acteurs.

Ce programme d'action transversal reflète donc la diversité des champs couverts par les structures à l'origine de la démarche, et leur volonté de créer une réelle dynamique collective autour du commun alimentaire. Ce plan d'action n'est pas vu comme un schéma directif, mais bien comme une base de propositions, pour lancer la mobilisation des acteurs, et qui sera amendé et priorisé lors des réunions collectives.

Une instance de concertation territoriale au cœur de la mobilisation citoyenne

Afin de mobiliser largement acteurs et citoyens souhaitant les rejoindre dans ce projet, les structures porteuses mettent en place une instance de concertation territoriale. L'idée est d'avoir un espace ouvert à tous qui contribue à la structuration des actions, tout en mettant en avant les initiatives déjà présentes sur le territoire. Il s'agit de réunir l'ensemble des acteurs locaux,

institutionnels, privés, associatifs, consommateurs... dans un espace de réflexion, d'échange et de partage d'expérience. Cette instance se réunit deux fois par an, et constitue l'un des organes de gouvernance de la démarche. À ses côtés, un comité de pilotage, regroupant les structures porteuses, est chargé de la mise en œuvre opérationnelle du projet.

La diversité des réseaux de partenaires des structures porteuses permet d'assurer un relais fort de cette initiative, chacun étant ensuite libre d'inviter qui il le souhaite dans cette instance à composition ouverte. Au-delà des acteurs associatifs et institutionnels, les citoyens sont activement impliqués dans la démarche et plusieurs personnes, mobilisées dès le départ sur le projet puis dans l'instance de concertation territoriale, se constituent en collectif pour pérenniser leur implication.

Les réunions portent, dans un premier temps, sur l'élaboration d'un diagnostic territorial. Celui-ci est réalisé via une série de questionnaires, entretiens, analyse de documents... dont les résultats sont traités au sein de l'instance de concertation. Des groupes de travail se forment pour identifier les actions prioritaires à mettre en place. Cette démarche vient affiner, préciser et hiérarchiser les actions initialement prévues par les structures porteuses. La réalisation d'un diagnostic partagé par un très large panel d'acteurs locaux permet également de légitimer la démarche auprès des collectivités, et d'orienter ce plan d'action vers un véritable projet alimentaire territorial.



La dimension collaborative se traduit aussi par le développement d'un pôle ressource sur l'alimentation, qui s'incarne via le site collaboratif Res'pyrem. Une fois encore, l'objectif est de mettre à disposition de l'ensemble des personnes un espace numérique où chacun pourra partager ses ressources et qui favorisera le travail collaboratif. Une charte est en cours de rédaction afin de définir les règles collectives et droits d'accès qui régiront cet espace.

Cette instance de concertation a vocation à se poursuivre en introduisant d'autres dimensions. En effet, les acteurs et citoyens souhaitent être plus impliqués dans la gestion des projets et actions menées sur le territoire, il semble donc intéressant de pouvoir renforcer cette instance par des compétences de gouvernance partagée et un budget participatif. Ceci serait accompagné par une montée en compétence des acteurs avec les outils d'animation du réseau et de la communauté autour du projet. Ces évolutions, qui devraient voir le jour

prochainement, traduisent la volonté de créer une réelle instance de gouvernance à même d'assurer sur le long terme la structuration de la démarche et la gestion de la ressource alimentaire.

Vers un projet alimentaire territorial : quelle place pour les collectivités ?

Si les collectivités ont été présentes dans la première phase du projet, cela s'est surtout traduit par une présence technique lors des réunions. Pour les structures porteuses, la volonté d'aller vers un projet alimentaire territorial suppose un engagement politique de la part des collectivités, afin de renforcer la légitimité de la démarche. Pour cela, elles travaillent à formaliser le partenariat avec les communautés de communes, le Parc naturel régional et les chambres consulaires, principaux acteurs institutionnels.



La mobilisation d'un large panel d'acteurs, et l'implication effective de citoyens dans la démarche, ainsi que leur intégration dans une instance pérenne de concertation territoriale, marque la volonté forte de s'engager vers une gestion collective de l'alimentation sur le territoire. En parallèle, le partage d'une vision commune, orientée vers l'accès pour tous à une alimentation de qualité, permet de rassembler ces acteurs variés, et de susciter les collaborations. La transversalité des actions envisagées, couvrant les champs de la santé, de l'environnement ou encore de la coopération internationale assure aussi à chacun une part de résonance avec ses activités et sa capacité d'action, facteur d'implication dans la durée. Ce projet en devenir pose ainsi les bases d'une gestion par les communs de la ressource alimentaire.

POINTS SAILLANTS

- ▶ Une vision commune, transversale, et multi-acteurs qui dépasse la dimension économique de l'alimentation.
- ▶ L'implication des acteurs et citoyens dans une instance de gouvernance territoriale, qui contribuera au pilotage de la démarche sur le long terme.



Regard expert

Gérer les communs dans l'alimentation, c'est « faire ensemble »

Jean-Louis Robillard

Riche d'un parcours professionnel dans des associations militantes de développement agricole et rural, Jean-Louis Robillard est élu en 2010 conseiller régional du Nord-Pas-de-Calais, sur la liste Europe Écologie Les Verts. Investi d'une délégation de vice-président à l'alimentation durable et à l'agriculture, il s'emploie pendant son mandat à mettre en place en région Nord-Pas-de-Calais,

un système alimentaire durable et de qualité. Depuis 2016, il est consultant sur les problématiques du système alimentaire. Actuellement, il accompagne un programme sur les territoires en transition alimentaire et agricole à la Fondation Daniel et Nina Carasso.

En 2010, vous initiez votre mandat de vice-président de la région Nord-Pas-de-Calais, en charge de l'alimentation et l'agriculture et vous mettez en avant la notion de bien commun pour lancer une réflexion sur la politique alimentaire. Pourquoi avoir fait ce choix ?

Mon parcours (militant et salarié dans les réseaux associatifs dits « alternatifs » du développement agricole et rural) m'a formé au fait que la question alimentaire, mais aussi agricole, devait être l'affaire de tous. Je n'employais pas forcément le terme « commun », mais j'avais la conviction que l'on ne pouvait engager une politique publique pour un système alimentaire plus durable qu'en prenant la posture que l'alimentation est bien l'affaire de tous.

Au-delà des trois facteurs liés à la production d'un bien que sont le travail, le capital et la terre, un quatrième facteur ressort très fortement : l'intelligence collective. L'agencement différent des acteurs pour travailler collectivement à la production et conservation d'un bien commun contribue à la réussite d'une politique publique.

Cet élément venait donc conforter ma conviction personnelle de la nécessité de faire un pas de côté dans la façon dont était pilotée la politique agricole (à ce moment, on ne parlait pas encore de politique publique sur l'alimentation), une politique agricole qui n'était conduite que par deux catégories d'acteurs que sont le secteur agroalimentaire et les agriculteurs. Je devais donc faire en sorte que la méthodologie employée me permette d'élargir le champ des parties prenantes qui allaient être autour de la table. L'entrée par le bien commun qu'est l'alimentation me permettait cette ouverture. L'alimentation est, de plus, un domaine bien particulier qui permet ensuite d'agir sur de nombreux autres biens communs (la terre, l'eau, l'énergie, l'air...).

C'est aussi pour cela que j'avais demandé à avoir une délégation à l'alimentation et à l'agriculture (en mettant l'alimentation en premier) et pas uniquement à l'agriculture. J'avais l'ambition de porter une politique publique, basée sur l'intérêt général, qui rende le système alimentaire plus durable et d'arrêter de travailler de façon sectorielle ou en silo. C'était un point fort dans la méthodologie.

Le premier point de cette méthodologie a donc été d'élargir le périmètre des acteurs. Par la suite, en quoi le fait d'avoir cette approche globale par les communs a-t-il impacté votre façon de construire cette politique publique?

Effectivement, à partir du moment où la question de l'intelligence collective a été posée, cela a supposé de travailler à un nouvel agencement des acteurs. Il fallait envisager comment recomposer les instances existantes, ou celles à créer, pour faire en sorte que toutes les parties prenantes soient présentes. Cette posture n'a pas toujours été facile à tenir auprès des acteurs historiques sur ces questions, mais il était pour moi indispensable que, l'alimentation étant un bien commun, un maximum d'acteurs puisse s'investir dans son orientation et sa gestion.

Le fait d'avoir cette posture de départ supposait de mettre en place un processus participatif, notamment en termes de gouvernance. Ce n'était pas à moi de proposer ou d'imposer des mesures à mettre en place, mais bien d'engager un mécanisme de co-construction d'une politique publique. La première phase a donc consisté en la mise en place d'une

démarche participative qui a impliqué plus de 400 personnes (à l'échelle de la Région), via des forums, ateliers, consultations, enquêtes, sites internet... Cette démarche de co-construction des axes prioritaires de la politique publique à l'alimentation a duré environ six mois en deux phases. La deuxième phase expérimentant une instance régionale de débat public sur le modèle de l'instance nationale. Il s'agissait par cette modalité de crédibiliser et conforter les orientations et propositions de la première phase.

Le niveau d'implication de chaque acteur dépend du niveau de conscientisation des parties prenantes sur le fait que l'alimentation les concerne directement. J'ai donc introduit dans chacune de mes interventions la notion de coresponsabilité: nous sommes collectivement responsables du système alimentaire actuel et de ses déviations. Cette notion de coresponsabilité permettait aussi d'envoyer un message aux agriculteurs leur disant: «vous n'êtes pas seuls responsables des déviations du système» et, de cette façon, de créer un climat de confiance qui permette à des acteurs ayant des consciences différentes de ce sujet, de se mettre autour

d'une même table pour échanger et s'accorder sur des points de convergence.

L'instauration d'un climat de confiance a aussi été favorisée par l'étape initiale de consultation, acteur par acteur, pour que chacun puisse exposer ses besoins, sa vision, sa manière d'aborder la question alimentaire. Ces consultations par acteur ont été suivies d'ateliers de regards croisés pour lever les méconnaissances qui existaient entre eux et instaurer de la bienveillance. Cela a permis de créer ce climat de confiance et, à l'étape suivante, de définir des axes prioritaires sur lesquels on allait travailler collectivement. En tant qu'élus, notre position est alors d'être garant de ce processus, et de faire en sorte que la parole exprimée dans les territoires soit la plus préservée possible. Pour cela, nous avons aussi fait appel à un garant de la concertation.

J'ai souhaité, pour conduire cette politique publique, que les territoires soient pleinement investis dans le champ du développement d'un système alimentaire durable. Nous avons donc travaillé avec les collectivités sur des contrats d'agriculture et d'alimentation durable (les CAAP'agglo). Cette articulation avec les territoires les a incités à s'intéresser progressivement aux

questions relatives à l'alimentation qui ne relevaient pas de leur champ de compétence traditionnel. Cela a renforcé le processus de création d'intelligence collective, puisque c'est au niveau local que les actions doivent aussi se conduire.

On retrouve, dans ce que vous décrivez, des éléments clés de la théorie des communs, tels que la construction de la confiance au sein du collectif, ou encore la question de l'articulation des différentes échelles, ici entre les dynamiques régionale et territoriale. Vous évoquez aussi la situation de rapport de force lors du lancement de la démarche. Avez-vous réussi à dépasser cette situation pour aller vers une étape de co-construction, qui suppose une confiance mais aussi une reconnaissance réciproque de la légitimité de chacun ?

À partir du moment où les gens se disent coresponsables de la situation actuelle et de ce qui va advenir d'un nouveau système alimentaire, cela permet aussi de dire que la légitimité est partagée. Le secteur agroalimentaire et les agriculteurs ne sont pas les seuls légitimes à mettre en place un système alimentaire et des actions liées à l'alimentation. Et le

fait de travailler sur le couple coresponsabilité / légitimité, permet d'introduire dans les instances de gouvernance des acteurs qui n'y étaient pas auparavant. Chacun avait reconnu qu'on travaillait effectivement sur une question qui relevait du bien commun, et que sa gestion collective demandait que chacun revendique sa part de légitimité dans ce qu'on allait faire. À titre d'exemple, le CRALIM (Comité régional de l'alimentation) a ainsi été ouvert à de nombreux acteurs non présents initialement tels que les réseaux agricoles alternatifs, les territoires, les associations de consommateurs... ce qui était assez nouveau.

Ce qui ressort c'est que, finalement, le postulat qui dit que l'alimentation est un commun, n'est pas acquis par tous.

Bien sûr que non! Pendant près d'un siècle, on a délégué progressivement la gestion de l'alimentation et de l'agriculture au système agro-alimentaire. Même les associations de consommateurs étaient dans une certaine acceptation du système et ne le contestaient que sur le champ des prix ou ensuite sur l'emploi massif des pesticides, mais elles ne revendiquaient pas une implication dans la maîtrise et les

orientations du système alimentaire. On a aussi eu beaucoup de mal à mobiliser certains acteurs comme ceux de la santé qui ont été relativement absents des débats. Le paradoxe était de voir qu'en fait, ces acteurs sont très peu sensibilisés à la question alimentaire dans sa globalité. Ils ont une approche très hygiéniste et nutritionnelle de ce dossier. Le monde agricole, pour sa part, voyant souvent sa production comme une matière première destinée à l'industrie agroalimentaire, sans se soucier des modes de transformation ou de commercialisation.

Quelle est selon vous la place des collectivités dans la gestion de ces communs tels que l'alimentation? Sont-elles garantes du respect du bien commun? Sont-elles des membres du collectif d'usagers, au même titre que les autres, ou ont-elles une posture différente?

A mon sens, les collectivités ne peuvent pas être considérées comme un acteur parmi les autres car elles ont à gérer des usagers multiples et leur rôle, justement, doit être une posture ensemblière et d'arbitrage si besoin. La collectivité anime et co-construit une politique publique sur le territoire et, à partir du moment où des

conflits apparaissent, elle peut avoir ce rôle de médiateur entre les parties prenantes, de garant de ce qui a été co-décidé. C'est aussi à elle de créer la dynamique pour arriver à ces points de convergence qui vont permettre, au-delà des positions de chacun, de créer une politique publique partagée qui va tendre vers l'intérêt général. Mais sans oublier que les élus ont été mandatés sur un programme, une vision qu'ils ont proposée et qu'ils ont légitimité à infléchir les orientations élaborées si elles sont en forte contradiction avec la vision énoncée.

La collectivité doit justement mettre en place le processus participatif et de co-construction pour aider les acteurs à passer de leurs intérêts particuliers vers un intérêt collectif dans la gestion du bien commun. Cela demande un travail important d'identification des besoins, des peurs, des craintes des acteurs, tout en les rassurant sur le fait qu'ils vont garder leur place et leur légitimité sur leur champ d'action mais pour travailler sur des axes que l'on aura co-décidés.

On est en France dans un système où on attend encore beaucoup que l'élu fasse les choses. Et là, on renvoie aux gens: «on va faire ensemble». Cette entrée par les

biens communs, forcément, change le rapport entre les élus et les acteurs. Nous ne sommes plus dans une approche verticale, mais dans des transversalités entre acteurs, entre intérêts... Petit à petit, la manière de faire de la politique évolue malgré tout.



La Méjeanette : une farine locale gérée collectivement



Le Causse Méjean, délimité par les gorges du Tarn et de la Jonte, est un vaste plateau calcaire de 340 km² qui connaît une identité culturelle et territoriale forte. Ancien grenier à céréales de la Lozère, cet espace accueillait au XVIII^{ème} siècle cinq moulins à vent. Aujourd'hui zone rurale très isolée (1,4 hab./km²), l'enjeu de maintien de la population et des services sur le Causse est majeur. Le projet de création de la filière farine sur le Causse Méjean puise sa source dans ces constats et besoins.

En 2012, un collectif d'habitants, dont un boulanger et des agriculteurs, se réunit autour de l'idée de sauvegarder le patrimoine caractéristique de cette zone, en réhabilitant un moulin à vent,

dans un objectif patrimonial et économique. L'idée de structurer une filière meunerie émerge alors, et le collectif, soutenu par la commune de Hures la Parades, sollicite la FRCIVAM¹ Languedoc Roussillon (maintenant FRCIVAM Occitanie) pour les accompagner. En 2013, l'accompagnement commence avec une étude de faisabilité économique et sociale du projet de filière. À la suite de résultats positifs, l'accompagnement se poursuit afin de construire, en concertation, la mise en place d'une filière meunerie locale autour de la réhabilitation de ce moulin. Les objectifs et motivations affichés du collectif porteur

1 Fédération régionale des Civam, groupes d'agriculteurs et de ruraux engagés dans la transition agro-écologique.

du projet sont de relocaliser l'alimentation, garantir et sécuriser une production locale de céréales de qualité, participer au développement économique et à la création d'emplois, renforcer l'attractivité du territoire, fédérer les habitants (agriculteurs notamment) grâce à une démarche collective et à la réappropriation du patrimoine.

La construction d'une filière, une animation au long cours

Pendant cinq ans, l'animation réalisée permet de constituer un collectif d'agriculteurs, boulangers et habitants, et de mettre en place les premiers maillons de la filière : production de céréales, tests de mouture et de panification, promotion des produits auprès des habitants et visiteurs. Les essais de culture et de mouture permettent de choisir les variétés à semer, conforté par la réalisation de formations sur les techniques de culture, ainsi que des voyages d'étude pour s'inspirer d'initiatives similaires. Pendant cette période, la mouture se fait toutefois dans un moulin électrique, en attendant la mise en fonctionnement du moulin à vent. Des dégustations collectives d'essais de pains réalisés par les boulangers sont organisées, mais chacun ayant des conditions de travail très différentes, le collectif choisit de ne pas aller vers une recette commune de pain. Toutefois, côté farine, une marque et son logo sont créés. Cette farine s'appellera La Méjeanette. Dans le même temps, le collectif se formalise en association d'une vingtaine d'adhérents : l'association la Farine du Méjean.

Le meunier, acteur pivot de la filière

Le collectif fait le choix de rechercher un meunier, avant d'entamer les travaux de rénovation du moulin à vent. Il s'agit, en effet, que la personne qui va travailler au quotidien avec cet outil soit impliquée dans les grandes orientations des travaux du moulin afin de le façonner selon ses besoins, et qu'elle se l'approprie au mieux. Le réseau professionnel de la meunerie est mobilisé pour trouver cet artisan. Les boulangers sont, en effet, soucieux que la personne retenue ait déjà une réelle connaissance de ce métier complexe : être meunier, cela ne s'improvise pas, d'autant plus lorsqu'il s'agit de prendre en main un moulin à vent. Parmi les quelques candidatures reçues, l'une d'entre elles se dégage clairement. Thierry a travaillé trente ans dans l'industrie de la meunerie, il dispose d'une grande connaissance de toutes les étapes du métier. Il arrive avec l'envie de redonner du sens à son métier, de revenir à de l'authentique, de produire une farine de qualité pour une bonne alimentation et une bonne santé. En cela, il rejoint complètement les valeurs portées par le collectif. Le fait de voir une filière déjà en place qui lui permet de travailler directement avec tous les échelons le motive particulièrement, ce qui conforte les choix réalisés par l'association jusqu'à présent. Après une présentation de l'historique de la démarche et des attentes des uns et des autres, il est rapidement intégré dans la dynamique collective.

En 2017, les travaux de rénovation du moulin à vent sont lancés, portés par la commune

et soutenus par l'Europe, la Région Occitanie, le Département de la Lozère et la Fondation du Patrimoine. Ces travaux apportent du concret dans la démarche, avec un outil de transformation qui réapparaît sous les yeux de tous.

Le meunier en place et le moulin en fonctionnement: tout s'accélère. Les premières moutures sont réalisées fin 2017. Alors que le prévisionnel d'activité tablait sur quinze tonnes de farine par an, il en produit cinquante dès la première année, et affiche son objectif d'arriver à cent cinquante tonnes annuelles. Le collectif accueille de nouveaux agriculteurs, les boulangers se forment et s'habituent à cette nouvelle farine et le nombre de boulangers clients augmente également.

La restauration du moulin est très médiatisée, cet objet patrimonial fait rêver, cela fait parler et génère automatiquement de la clientèle pour la farine. Nul besoin de démarcher! Les particuliers s'intéressent à La Méjeanette (notamment pendant le confinement du printemps 2020) et des changements de comportement alimentaire s'observent. Face à cette demande croissante, l'enjeu est maintenant de mobiliser de nouveaux agriculteurs, notamment en agriculture biologique, afin d'atteindre les volumes nécessaires.

Le meunier, au cœur de la filière, est aussi le pivot du collectif, même si la nécessité d'un accompagnement extérieur par la FRCIVAM reste d'actualité.

Création et fonctionnement du collectif d'usagers

La dynamique autour de la gestion et valorisation de cette ressource locale qu'est la farine, est issue d'une initiative de citoyens, intéressés au départ par la valorisation du patrimoine matériel que sont les moulins à vent. C'est sur la base de cette envie que le collectif d'usagers se constitue et intègre des agriculteurs, des boulangers et des habitants. Le collectif informel du départ se structure assez rapidement en association. Celle-ci, créée en 2014, perdure dans sa volonté que tous les maillons de la filière puissent avoir droit de regard et participer à la construction de la dynamique. Depuis 2018, et l'arrivée de nouveaux agriculteurs, le collectif se renouvelle, de jeunes installés prennent le relais, ce qui participe à la pérennité du projet.

L'utilisation par l'animatrice d'outils divers, notamment issus de la sociocratie², a généré des situations intéressantes qui ont réussi à sortir des conflits. L'un de ces moments clés a été lors du blocage entre agriculteurs bio et conventionnels. Les discussions étaient tendues sur la façon d'aborder la structuration de la filière en articulant ces deux modes d'agriculture. Sur le modèle des cercles de décisions, emprunté à la sociocratie, l'animatrice décide alors de faire travailler de façon séparée les deux groupes: les agriculteurs conventionnels

2 La sociocratie est un mode de gouvernance partagé, basé sur la gestion par consentement.



d'une part, et les agriculteurs bio d'autre part, chacun devant se recentrer sur sa vision du projet, ses objectifs, les moyens qu'il souhaite se donner pour y parvenir. Avec un seul point de vigilance : on avance dans le projet tant que cela ne met pas en danger celui de l'autre groupe. Prendre ce temps de recul sur la situation leur a permis de voir qu'un élément les rassemblait : cette envie de faire vivre le territoire. Ils conviennent alors de se concentrer là-dessus, en acceptant que les visions soient

différentes et que le chemin emprunté ne soit pas exactement celui que chacun a en tête séparément. Cette recherche du consentement, plus que du consensus, guide le collectif dans son mode de fonctionnement.

Aujourd'hui, il existe donc un seul groupe, une seule filière, mais avec une gamme diversifiée composée de farines bio et conventionnelles. Cela comporte l'avantage de s'ouvrir à tous les agriculteurs

sur le territoire et de répondre à une demande diverse de la part des boulangers et des habitants.

Au-delà de l'association, un comité de pilotage est instauré. Il regroupe l'association, les collectivités et l'association dédiée au patrimoine et à la culture (à l'origine de la démarche) et permet un temps de partage qui garantit une cohérence globale du projet sur le territoire. La rénovation du moulin, par exemple, revêt des enjeux territoriaux et patrimoniaux forts (sentier d'interprétation, visites touristiques...). Le comité de pilotage est donc le lieu où cette multiplicité d'enjeux, et cette intégration au territoire, peut se faire.

Des citoyens moins impliqués sur la durée

Bien qu'initiateurs de la démarche, le constat est fait que les habitants sont actuellement moins impliqués dans le collectif. Les discussions ont assez rapidement été centrées sur des éléments techniques, et, un peu naturellement, lorsqu'il fallait parler du cahier des charges par exemple, ce sont les agriculteurs que l'on réunit, quand bien même les habitants-consommateurs auraient pu avoir un regard sur ce sujet. Une alternance de temps d'orientation générale impliquant les habitants et des temps plus techniques avec les professionnels, aurait peut-être permis de maintenir la mobilisation des citoyens. Ceux-ci ont toutefois apporté un regard complémentaire intéressant sur certains sujets : sur la façon de communiquer sur les produits, les enjeux de convivialité dans le collectif ou encore l'animation locale. En cela,



la diversité des points de vue de l'ensemble des usagers a contribué à la gestion de cette ressource alimentaire commune. Les temps collectifs de partage sur le fonctionnement global de la filière se poursuivent aussi, notamment lors du bilan annuel. Le meunier, de son côté, en lançant une opération de semence de maïs ancien dans les jardins qui a abouti à une mouture issue d'une production citoyenne, contribue aussi à l'implication des habitants.

Vers la construction de règles communes

La gestion de la filière s'établit sur la base de règles construites par le collectif d'usagers. Une marque a été déposée à l'INPI pour identifier la farine : La Méjeanette. Cette marque est adossée à une charte qui comporte des orientations relatives à la production des céréales (sans désherbants, apports azotés minéraux limités, incitation à la rotation des cultures pour préserver la fertilité...) mais également à la production de la farine (sans additifs) ou encore sur la boulange (ne pas la mélanger à d'autres farines si le boulanger souhaite communiquer avec la marque). Ces règles communes sont encore en cours d'évolution car la marque actuelle reste difficilement lisible pour les consommateurs, et la dimension gustative devrait être mieux mise en avant. L'idée est donc d'étudier la possibilité de prendre appui sur un label existant, qui réponde à ces besoins.

Un commun... des communs ?

Cette démarche de structuration de la filière farine sur la cause Méjean est issue d'un souhait de la part des habitants de « manger local ». Disposer de produits locaux et de qualité, se réappropriation son alimentation, ces objectifs ont été clairement mobilisateurs. Le collectif se construit alors autour de la ressource traditionnelle, et patrimoniale, du territoire : la farine. Il implique l'ensemble des usagers concernés, met en place des règles de gestion et de fonctionnement, qu'il réinterroge et fait évoluer. Mais au-delà, c'est aussi, et plus largement, le « bien vivre ensemble » qui est ici perçu comme un commun à gérer et faire vivre collectivement. Et cette volonté commune de faire vivre ce territoire permet de dépasser les clivages, pour travailler ensemble malgré les divergences.

POINTS SAILLANTS

- ▶ Une démarche de filière initiée et gérée avec des citoyens.
- ▶ Des règles de gestion de la ressource construites collectivement.
- ▶ Une vision commune forte et partagée qui fédère les acteurs du territoire et donne sens au projet.



Le Fin gras du Mézenc: une filière viande locale suscitée par des citoyens et des élus



Le Massif du Mézenc, situé en bordure orientale du Massif central, est à cheval sur les départements de la Haute-Loire et de l'Ardèche. Il abrite les sources de la Loire.

Situé à plus de 1100 mètres d'altitude, son climat montagnard est rude, marqué l'hiver par la burlle, le nom local du blizzard. L'économie repose principalement sur l'élevage agro-pastoral et sur l'attractivité touristique du territoire, avec ses dômes volcaniques, ses paysages agro-pastoraux et sa biodiversité florale exceptionnelle. Éloigné des grands axes de communication, ne disposant pas de centres urbains, et d'une densité d'environ neuf habitants par kilomètre carré, le massif du Mézenc est frappé par la déprise agricole dans les années

1990. Cette situation préoccupe l'association patrimoniale "Les amis du Mézenc", constituée d'environ 500 adhérents, ayant des racines familiales et/ou des résidences secondaires dans le territoire. Son objectif est d'identifier et de valoriser des éléments de patrimoine du Mézenc afin de favoriser son développement économique. L'association initie des recherches historiques, ainsi que des enquêtes dans un esprit ethnologique. Deux de ses membres sont particulièrement moteurs: l'un est sociologue et l'autre travaille dans une administration publique de Rhône-Alpes en tant que chef de service du développement rural.

Contre la déprise rurale... un foin d'exception

Mais sur quoi fonder des projets inédits, dynamiser l'emploi local, inciter à de nouvelles installations? Ce n'est pas évident: 50% des actifs en moyenne sur ce territoire sont dans l'agriculture, les autres dans le commerce, le tourisme, et les services liés; il n'y a pas d'industries. L'élevage bovin demande de la surface, l'accès à la terre pour des nouveaux arrivants n'est pas facile. «Les amis du Mézenc» constatent cependant que les pratiques d'élevage bovin sont très anciennes, avec des savoir-faire particuliers d'engraissement des animaux. L'influence méditerranéenne du massif permet une fenaison et un séchage des foins sur pré, ce qui est exceptionnel à cette altitude. Le foin du Mézenc a des qualités nutritionnelles reconnues, en partie liées à la flore diversifiée de ses prairies naturelles mais aussi au fenouil des Alpes, appelé localement cistre, une plante typique des prairies alpines. Peu apprécié des troupeaux au pâturage, il devient très appétent pour les animaux lorsqu'il est sec au milieu du foin. Il confère un parfum d'anis que l'on retrouve dans la viande persillée du Fin gras. Le Fin gras du Mézenc désigne des génisses de 24 mois minimum et souvent de 34 à 36 mois. Outre l'alimentation particulière des troupeaux, la production de Fin gras dure trois ans, ce qui est très long en comparaison des filières de viande classiques.

Le développement et la promotion d'une filière locale

L'association «Les amis du Mézenc» va à la rencontre des élus communaux des départements de l'Ardèche comme de la Haute-Loire, afin de contourner la fracture administrative. Plusieurs maires locaux et deux conseillers généraux sont immédiatement intéressés par la perspective de valoriser ce savoir-faire local. Ils constituent eux-mêmes une association d'élus en 1995 et commencent à mobiliser les agriculteurs.

Une vingtaine d'éleveurs se saisissent rapidement de la dynamique et fondent une troisième association, qui dépose en 1997 une demande d'AOC (Appellation d'Origine Contrôlée), laquelle sera adoptée en 2006 par l'INAO (l'organisme national certificateur). Durant cette décennie, l'association des élus continue d'œuvrer en soutien à la structuration et au développement de la filière Fin gras: les trois à quatre salariés recrutés appuient la structuration des circuits courts, la promotion gastronomique et la visibilité nationale, avec l'aide financière des deux Régions et des deux départements concernés.

Il a fallu une quinzaine d'années pour que la filière atteigne un niveau qui permette à l'association d'être assez solide sur le plan financier. En 2013, la labellisation européenne en AOP (Appellation d'Origine Protégée) constitue un ultime succès.

Alors que la filière Fin gras du Mézenc reposait initialement sur la vente de 100 animaux



par an, elle produit actuellement 1 300 animaux. Cette réussite économique est étroitement liée à l'alliance entre les éleveurs et les bouchers artisans du territoire, que l'association des élus a largement promue. « Les éleveurs ont tout de suite compris qu'en développant la vente directe ils perdraient la coopération avec les bouchers » explique Yannick Pochelon, ancien animateur de la filière Fin gras, aujourd'hui consultant des onze filières viandes AOP de France. « L'esprit d'aujourd'hui est

de différencier le métier d'éleveur de celui de boucher, d'autant que dans notre Région, il y a encore beaucoup de boucheries de village : parfois, un village de 1 000 habitants en compte deux ! L'objectif de la filière est donc le développement local via le soutien aux éleveurs mais aussi aux boucheries traditionnelles. »

Interdépendance, gestion collective et règles d'usage : le Fin gras, un commun alimentaire

La filière du Fin gras est stable et sécurisée, du fait des prix que la centaine d'éleveurs aujourd'hui en activité fixent eux-mêmes. En janvier, les grossistes locaux et les bouchers font le tour des exploitations et vont choisir des animaux nés, élevés et abattus sur le territoire AOP/AOC, qu'ils réceptionneront au fil de l'eau au cours de la saison. Cette filière permet des alliances entre éleveurs et bouchers parfois sur deux générations, et d'une année sur l'autre les bêtes sont quasi réservées d'avance. La contractualisation est rare, les accords étant passés à l'amiable et à l'oral. Yannick Pochelon considère que 40% des animaux sont encore aujourd'hui vendus directement des éleveurs aux bouchers. De la part des bouchers comme des éleveurs, les stratégies opportunistes sont vite découragées, la mauvaise réputation ayant un coût social bien supérieur au gain ponctuel.

L'interdépendance des usagers, la confiance mutuelle, mais aussi le contrôle des règles collectives par la possibilité de sanctions, sont donc déterminantes dans la filière Fin gras, qui constitue de fait un commun alimentaire. L'association Fin Gras du Mézenc, historiquement créée en 1996, en est le levier de gouvernance, et ses désormais 330 adhérents comptent une centaine d'éleveurs

d'Ardèche et de Haute-Loire, une soixantaine de bouchers et une trentaine de restaurateurs¹.

POINTS SAILLANTS

- ▶ Des citoyens et des élus misent sur un savoir-faire agropastoral traditionnel pour innover.
- ▶ Une filière viande locale est conçue comme un commun alimentaire et territorial.
- ▶ L'engagement de quelques éleveurs et élus convaincus et influents est nécessaire et suffisant.
- ▶ Sur le long terme, l'animation de la dynamique par des salariés est fondamentale.
- ▶ Les interdépendances entre éleveurs et bouchers locaux sont valorisées et préservées.

¹ <http://www.aoc-fin-gras-du-mezenc.com/accueil/>



Regard expert

Les communs, c'est ce dont on prend soin ensemble

Anne-Sophie Olmos

Anne-Sophie Olmos est élue à la ville de Grenoble (170 000 habitants), en charge de la commande publique et des communs et Vice Présidente au Cycle de l'Eau à la Métropole de Grenoble. Elle se définit comme municipaliste. Depuis 2014, la majorité municipale met en œuvre une politique qui associe les enjeux sociaux, environnementaux et démocratiques. C'est en travaillant sur les modes de gestion des entreprises publiques locales qu'Anne-Sophie Olmos s'intéresse aux communs territoriaux

et développe des processus de coopération et de gestion collective. À Grenoble, l'eau, l'énergie, le logement, entre autres, sont gérés par des opérateurs publics.

Vous êtes élue de la ville de Grenoble et vous faites référence aux communs dans votre mandat. Pouvez-vous nous dire pourquoi? Quelle différence faites-vous entre le souci des communs et celui de l'intérêt général?

Dans le mandat de la précédente équipe municipale, dont je faisais déjà partie, j'étais en charge du contrôle de gestion, ce qui impliquait de se poser la question : est-ce que les entreprises dont la Ville est actionnaire se portent bien et quels sont leurs modes de gestion? Or, si le statut public de ces entreprises nous permet de les gérer en fonction de l'intérêt général, un mode de gestion peut très vite être modifié, privatisé par une autre équipe. L'implication des habitants, le sentiment que ces outils publics leur appartiennent, sont un gage pour ces derniers de rester durables et ouverts à l'intérêt commun. Lorsque je parle des communs, je suis proche du courant du municipalisme¹. Nous avons, par

1 Le municipalisme est un mouvement de repolitisation locale impliquant directement les citoyen.ne.s dans l'élaboration des programmes puis leur mise en œuvre, par un renouvellement du fonctionnement démocratique et une réappropriation des institutions au niveau communal. Pour en savoir plus, voir par exemple : « A contre-courant. Un bilan des dynamiques de listes participatives aux élections municipales françaises en 2020 », Elisabeth Dau, août 2020, Commonspolis et Mouvement Utopia.

exemple, mis en place un comité d'usagers dans notre Régie de l'eau, afin que les habitants sachent pourquoi ils paient ce service et pourquoi il importe de protéger les zones de captage. Ce comité est composé d'une trentaine de membres répartis en quatre collèges : membres d'associations ; usagers-habitants ; usagers « spécifiques ou professionnels » ; et un collège ouvert. L'eau est administrée par la Métropole de Grenoble, mais on ouvre ainsi la gestion de la ressource à tous. Je relie le terme de communs au sentiment d'appartenance. Ceux qui ont droit à la parole ne sont pas seulement les propriétaires, mais toutes celles et ceux qui ont un lien avec la ressource, le bien, le milieu dont il est question. C'est-à-dire les propriétaires, mais aussi les usagers, les voisins, les salariés... Les communs, c'est ce dont on prend soin ensemble.

Parvenez-vous à passer de la co-gestion à la co-décision, c'est-à-dire à la gouvernance en commun?

Oui, on y arrive, mais c'est difficile. Certains modes de gestion coopérative favorisent la gouvernance en commun : c'est le cas des SCOP (sociétés coopératives de production) et encore plus des SCIC (sociétés coopératives d'intérêt collectif),

dont le troisième collègue est de composition libre et dans lequel les structures publiques peuvent être sociétaires. C'est le cas pour Citiz, les voitures en auto-partage proposées à Grenoble. Certains outils de participation des habitants nous aident aussi à gouverner en commun: par exemple les budgets participatifs, qui marchent bien. Mais avec un point de vigilance: ils sont destinés, selon nous, à générer de la coopération et non pas de la compétition! Par exemple, si deux collectifs d'habitants sont porteurs d'un projet sur un même quartier et si les projets sont similaires, notre rôle est de favoriser la rencontre, la convergence. Pour moi, le commun, c'est la coopération.

Le rôle de la collectivité est-il de proposer un cadre de gestion et de gouvernance, ou plutôt d'être garant de l'esprit des communs?

Nous devons être en posture de facilitateurs. Cela peut se traduire en accompagnant les envies, l'émergence et en posant ensuite les cadres adéquats si nécessaire. Il faut laisser les demandes des habitants exister et voir dans quel « tuyau » les faire rentrer, en prenant en compte la lourdeur et la complexité de notre administration,

très compartimentée. Par exemple, un outil municipal permettant de créer des communs est né d'une initiative d'un quartier de Grenoble et de sa rencontre avec la conseillère municipale en charge du secteur: des habitants d'un immeuble souhaitaient depuis des années, réhabiliter un espace en friche. Finalement, cette élue leur a dit: « Nous n'avons pas de budget, mais votre projet est très bien, alors allons-y, faisons le ensemble, organisons un chantier ouvert au public! » Cette élue a basculé de la posture « je défends l'intérêt général » à la posture « je fais avec ». Avec des agents municipaux et du matériel apporté par les uns et les autres, des habitants ont construit du mobilier urbain, nettoyé le stade... en peu de temps et avec peu d'argent. Ils en ont été fiers et émus!

En démocratie participative, on passe beaucoup de temps dans l'Agora et peu dans le Faire. Dans le Faire, on touche d'autres personnes. Et d'autres personnes viennent à nous, nous saisissent, indépendamment des dispositifs, des cadres.

Une des limites que l'on rencontre autour des communs, c'est la sécurité, notamment en ce qui concerne les occupations en commun des bâtiments publics. Si un squatt se met en place dans

un bâtiment inutilisé, pourquoi pas, mais s'il est dégradé nous sommes responsables de la sécurité des biens et des personnes. La limite des communs, c'est la contrainte juridique. Dans l'exemple précédent, qui a donné naissance au dispositif «Chantiers ouverts au public», nous avons utilisé le statut de «collaborateur occasionnel du service public» pour assurer des habitants qui mettent leur énergie pour le bien commun.

Qu'en est-il des dynamiques internes à la Mairie ? Une culture de l'action publique en commun se met-elle en place ?

La notion de commun n'est pas évidente à diffuser, il est difficile d'expliquer ce que c'est en quelques mots ! Certains agents de la Mairie sont porteurs de cette approche et s'en saisissent vite ; il est plus difficile de l'étendre à la gestion des entreprises publiques. Mais comme pour la démocratie participative, les communs c'est aussi un entraînement ! Il y a six ans, un seul service de la Mairie faisait de la démocratie participative. Aujourd'hui, cette démarche est présente dans chaque service. J'ai confiance dans le fait que cette approche va se diffuser. Au cours de ce mandat, notre équipe continuera à ouvrir

les modes de gestion des entreprises publiques locales, dans la continuité de la Régie de l'eau.

La question du changement d'échelle, l'un des enjeux complexes des communs, a-t-elle du sens pour vous ?

L'étape actuelle, pour nous, c'est l'alimentation en commun. À Grenoble, nous sommes obligés d'importer de la nourriture, il y a peu de terres agricoles. Si notre territoire en tant que bassin de vie veut aller vers l'autonomie alimentaire, cela implique de se tourner vers les territoires voisins, de développer une approche de bio-région, dont parle le chercheur italien Alberto Magnaghi² ; vous connaissez ?

2 Alberto Magnaghi, né en 1941, est architecte et urbaniste, professeur émérite à l'Université de Florence. C'est aussi un militant politique, qui préside depuis 2003 le réseau "Rete del Nuovo Municipio" [Réseau de la nouvelle commune], fédérant des administrations locales (italiennes et internationales), des représentants du monde associatif et des chercheurs autour de la problématique de la démocratie participative et des nouvelles formes de citoyenneté. Il critique la déterritorialisation de l'économie et plaide pour un développement local dans lequel le territoire est un bien commun permettant la reproduction de la vie biologique et sociale.



Gestion de l'eau



Gestion de l'eau : les savoirs et les engagements des acteurs locaux sont aussi un commun

Nils Ferrand et Émeline Hassenforder

Nils Ferrand est chercheur à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE), spécialiste de la concertation dans la gestion de l'eau.

Emeline Hassenforder est chercheuse au CIRAD, spécialiste de l'ingénierie et de l'évaluation des processus participatifs dans le domaine de la gestion de l'eau.

Tous deux ont animé la dynamique participative du programme européen

Interreg Spare (Planification stratégique des écosystèmes des rivières alpines), ainsi que le programme « Quelle stratégie participative pour la gestion locale de l'eau avec les citoyens ? » en partenariat avec l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse (AERMC) et cinq collectivités territoriales, dans le cadre duquel se sont déroulées plusieurs expériences visant à promouvoir la participation citoyenne dans la gestion de l'eau (voir l'expérience de la Drôme).

La théorie des communs éclaire-t-elle votre pratique et vos recherches sur la concertation dans le domaine de l'eau ?

Émeline Hassenforder. Les communs fournissent un cadre théorique qui permet d'identifier des éléments auxquels il faut prêter attention: des ressources à gérer, une communauté de participants, la construction de règles, etc. Cela permet de clarifier les choses quand on s'engage dans une démarche participative, par exemple lorsqu'il s'agit de construire ensemble une charte, ou de définir ce qui est acceptable ou non pour les différents acteurs. Ce cadre théorique permet une simplification du réel et en facilite la lecture. Mais tout cadre théorique a des limites. La théorie des communs crée des «boîtes» et isole des éléments qui, dans la réalité, sont diffus, mouvants et interconnectés.

En Tunisie par exemple, où je travaille actuellement, la concertation entre les acteurs locaux est, certes, déterminée par ces différents éléments, mais elle est également fortement conditionnée par l'histoire du pays, notamment par la politique de Ben Ali qui laissait peu de place à la participation. Ces éléments de contexte

sont considérés par la théorie des communs, mais je ne suis pas certaine que leur importance soit suffisamment prise en compte. Un collectif d'usagers se dotant de règles pour gérer une ressource commune n'est pas isolé du reste de la société. Le contexte, l'histoire ou la culture déterminent de façon importante les attitudes des individus face à la participation. Dans certains cas, ils les conditionnent si fortement que ces éléments extérieurs prennent le pas dans les stratégies de gestion d'une ressource commune.

Nils Ferrand. L'eau fait partie des communs les plus classiques dans les écrits d'Elinor Ostrom. Les démarches que nous accompagnons rentrent bien dans ce cadre, par exemple lorsqu'il s'agit, pour les participants eux-mêmes, de définir collectivement les règles du jeu, de construire un diagnostic participatif, puis de déboucher finalement sur des actions validées collectivement. Mais paradoxalement, la notion de commun me paraît plus éclairante quand on l'applique à des objets non classiques. J'en cite deux: l'espace public et la vérité. J'appelle «espace public», dans la suite d'Habermas, tout ce qui, dans une démarche de gestion de l'eau par exemple, accueille les moments

de dialogue, d'échange d'information, de prise de parole, de décision... Ce sont les débats, les moments où l'on agit ensemble... On peut considérer cet espace, qu'il soit physique ou uniquement délibératif, comme un commun. Il est mobilisé par les parties prenantes et structuré par leurs rapports de pouvoir.

La « vérité », c'est un ensemble de représentations, de savoirs et d'engagements qui se construisent progressivement du fait des apports de tous les participants. Ils y contribuent dès lors qu'ils sont considérés comme légitimes à donner leur avis, expliciter leurs visions, afficher leurs intérêts, partager leurs connaissances... Parler de commun à ce propos est une approche peu orthodoxe, mais c'est pourtant tous ces discours qui servent d'assise à l'action, qui sont partagés, utilisés et régulés. Le cadre de la théorie des communs y est transposable. La construction et l'évolution de ce commun sont structurées par les rapports de force. Il peut y avoir des modes de gestion de la vérité qui, comme les modes de gestion de l'eau, ont des issues différentes selon les méthodes que l'on va adopter pour organiser les échanges.

Les savoirs, les compétences, les représentations qui sont mobilisés lors d'une concertation constituent selon vous un commun.

Nils Ferrand. Pas uniquement les savoirs mais également les engagements. Il ne s'agit pas seulement de se mettre d'accord sur une représentation de la réalité, avec ce que cela suppose de preuves et d'épreuves, mais il s'agit aussi de s'engager sur ce qu'il convient de faire et de ne pas faire. C'est ce qu'on peut considérer comme une sorte de contrat social local. S'engager, c'est évidemment formuler une promesse, mais au-delà de cela, il s'agit de donner des garanties qu'elle sera respectée. L'ensemble des promesses, des garanties et de leurs conditions d'application me semble constituer en soi un commun, dont la dynamique se rapprocherait d'un commun environnemental comme l'eau.

Émeline Hassenforder. Les savoirs mobilisés lors d'un processus de concertation sont rarement considérés comme un commun. Si c'était le cas, on prêterait plus d'attention à leurs conditions de partage ou d'accès, ce qui est peu fréquent. On peut se poser la question de

la mobilisation des savoirs experts et de leur mise en dialogue avec les savoirs profanes. Dans l'expérience de la Drôme, certains citoyens ont cherché à comprendre les documents techniques, les traduire en langage accessible, les partager... Mais la construction d'un commun de savoirs est rarement posée.

Comment trouver une position médiane entre, d'un côté la seule validation des savoirs experts ou profanes et de l'autre l'affirmation relativiste qui consiste à dire que tout se vaut ?

Émeline Hassenforder. C'est une question complexe. On peut considérer que tous les savoirs ont une valeur égale et qu'ils doivent être traités comme tels pour construire un commun de savoirs. On peut aussi estimer qu'ils sont fondamentalement inégaux et qu'il faut mobiliser des moyens pour les «mettre à niveau» ou au moins faire en sorte que chacun de ces types de savoirs puisse s'exprimer. Il me semble que la distinction se pose plutôt dans ces termes. Une difficulté réside dans le fait que certains experts ont une vision très descendante, ils estiment que leur rôle est d'expliquer la vérité scientifique et non pas de faire état des connaissances,

ce qui est différent. Ils ont parfois du mal à changer de posture. Mais il est vrai aussi que parfois, certains citoyens peuvent également avoir tendance à se considérer eux-mêmes comme ignorants et non légitimes à participer. Il faut donc adapter l'approche en fonction des perceptions et des postures des différents acteurs en présence.

Nils Ferrand. Entre le scientisme et le relativisme, il y a des voies médianes, qui passent par des processus très pratiques. Il y a une évidence: les gens ont des représentations différentes de la réalité et c'est en fonction de celles-ci qu'ils agissent. Les experts reconnaissent l'existence de ces représentations mais certains d'entre eux oublient trop souvent que ce sont elles qui déterminent l'action. Faire la part de ce qui est avéré et ce qui ne l'est pas est une question de méthode. Cela passe par le langage, par le recueil des affirmations de chacun comme par la mobilisation de connaissances expertes, pour aboutir à une représentation partagée.

Martine Antona parle des communs comme des communautés structurées par des usages partagés. Peut-on parler de communautés et d'usages partagés quand il s'agit d'ouvrir la gestion de l'eau à des citoyens, comme dans l'expérience de la Drôme?

Nils Ferrand. Cette définition me convient parfaitement. Quand des acteurs, aussi divers soient-ils, partagent les ressources en eau d'un territoire, ils constituent une communauté de fait. Pour autant, ils n'en n'ont pas toujours conscience et ils ne sont pas nécessairement prêts à s'engager auprès des autres membres de cette communauté. Les interdépendances ne sont pas évidentes à percevoir, les révéler est un des objectifs de la concertation. La formulation des engagements n'est pas plus spontanée et c'est donc là un autre objectif. L'approche par les communs met l'accent avec raison sur l'importance des règles de gestion d'une ressource.

Émeline Hassenforder. Les interdépendances sont parfois indirectes, diffuses, ténues, invisibles aux yeux des acteurs. Faut-il les révéler, au risque peut-être de les figer? Je m'interroge à ce sujet.

Les communautés existent dans les faits mais elles sont évolutives, changeantes, avec des entrants et des sortants. Elles sont plus fluides qu'on ne l'imagine. Les formaliser, et donner à voir leur complexité, c'est parfois prendre le risque de faire peur et mener au découragement au lieu de mener à l'action. En tant que scientifiques, nous essayons de percevoir à quels changements en chaîne peuvent conduire certaines évolutions dans le fonctionnement des sociétés locales et dans leurs modes de gestion des ressources, mais la vérité c'est qu'il y a beaucoup d'incertitudes et que la causalité est toujours difficile à établir.

Nils Ferrand. C'est peut-être là une limite des approches en termes de communs: elles proposent une vision relativement statique alors que les dispositifs participatifs visent à produire du changement, à passer d'un régime d'appropriation des ressources à un autre. Tout changement véritable déplace nécessairement l'équilibre des pouvoirs entre les acteurs locaux. Quand on fait bouger quelque chose dans un territoire, on fait bouger autre chose ailleurs. Il est important que les acteurs eux-mêmes en aient conscience.

Peut-on dire que les démarches de gestion partagée limitent l'exclusion de certains acteurs?

Émeline Hassenforder. Ce n'est pas si simple. L'exclusion est une réalité fréquente dans la gestion collective des ressources naturelles. Cela peut être volontaire, par exemple quand on cherche à créer un groupe représentatif de citoyens et que l'on doit par définition exclure certains acteurs pour maintenir cette représentativité. Cela peut être également involontaire, par exemple quand un sujet qui est à l'ordre du jour d'une concertation s'élargit et qu'on ne pense pas à élargir en conséquence le périmètre des acteurs.

Nils Ferrand. Au-delà de l'inclusion ou de l'exclusion des acteurs, la question qui se pose est celle de leur autonomie individuelle et collective, condition de la démocratie. Se mettre d'accord sur une représentation du monde, sur la façon de gérer une ressource commune, sur les engagements que prend chacun et sur le mode d'évaluation de cette nouvelle organisation, c'est faire un pas important vers l'autonomie. C'est l'ambition que doit avoir l'ingénierie de la participation.



D'un projet de prévention des inondations à la solidarité de bassin



Dans les Monts du Lyonnais (Rhône), le Syndicat de rivières Brévenne et Turdine (SYRIBT) a été créé en 2006 par cinq communautés de communes traversées par les rivières Brévenne et Turdine. Ce bassin versant est marqué par un régime des eaux contrasté, qui combine de forts étiages estivaux, de hautes eaux hivernales, et des crues rapides, qui peuvent provoquer des inondations brutales et dévastatrices. L'aval du bassin versant, en particulier la commune de l'Arbresle, a été marqué par les crues de 1983 et de 2008, qui ont généré des dégâts matériels et psychologiques pour certains riverains. Une association d'habitants, Tous Unis Contre les Inondations (TUCLI), porte plainte en 2009 contre

le syndicat de rivière, la mairie de l'Arbresle et l'État. Face à la demande sociale, et dans le cadre du second contrat de rivières, le syndicat initie en 2012 un projet ambitieux de restauration hydraulique et écologique du bassin versant. Pour prévenir et ralentir les risques de crue en aval du bassin, ce projet prévoit la construction de six barrages écrêteurs de crue. Dans un objectif de restauration écologique des cours d'eau et de leur possibilité d'épanchement latéral, le projet planifie également la suppression de certains seuils et de portions de digues.

Une concertation soucieuse des riverains

Ce projet répond à une demande de protection des riverains contre les risques d'inondations en aval du bassin et bénéficie d'une Déclaration d'Intérêt Général. Elle permet à des organismes publics de réaliser des investissements sur des terrains privés. Mais le fait que ce projet impacte lourdement du foncier agricole est problématique pour les élus : plusieurs agriculteurs concernés ont déjà perdu des parcelles pour la création d'une zone d'activités quelques années auparavant, puis pour le chantier de l'autoroute A89 reliant Lyon à Roanne.

Afin d'organiser une communication soignée sur les enjeux du projet, et de prendre le temps de discuter de certaines modalités techniques, le syndicat lance une concertation ambitieuse avec l'appui d'un prestataire extérieur (la coopérative DialTer). Celui-ci propose de mettre en place trois niveaux de dialogue : un comité de pilotage décisionnaire, un groupe de travail force de propositions, et des réunions locales et ouvertes à tous les riverains sur chaque site concerné par les aménagements.

Les acteurs concernés par le dialogue

Associations

- Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature section Rhône
- Ligue de Protection des Oiseaux du Rhône
- Tous Unis Contre les Inondations
- Association Saint-Beloise de protection du cadre de vie et de l'environnement
- Fédération de pêche du Rhône

Acteurs publics

- Syndicat de Rivières Brévenne Turdine
- Chambre d'agriculture du Rhône
- ONEMA
- Agence de l'Eau
- Région Rhône-Alpes
- Communes de l'Arbresle, Bully, Chevinay, Souzy

Riverains

- Habitants dont les domiciles sont inondables
- Exploitants agricoles riverains du projet
- Propriétaires des parcelles riveraines du projet

Prestataires

- Bureau d'étude ISL (hydraulique)
- Bureau d'étude Biotec (restauration écologique)
- Vinci (ouvrages)
- DialTer (médiation)

Un impact technique, économique et relationnel du dialogue

Après six mois d'allers-retours entre le groupe de travail principal, le comité de pilotage, et les réunions délocalisées, le projet a largement évolué. Deux barrages écrêteurs de crue en place des six ouvrages prévus sont finalement retenus, et les linéaires de restauration écologique ont été revus à la baisse. L'expertise technique des bureaux d'étude a été mise au service de la réflexion et de la décision collectives. Le groupe de concertation leur ayant demandé de proposer différents scénarios à l'échelle globale ou locale du projet afin d'optimiser les coûts-bénéfices. De nouveaux éléments ont été ajoutés au cahier des charges des bureaux d'ingénierie comme ne pas prélever les matériaux nécessaires aux chantiers sur les terres agricole. La Fédération de pêche s'est particulièrement mobilisée pour minimiser l'impact des barrages sur la dynamique sédimentaire et piscicole et déterminer des mesures de compensation. L'emprise d'ensemble du projet sur le foncier agricole a été limitée, avec une implication forte de la Chambre d'agriculture pour proposer des barèmes

d'indemnisation équitables, et la prise en compte des besoins de chaque agriculteur au cas par cas. Les expropriations et les conventions d'occupation des parcelles ont été négociées à l'amiable entre le syndicat et chaque agriculteur, sans calendrier imposé. Les riverains habitant dans des zones exposées en aval, et les agriculteurs impactés par la construction des barrages en amont, témoignent de s'être sentis écoutés, reconnus et pris en compte.

Des jalons posés en fin de la concertation

À l'issue de la concertation, un comité de suivi a été instauré, impliquant les maires des communes concernées et un agriculteur riverain représentant ses pairs. Ce comité est chargé d'évaluer les besoins et les dégâts occasionnés en cas d'inondations dans la zone d'influence des barrages. Il a également préparé l'enquête publique liée au projet. Les protagonistes du dialogue peuvent en principe conserver des liens via le comité de rivière, l'instance de gouvernance réglementaire du syndicat de rivière. En parallèle à la concertation, le Syndicat a mis sur pied depuis 2008 un réseau de sentinelles, composé d'élus et d'habitants volontaires pour surveiller l'état des eaux en différents points du bassin versant.

Cette concertation d'une ampleur inédite sur le bassin versant a permis de valider collectivement de nouveaux aménagements sur les rivières Brévenne et Turdine, en prenant en compte les préoccupations des acteurs dans leur diversité. Ce dialogue a également généré de l'interconnaissance et

de la confiance entre des acteurs du bassin ayant auparavant peu de contacts. La solidarité amont-aval sur le bassin versant, affichée dans les documents du syndicat de rivière, a pris sens concrètement à l'occasion de cette concertation et dans les aménagements menés à bien. Dès lors, ce dialogue territorial a-t-il entériné une gestion des rivières Brévenne et Turdine comme des biens communs, avec des usages et une gestion appropriés et régulés collectivement ?

Un comité de suivi du projet à faire vivre

Les années passant, le comité de suivi mis en place à l'issue de la concertation se réunit peu. À travers ses différentes actions et représentations dans des groupes de travail, le syndicat entretient des relations régulières avec les agriculteurs riverains des barrages, la Chambre d'agriculture et la Fédération de pêche. Ces liens informels sont essentiels au maintien de la coopération et de la confiance avec le syndicat, mais il s'agit de liens bilatéraux : certains acteurs ont déjà sollicité le syndicat pour que le comité de suivi soit réuni formellement, afin de faire vivre une vision transversale sur le bassin. Par exemple de partager avec les agriculteurs riverains des barrages ce qui relève de la maintenance des ouvrages, de la sécurité ; ou de rendre concret pour la DDT (Direction départementale des territoires) en quoi les barrages et leur entretien modifient l'activité agricole et le cadre de vie de ces riverains. Pour la responsable du syndicat, si les échanges informels

et personnalisés sont précieux, ils se révèlent limitants si des changements de poste ont lieu au sein des structures. Le maintien d'instances formelles de dialogue permet de pérenniser une dynamique collective et des valeurs de dialogue, même si les individus changent. Ces valeurs de dialogue sont, par exemple, essentielles dans l'appréhension des conventions liées à la construction des barrages, mises en place entre le syndicat de rivière et les agriculteurs et propriétaires riverains. Ces conventions établissent des règles administratives et financières et sécurisent des droits et des obligations de part et d'autre. Mais elles ne se réduisent pas à des documents comptables et procéduraux à activer en cas d'inondation. Elles ont été élaborées, et sont investies, comme des ingrédients pour faire vivre des relations autour de la gestion des rivières Brévenne et Turdine.

Le comité de rivière : de l'information à la participation

Le comité de rivière est une instance règlementaire, dont la composition est validée par arrêté préfectoral. Il se réunit une fois par an, ce qui amène des écueils : certaines associations en font une tribune, quand d'autres désignées dans l'arrêté préfectoral cessent leurs activités ou ne se sentent pas concernées par les dispositifs présentés. Les associations locales de pêche qui sont affiliées à la Fédération départementale sont, en revanche, plutôt au courant des enjeux du bassin versant et des actions en cours. Par ailleurs,

le syndicat peut inviter des personnes qui ne sont pas membres permanents, ce qu'il met à profit : la totalité des maires du bassin versant sont ainsi conviés au comité de rivière.

La réunion annuelle de cette instance a usuellement pour objectif de présenter les avancées des procédures en cours : Contrat de bassin, Plan d'action et de prévention contre les inondations (PAPI). Mais le syndicat souhaite introduire plus de discussion et d'échanges lors de ces « grands messes ». Par exemple en proposant à ses partenaires d'intervenir et de présenter certaines actions. Sa directrice s'interroge également : « comment introduire plus de dialogue et de concertation en interne à notre syndicat, avec nos élus ? ». Une réflexion est engagée avec l'appui d'une consultante (MAI - Mobiliser Agir Inventer), afin de multiplier des temps informels en cours d'année : visite d'une station d'épuration, d'une exploitation agricole, d'un site d'aménagement...

Cependant, les élus communaux ont peu de temps pour s'investir dans une gestion et une gouvernance collectives du bassin versant, entre leur vie professionnelle et leurs mandats d'élus. L'enjeu est alors de coupler les réunions officielles et obligatoires à des séquences d'échanges et de convivialité. D'une certaine façon, le caractère réglementaire et normatif du comité de rivière est limitant pour en faire un espace d'appropriation et de gouvernance collective du bassin versant.

Des élus sentinelles et relais

Le réseau de sentinelles mis en place en 2011 par le syndicat de rivière est constitué d'élus et d'habitants volontaires, chargés de contrôler des échelles d'observation placées en rivière, près de chez eux. Mais la plupart des habitants volontaires ne se sont pas manifestés ces dernières années, et les solliciter un par un est un investissement trop important pour le syndicat. Celui-ci s'interroge sur la pertinence de ce réseau de surveillance, alors que les crues engendrant des inondations sont finalement rares et que les communes « pieds dans l'eau » en aval sont surtout concernées. En revanche, les élus des communes en amont du bassin, qui n'ont jamais subi un débordement de rivière, tiennent à leur rôle de sentinelle ! C'est leur « pierre à l'édifice », auquel ils contribuent aussi en transmettant toute information utile aux communes de l'aval, pour une prise en charge collective du risque sur le bassin. La solidarité amont-aval s'exprime aussi dans les prêts de moyens humains et matériels entre communes lors des crues.

Face à ce constat, le syndicat envisage de pérenniser ce réseau d'élus-sentinelles constitué au départ autour de l'alerte, mais en élargissant ses missions à l'observation des pollutions, des étiages, des à-secs... En les impliquant également dans les projets et les actions du syndicat, que ce soit pour rencontrer un agriculteur, une entreprise, ou visiter un chantier. Et en investissant ces élus comme des relais vers leurs citoyens respectifs sur les communes. Ces élus-sentinelles et relais,

volontaires pour s'impliquer dans les dynamiques de gestion de l'eau au-delà de leurs engagements électifs, témoignent de leur appropriation collective des rivières Brévenne et Turdine, et d'une aspiration à se mobiliser pour le bien commun du bassin versant.

POINTS SAILLANTS

- ▶ Dans un contexte de tensions entre acteurs, un projet potentiellement conflictuel associe toutes les parties concernées et pose les bases d'une solidarité de bassin entre communes.
- ▶ Une concertation formelle, couplée à de nombreux échanges informels, crée des liens de confiance durables.
- ▶ Des instances de concertation trop rigides ne permettent pas de pérenniser l'engagement des acteurs dans une appropriation et une gestion collectives : un commun nécessite de faire des choses concrètes ensemble.



Le site du barrage de Roselend : vers un nouveau commun



Le barrage de Roselend a été construit entre 1955 et 1962 par EDF, afin de créer une retenue d'eau de 187 000 000 m³, impliquant de déplacer une chapelle et de mettre sous eau le hameau de Roselend et quinze des cinquante-quatre alpages de la vallée. Depuis, cette retenue constitue une réserve d'énergie renouvelable équivalant à 500 millions de kWh, tandis que la Route des Grandes Alpes traverse ce magnifique site d'alpage pour rejoindre la Tarentaise (hors période de neige).

En 2016, la mairie de Beaufort (Savoie) et EDF initient une concertation ayant pour objectif « de favoriser un développement équilibré à Roselend, dans ses quatre dimensions : pastoralisme,

tourisme, hydroélectricité et biodiversité ». Cette concertation fait suite à une proposition de préservation de la biodiversité par la mairie de Beaufort, avec un projet d'arrêt de biotope ayant soulevé une forte opposition chez les éleveurs travaillant historiquement sur le site.

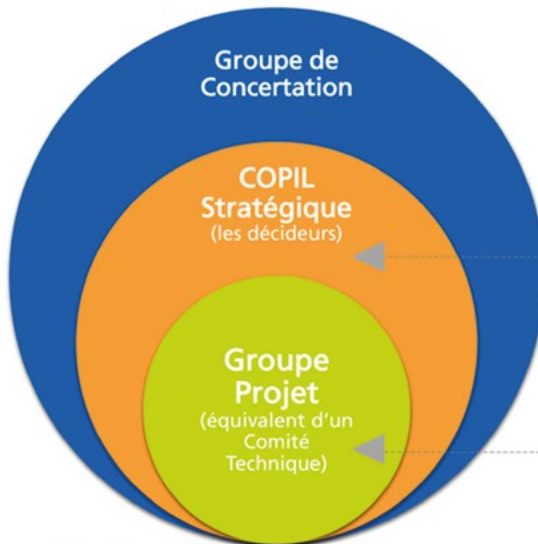
Une concertation initiale sous tension

Pour conduire cette concertation, l'appui d'un intervenant extérieur et neutre est alors sollicité : c'est la Scop Dialter, qui réalise des entretiens individuels et confidentiels préalables. Différents enjeux émergent, comme le développement touristique freiné par des enjeux de sécurité du barrage,

un manque d'infrastructure et une faible coordination des acteurs. La préservation de la biodiversité dans les alpages se révèle aussi comme une contrainte mal vécue par des éleveurs, qui entretiennent également des relations difficiles avec les agents d'EDF. Celles-ci sont grandement liées à la construction du barrage et, notamment, à la manière dont les achats de terre ont été négociés. En ce qui concerne l'entreprise, ses objectifs sont pluriels : restaurer les relations, tisser des projets avec le territoire, et améliorer son image en préservant les berges du lac dont elle est propriétaire. Ces objectifs s'inscrivent dans des enjeux stratégiques,

la Commission européenne ayant mis en demeure la France pour qu'elle ouvre à la concurrence ses concessions hydroélectriques, jugeant EDF en position dominante.

Avec l'appui d'un groupe-projet composé de la Société d'Economie Alpestre de Savoie (SEA 73), du Conservatoire des espaces naturels de Savoie (CEN 73), d'EDF et de la mairie de Beaufort, la concertation va associer des représentants de tous les types d'acteurs concernés par la valorisation touristique de Roselend et le maintien de son intégrité : opérateurs touristiques et de loisirs, agriculteurs et éleveurs, services de l'État et des



Source : EDF, Commune de Beaufort, SEA Savoie, CEN Savoie

- **Rôle** : Co-construire une vision partagée et un plan d'actions à proposer aux décideurs
- **Composition** : Groupe Projet + COPIL Stratégique + Agglomération d'Arlysière + OT + SICA + AFP + ACCA + EDF biodiversité + alpagistes + Association de pêche + accompagnateurs moyenne montagne + laboratoire naturel de Roselend + coopérative laitière de Beaufort et restaurateurs + FACIM
- **Rôle** : Validation du plan d'action et préparation de la décision pour les financeurs
- **Composition** : Groupe projet + GIDA + Maire de Beaufort + Président de la Commission Tourisme de la Commune de Beaufort + Directeur du GEH SMB d'EDF
- **Rôle** : Impulsion, coordination, rédaction, mise en forme, appui à la concertation
- **Composition** : Commune, EDF + CEN 73 + SEA 73



collectivités territoriales, associations environnementales... Le soutien de l'élevage est aussi au programme, l'une des premières réalisations au cours de la concertation étant l'installation d'abreuvoirs pour éviter aux troupeaux d'avoir à descendre dans le lit du torrent (avec des risques de montée soudaine de l'eau).

Concrètement, sur un petit alpage, les troupeaux s'abreuvaient dans le lit d'un torrent, utilisé

également pour le délestage de l'usine hydraulique des Saulces située en amont (le délestage provoque l'arrivée d'une lame d'eau soudaine pouvant atteindre plus de deux mètres de hauteur). Pour éviter les accidents, EDF empêchait l'accès aux rives de ce torrent en mettant en place tous les ans des filets, provoquant des difficultés d'accès pour les troupeaux (le niveau d'eau du barrage étant trop bas et les rives trop abruptes par ailleurs pour

accéder à l'eau). Le manque de dialogue conduisait alors les éleveurs à parfois « ouvrir » les filets afin de permettre à leurs animaux d'accéder à l'eau. Au cours de la concertation, il a été proposé de mettre en place un réseau d'abreuvement, facilitant le travail des éleveurs, tout en répondant aux enjeux de sécurité du site. La SEA a réalisé l'avant-projet sommaire, fait le lien avec les dispositifs de financement existants pour ce type de projet, et EDF a apporté l'autofinancement nécessaire à la réalisation du projet. Le portage administratif a été réalisé par l'Association Foncière Pastorale du Cormet de Roselend.

Trois axes d'actions vont découler de cette concertation, portant d'une part sur le développement de l'attractivité du site, d'autre part, sur la préservation du patrimoine naturel et culturel, enfin sur la régulation des flux de visiteurs.

De la concertation à la gouvernance territoriale

À l'issue de la concertation, une pérennisation des instances de dialogue est proposée afin de suivre la mise en œuvre des actions et de disposer d'un cadre de coordination des actions et de portage de projets sur le territoire complexe de Roselend. En effet, le foncier du site appartient pour partie à EDF, à la commune, et aux propriétaires privés rassemblés dans une association foncière pastorale autorisée, l'AFP du Cormet de Roselend qui s'étend sur plus de 15 000 ha. L'AFP assure sur le territoire le portage auprès des financeurs de projets

d'amélioration des alpages, mais la valorisation et la régulation touristiques ne font pas partie de son objet statutaire, tandis qu'en matière de financement des actions, EDF et la commune sont les principaux pourvoyeurs.

En pratique, tous les travaux engagés sur le site de Roselend doivent être validés par le comité de pilotage qui se réunit deux fois par an, mais aussi par les instances décisionnaires d'EDF et de la mairie de Beaufort. Le cadre institutionnel mis en place au début de la concertation a permis d'assurer une continuité de la dynamique, et d'y accueillir les nouveaux élus à la suite du renouvellement du conseil municipal, dont les membres n'ont pas pris part à la concertation de 2016. Le déconfinement a entraîné un afflux de 25 000 visiteurs au cours de l'été 2020, et cette première crise a montré aux nouveaux élus l'intérêt de pouvoir rassembler rapidement des interlocuteurs ayant des relations de coopération anciennes et régulières. D'après le représentant de la SEA 73, les éleveurs et les représentants d'EDF n'ont jamais autant échangé, et le fonctionnement en silo des acteurs sur le site n'a plus cours. Il met en avant l'importance du faire-ensemble, au-delà du cadre de gouvernance formelle, et la création de l'interconnaissance et de la confiance par le biais de projets concrets. Par exemple, l'aménagement de parkings et de toilettes a fait l'objet d'une discussion entre le bureau d'étude mandaté et les usagers sur le terrain, dans différents secteurs du site : une aire de parking en zone plate a finalement été abandonnée au regard de sa valeur pastorale et des

potentielles nuisances qu'elle aurait occasionnées. Une expérimentation de machines à traire à hydrogène est aussi conduite entre des éleveurs et des ingénieurs d'EDF.

Les relations au fondement du commun

Les différents usagers se sont appropriés le site de Roselend et celui-ci fait l'objet d'un partage collectif au travers d'un cadre formalisé, avec des règles de fonctionnement. Les processus de décision, avant d'être soumis à la validation des élus et de la direction d'EDF, sont délibérés au sein du comité de pilotage multi-acteurs (voir schéma ci-dessous). Les orientations en matière d'aménagement et de développement du site n'impliquent donc pas uniquement ses propriétaires fonciers. Pour le représentant de la SEA impliqué dans le groupe projet depuis ses débuts en 2016 : «Ce qui est surtout en jeu dans cette évolution, c'est la connaissance de l'autre. On a purgé un historique, et on est passé à une autre logique. Désormais, on fait des choses ensemble, en étant passé de la défiance à la confiance». Cela ne signifie pas une absence de conflits entre personnes, ou de conflits d'intérêts entre structures, mais la fin des oppositions de principe et une certaine sincérité dans les relations.

La portée au long cours de cette concertation est aussi liée à la formation au dialogue territorial et/ou à la médiation de salariés au sein de la mairie de Beaufort, d'EDF et de la SEA. Acteurs historiques de la concertation, ils sont désormais bien

identifiés pour recevoir, transmettre, porter des propositions, et partagent une culture commune. Ces garants et ces artisans du commun constituent à la fois un point fort et une fragilité de la dynamique, dès lors que les valeurs et les modalités de coopération reposeraient principalement sur leurs épaules.

POINTS SAILLANTS

- ▶ La concertation animée par un tiers neutre permet de traiter des conflits historiques et de prendre en compte les préoccupations d'acteurs ayant peu de leviers pour se faire entendre.
- ▶ Un cadre institutionnalisé de dialogue favorise la pérennisation de la dynamique collective même si les décideurs changent.
- ▶ Le maintien de rapports de confiance et de pratiques de gestion collective repose sur des personnes ayant des aptitudes au dialogue et à la médiation.



Les citoyens et la rivière Drôme



En matière de gestion de l'eau, bien commun par excellence, les décisions sont souvent prises collectivement au niveau local. En France, c'est le cas depuis la loi sur l'eau de 1992 qui institue les SAGE, les Schémas d'aménagement et de gestion de l'eau. Pour établir un SAGE sur un territoire donné, une Commission locale de l'eau (CLE) se réunit régulièrement et, au prix de longs travaux et d'un patient dialogue, brosse un diagnostic des ressources en eau, définit des priorités pour leur bonne gestion et établit un plan d'actions. Qui sont les membres de la CLE? Ce sont des représentants de l'État, des collectivités territoriales et des organisations collectives regroupant les usagers. De fait, les SAGE laissent

donc à l'écart une grande partie de la population puisque les «simples citoyens», autrement dit les habitants à titre individuel, n'y participent habituellement pas. Nombreux sont ceux qui, parmi eux, ne se sentent pas représentés par les élus, encore moins par des représentants d'associations ou de groupes professionnels auxquels ils n'appartiennent pas. Ils considèrent donc qu'on n'y entend pas leur voix, alors qu'ils sont concernés par les décisions qui seront prises par la CLE. Les ressources en eau et les milieux naturels qui lui sont liés sont des éléments de leur cadre de vie. Est-il possible de rendre plus démocratiques les SAGE en y intégrant des habitants à titre individuel? Comment associer les citoyens à la gestion

de l'eau? C'est à ces questions qu'ont tenté de répondre des acteurs locaux de la Drôme.

À partir de 2016, s'engage un projet de recherche-action qui vise à expérimenter la participation de citoyens dans des dispositifs de gestion concertée des ressources en eau, par exemple en suscitant l'organisation d'évènements publics sur le territoire¹. Dans ce cadre, est créé un collectif nommé Groupe Débat pour l'Eau (GDE) intégrant une cinquantaine de personnes. C'est dans ce cadre incitatif que la CLE s'ouvre à la participation

¹ Le projet SPARE (Planification stratégique des écosystèmes des rivières alpines) est un projet européen Interreg décliné dans la région par l'INRAE (ex-IRSTEA) en partenariat avec le Syndicat mixte de la rivière Drôme (SMRD). Il a été animé notamment par Nils Ferrand et Emeline Hassenforder (voir entretien).

d'individus. En 2017, des réunions participatives et des réunions d'information sont organisées, puis des citoyens sont invités aux réunions de la CLE en tant qu'observateurs. Deux d'entre eux peuvent participer aux réunions plénières, l'un d'eux au bureau de la CLE et trois aux réunions thématiques. Ils sont choisis par le Président de la CLE sur une liste de citoyens volontaires. De 2017 à 2018, onze citoyens participent ainsi à dix-huit réunions de la CLE, lisent les nombreux documents techniques, échangent avec les acteurs de l'eau, c'est-à-dire les institutions, associations et organisations professionnelles, habituellement représentés dans les SAGE.

Ce dispositif débouche sur un diagnostic citoyen de la rivière Drôme, transmis à la CLE et



utilisé par les commissions thématiques du SAGE. Les citoyens apportent des contributions de terrain concrètes et posent des questions au plus proche des préoccupations d'une grande partie de la population. Leur travail met l'accent sur des thématiques jusqu'alors peu traitées dans le cadre du SAGE: la baignade, le paysage, l'attachement de la population à la rivière et à ses abords, le risque d'inondation et la protection des personnes.

L'apport des citoyens aux débats sur l'eau

En 2019, lors de la révision du SAGE, la réglementation nationale² impose une concertation préalable qui encourage la participation citoyenne. Un nouveau processus participatif est mis en place. Il mobilise environ 70 personnes, ce qui est modeste mais qui s'explique par de moindres moyens disponibles pour l'animation, ce qui a limité le nombre de réunions et la communication autour de l'évènement. Pour éviter toute redondance, le SMRD oriente ce nouveau processus de concertation sur la priorisation des objectifs du SAGE. Cela se traduit par des réunions locales et un atelier d'une journée à l'échelle du bassin versant, le tout étant accompagné par des garants de la participation issus de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). Cette nouvelle phase de participation conduit, entre autres, à l'adoption d'un nouvel objectif, intitulé «Sécurité des populations actuellement



exposées aux inondations» qui était précédemment intégré dans un autre enjeu. L'ensemble des propositions de modifications de la stratégie issues de la participation citoyenne représente un apport conséquent pour le SAGE de la Drôme.

Les citoyens incitent également les techniciens à écrire les objectifs du SAGE de façon plus claire et à mieux expliciter leur action. En effet, le langage des spécialistes est rarement compris par tous, comme le fait noter la directrice du Syndicat mixte de la rivière Drôme: «Cela m'a fait réaliser que les documents du SAGE étaient illisibles pour les citoyens. On n'écrit pas "Restaurer un milieu", il faut donner un sens». Les citoyens font prendre conscience aux responsables du SAGE de leur relatif isolement du reste de la population. Ce que confirme la chargée de mission du même

² Ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016 sur le dialogue environnemental.



organisme : « On a gagné en transparence, on a progressé dans notre capacité d'écoute des citoyens ».

Bref, l'arrivée des citoyens bouscule les routines de travail et permet aux autres membres de la CLE de sortir de l'entre-soi, ce que résume un des citoyens : « C'était une machine un peu vieillissante et s'il n'y a pas un peu de renouveau, ça tourne en rond, on ne voit plus les vrais problèmes ».

Les inquiétudes des autres participants

Pourtant, des tensions sont apparues. Les citoyens du « Groupe débat pour l'eau » ont gagné en assurance et en autonomie lors du processus de concertation. Cela a été jugé positif par les

animateurs du SAGE mais n'a pas manqué de créer des difficultés avec certains autres participants.

Les services de l'État, qui font partie de la CLE, ont été parmi les plus inquiets des effets possibles de la participation citoyenne. La DREAL, la Direction départementale des territoires, l'Agence régionale de santé, l'Agence française pour la biodiversité ou encore l'Agence de l'Eau : ces organismes publics ont manifesté la crainte que les avis citoyens ne fassent sortir la CLE du cadre réglementaire et n'entament sa crédibilité. Le SAGE est, en effet, un outil encadré par la réglementation française et européenne, qui doit être cohérent avec les autres politiques publiques et les documents

d'orientation comme le Schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau.

Ces craintes exprimées révèlent une inquiétude plus fondamentale, celle de voir leur influence se réduire. C'est la même inquiétude qu'ont exprimée des représentants d'associations du territoire, que ce soit dans le domaine de l'agriculture, de la pêche ou de la protection de la nature.

Sans compter la difficulté que représente l'arrivée d'acteurs qui ne sont pas «représentants de». «Dans le système actuel, fait ainsi noter un participant à la CLE, il faut qu'on représente quelque chose». Or, les citoyens ne prétendent pas représenter la population non organisée. Ils interviennent à titre personnel, dans le souci de diversifier les visions et d'enrichir les réflexions, plutôt que de contribuer à un équilibre des forces en présence dans le territoire.

Encadrer la concertation

Le fonctionnement de la CLE et l'élaboration du SAGE sont très encadrés, notamment par la loi sur l'eau de 1992 et les divers textes réglementaires qui en découlent. Plus récemment, la concertation préalable a également fait l'objet de textes réglementaires, issus des ordonnances de 2016 sur le dialogue environnemental. On peut donc penser que dans le cas d'un SAGE, la formalisation des relations entre les acteurs concernés, notamment les organisations du territoire et les citoyens, les collectivités concernées et l'État, est suffisamment

fournie pour laisser peu de place à l'arbitraire et pour dessiner un contexte de travail clair.

Pourtant, afin d'encadrer la participation citoyenne, deux nouveaux documents ont été nécessaires. L'un d'eux précise les règles de participation, comme une sorte de guide de bonne conduite; l'autre définit l'articulation entre les participants et la CLE. La rédaction de ces documents a été inspirée par les chercheurs du projet Spare et ils ont tous deux été co-écrits avec les participants.

Le syndicat a tenté d'obtenir des participants qu'ils signent la charte de la participation, mais seule une très petite minorité d'entre eux (6%) a accepté de s'y plier. Le Syndicat estime cependant que ces règles de la participation, qui ont



été transmises à tous, ont contribué à rendre les débats plus fluides et plus constructifs. Elles se sont même révélées utiles pour « rappeler à l'ordre » les citoyens qui ne respectent pas leur tour de parole ou qui font des interventions décalées avec le sujet.

POINTS SAILLANTS

- ▶ L'ouverture à des citoyens d'un dispositif de concertation habituellement réservé à des représentants de collectifs et d'institutions.
- ▶ Une démarche collective pour élaborer les règles et les conditions de cette ouverture.
- ▶ Une capacité d'innovation dans des procédures très encadrées par la réglementation.

Les citoyens et la gestion de l'eau : les enseignements de l'expérience

Dans plusieurs territoires, des dispositifs participatifs tentent d'élargir le périmètre des usagers engagés dans la gestion des ressources en eau et d'impliquer en particulier les citoyens. Quels effets la participation citoyenne a-t-elle eus sur les projets?³

La Sévenne: peut-on démocratiser un sujet technique ?

Sur la rivière Sévenne, en Isère, le projet consiste en une « restauration hydromorphologique », une expression obscure qui recouvre des aménagements divers comme l'adaptation des petits barrages à la circulation des poissons, la recherche de zones d'expansion de crues visant à réduire les inondations, la création de pièges à gravier, etc. Autant de sujets qui mobilisent des connaissances techniques sur le fonctionnement de la rivière et qui font intervenir des experts. L'objectif du Syndicat isérois des rivières Rhône aval (SIRRA) était pendant de co-construire le programme des travaux en mobilisant des institutionnels (une quinzaine d'organismes publics et de

³ Ces projets ont été accompagnés par l'Irstea (Inrae) et l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse de 2017 à 2020. Les retours d'expérience sont tirés du document de synthèse: *Quelle stratégie participative pour la gestion locale de l'eau avec les citoyens ? Irstea et Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse, 2020.*



collectivités), les riverains (environ 20 d'entre eux ont participé sur plus d'une centaine d'invités) et les citoyens (environ 15 personnes ont contribué après une campagne de communication large qui a visé plus de 2000 foyers). Des ateliers ont permis de brosser un état des lieux, de prioriser des enjeux et de définir des plans d'action.

La participation des citoyens a-t-elle changé quelque chose? Les citoyens eux-mêmes pensent que non. Ils jugent avoir eu peu de prise sur les décisions mais sont cependant reconnaissants au syndicat de leur avoir donné l'opportunité de connaître les projets et de diffuser de l'information à ce propos. Ils estiment que les discussions étaient d'abord une affaire de techniciens et que cela était finalement légitime. Ce point de vue est partagé par les élus, qui reconnaissent par ailleurs ne pas avoir été enthousiastes à l'idée de faire participer des citoyens. Ils jugent comme eux que les débats étaient souvent très techniques et qu'ils ont donc fait une large place aux experts, au détriment de leur propre marge de manœuvre.

Du point de vue du syndicat, au contraire, le projet a été significativement modifié à la suite de la participation citoyenne: budget doublé, séparation des travaux en deux segments, modification de l'emprise du linéaire, création d'un cheminement piéton, d'un accès à la rivière, etc.

Ces différences d'appréciations sur ce que doit le résultat aux uns et aux autres sont assez fréquentes dans les processus participatifs et il faut dire qu'elles procèdent de mesures éminemment subjectives. Autres effets de la participation que l'on retrouve souvent dans les concertations réussies: d'un côté, les citoyens se sont sentis accueillis et pris en considération; de l'autre, le syndicat pense que la démarche lui a permis de faire reconnaître sa compétence technique, de faire disparaître la méfiance initiale des citoyens et de gagner en légitimité.



Les Usse: au plus près des habitants

Un plan de gestion a été établi pour les Usse, une rivière de Haute-Savoie. Le principal usage de l'eau est la consommation des ménages et non pas celle des agriculteurs comme le pensent la plupart des habitants. Pour les sensibiliser, le Syndicat de rivière SMECRU, avec l'appui du CPIE Buguey-Genevois, décide d'inviter des citoyens à partager le diagnostic, définir des orientations et faire des propositions de scénarios et de pistes d'actions qui viendraient nourrir les réflexions, en amont de la rédaction d'un Schéma territorial de gestion et d'économie de la ressource en eau. Pour cela, une concertation est mise en place et un collège de citoyens de quatre personnes est intégré au Comité de rivières.

Pour aller au devant d'une population non initiée et afin de multiplier les contributions, une opération baptisée « Alerte à Malib'Usse » est organisée en profitant d'évènements festifs locaux. Elle propose une « Rand'eau », des « Bistr'eau », des ateliers, un théâtre forum... Une communication délibérément ludique et voyante, qui vise à sortir du public habituel et qui bénéficie d'un certain succès sur le plan local.

Pendant, il est compliqué de combiner cette forme de participation ponctuelle avec la préparation du plan de gestion d'autant plus que la démarche participative est fluide, alors que la procédure institutionnelle prend plus de temps que prévu pour des raisons administratives. Les deux processus restent donc relativement séparés. C'est

ce que résume une participante en estimant que « d'un côté, il y a beaucoup d'élus et de professionnels qui restent un peu entre eux et, de l'autre, les ateliers qui sont adressés au public ».

Dans cette expérience comme dans la précédente, les élus estiment que la démarche participative a permis de modifier l'image du syndicat, qui est apparu plus proche de la population. A-t-elle pour autant contribué à faire de la rivière un bien commun pour la population ? C'est une autre histoire. Une animatrice de la démarche estime cependant que de plus en plus de citoyens se sentent concernés par ces enjeux. Ce qui manque, ce sont les possibilités pour eux de participer.

L'Huveaune : l'inondation, un risque commun ?

Sur l'Huveaune (Var et Bouches-du-Rhône), l'objectif du Syndicat intercommunal est de mettre en place un plan de prévention des inondations. Une contribution de citoyens est prévue sur le diagnostic et les actions mais finalement, seule une consultation sur le diagnostic est réalisée. Il s'agit également de créer un réseau d'ambassadeurs pour les politiques de gestion de l'eau. Un groupe d'une quinzaine de citoyens est constitué et une consultation en ligne est lancée pour recevoir les témoignages de la population sur les inondations et pour recueillir des propositions.

Le choix de la consultation numérique est diversement apprécié : certains participants jugent que c'est pratique, d'autres que c'est insuffisant et

qu'il faut de l'action sur le terrain ou des réunions physiques.

La démarche participative a été interrompue prématurément du fait de contraintes administratives qui s'imposent au Syndicat, ce qui montre la difficulté d'adapter les démarches participatives aux logiques institutionnelles. De ce fait, il n'est pas possible de savoir si les citoyens auraient pu avoir un impact sur le plan de prévention des inondations. Les contributions recueillies montrent que les citoyens se sentent concernés par le risque d'inondation mais préféreraient s'engager dans des actions concrètes, par exemple le nettoyage de la rivière et l'entretien des chemins. La création d'un groupe citoyen de « sentinelles de crues » reste à l'ordre du jour.



Les communs, d'Elinor Ostrom à aujourd'hui

Martine Antona

Martine Antona est chercheuse en économie de l'environnement à l'UR SENS, au CIRAD (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement). François Bousquet et elle s'intéressent dès les années 1990 aux travaux d'Elinor Ostrom et collaborent avec des chercheurs de l'Université d'Indiana (école de Bloomington) et de l'IASCP (International Association for the Study of Common Property). En 2011, ils co-organisent la venue d'Elinor Ostrom en France, dont le programme comprend

des conférences et des temps d'échanges avec la communauté scientifique et avec le grand public à Montpellier et à Paris, qui donneront lieu à un ouvrage (Antona et Bousquet, 2017).

La référence aux communs, initiée par Elinor Ostrom, est en vogue actuellement pour qualifier des initiatives très diverses, ce qui entraîne une certaine confusion. Pour prendre le contre-pied d'une tentative de définition des communs, qu'est-ce qui, à l'inverse, ne serait pas un commun ?

Je voudrais d'abord rappeler quelques étapes historiques: Elinor Ostrom est une scientifique, pas une activiste! Dans les années 1970, alors que la propriété est associée à la modernité et considérée comme nécessaire à la paix et à la sécurité, on commence à parler de crise environnementale et à entendre des critiques sur les limites d'une régulation par l'État ou le marché. Elinor Ostrom observe que, dans certains cas, des ressources naturelles collectivement appropriées sont néanmoins préservées, et, dans d'autres cas, pas du tout. Elle développe une démarche empirique et déductive, en analysant une centaine d'exemples à travers le monde. Elle constate que, dans les cas de ressources gérées collectivement avec succès, une communauté d'usagers interdépendants élabore des règles, qui contribuent à générer de la confiance. Par la suite, elle

va modéliser (au sens de représenter) les situations où se construisent collectivement des modalités d'accès et de partage de l'appropriation de ces ressources, en réponse à un problème donné.

Pour répondre à votre question, je constate effectivement que la référence aux communs est en vogue, car on l'utilise comme un synonyme de «gouvernance collective» au sens large. Mais dans ce type de gouvernance, il peut aussi y avoir des rapports de force importants.

En premier lieu, dans les communs, la notion d'interdépendance est centrale: entre les usagers d'une ressource, et entre ces usagers et la ressource. Le fait d'avoir des accès et des usages collectifs n'est pas suffisant pour parler de communs si les individus sont indépendants les uns des autres!

En second lieu, dans les communs, les usagers participent à l'élaboration de règles collectives autour d'un problème concret, de manière plus ou moins directe, mais cette participation ne se limite pas à dire «oui» ou «non».

Les communs impliquent différentes formes d'appropriation et de types de droits (appelés «faisceaux de droits» dans la littérature) par exemple le sol d'une forêt

peut appartenir à un seul propriétaire, mais les divers usages de la châtaigneraie (pour la collecte ou l'élevage...) peuvent être partagés selon des règles décidées collectivement, ce qui fait de cette châtaigneraie un commun.

Il faut bien comprendre, enfin, qu'un commun n'est pas donné en tant que tel: il relève d'un processus d'identification d'une communauté d'usagers concernés par un problème concret. Cette communauté va, sous certaines conditions que de nombreuses recherches empiriques ont successivement éclairées, organiser une gestion de la ressource à partager, en déterminant des règles d'accès et d'usages, qui peuvent ensuite évoluer, être révisées collectivement.

Dans les concertations que l'association Comédie a pu documenter, les acteurs peuvent se référer au bien commun ou à l'intérêt général, qui sont encore des notions différentes de celle des communs. Comment distinguez-vous toutes ces notions?

L'intérêt général est un concept normatif, institutionnel, défini dans notre Constitution, et auquel les politiques publiques doivent se référer. Mais la

façon de définir l'intérêt général est une construction sociale faisant appel à des principes et des valeurs qui diffèrent entre les pays et les époques. La référence aux communs amène à prendre en compte des relations entre des personnes à propos des écosystèmes, et entre ces personnes et les écosystèmes, pour sortir d'une vision seulement ressourciste et s'orienter vers un «agir commun». Ces relations – que certains auteurs qualifient de «commoning» (Elfridge, Bollier) sont situées, dynamiques, et demandent à être analysées. Les communs ne sont donc pas normatifs: ils ont une matérialité toujours singulière, ils existent au regard d'un besoin de survie à long terme. Et, dans les communs, il est important de relier ce qui est fait au sein d'une communauté d'usagers, avec une vision globale: les règles d'accès et d'usages fixées par la communauté doivent être reconnues, légitimées à d'autres échelles. En ce qui concerne la référence au «bien commun», qui a servi à l'origine pour différencier des autres types de biens définis par la littérature académique, je pense qu'elle est importante quand il s'agit de déterminer des valeurs collectives, en gardant à l'esprit que le bien commun est subjectif. Ce sur

quoi on s'accorde pour agir en commun repose, en partie au moins, sur des valeurs partagées.

Certains auteurs utilisent le terme de « communs sociaux » pour désigner par exemple l'alimentation, l'eau. Quel regard portez-vous sur ce terme ? Est-ce qu'il permet de conserver une filiation avec la notion de biens communs d'environnement d'Ostrom ?

Comme mentionné précédemment, la « nature » des biens ne détermine pas ce qui fait ou pas un commun, comme dans l'approche économique classique¹. Les communs sociaux – définis par les tenants de l'économie sociale et solidaire – renvoient à une communauté de gestion, composée de personnes mettant en commun des ressources sociales (santé, culture, emploi), avec une visée d'accès local collectif. Ce terme peut aussi caractériser des situations dans lesquelles l'eau et l'alimentation sont des ressources vitales, avec une interdépendance très forte des usagers. Il s'agit d'étendre les travaux d'Ostrom et de ses collègues à d'autres catégo-

ries, ce qui pose notamment la question des institutions publiques (collectivités territoriales...) qui vont proposer des règles d'accès et de gestion collectives, plus ou moins partagées et égalitaires.

Il a pu être objecté et débattu que des communs existants, ou en création, peuvent être inégalitaires, et que les communaux « historiques » (pâturages, canaux d'irrigation, sectionaux...) dans leur diversité l'étaient aussi dans beaucoup de cas, profitant aux plus nantis, bien que garantissant toujours un accès aux plus démunis. Néanmoins, dans la définition des situations mettant en jeu des biens communs d'environnement par Ostrom, il est mentionné la difficulté d'exclure certains usagers, pour des raisons techniques (difficultés de contrôler leur accès) mais surtout sociales (enjeux de survie). Les communs ne sont pas donc pas des biens, ce sont des communautés structurées par des usages partagés et la confiance dans le fait que chacun jouera le jeu. On a pu noter des cas où des règles de gestion établies par la communauté pouvaient impliquer l'exclusion de certains usagers; par exemple dans le cas de ressources soumises à de forte variabilité saisonnière (cas de pêche de poissons) ou de problème

¹ Où l'on différencie une « nature de biens » (privés, publics ou collectifs) selon des critères fixés.

de connaissance de la limite de la ressource (cas d'aquifères).

À la suite d'un travail que nous avons fait pour l'Agence Française de Développement, visant à réfléchir les communs dans un contexte de coopération internationale, notre équipe aborde les mutations qui touchent les communs invoqués pour traiter de santé globale, du changement climatique et de la gestion des territoires. Pour répondre à votre question, la filiation avec la pensée d'Elinor Ostrom se situe sur le besoin d'une gouvernance polycentrique, où plusieurs communautés et niveaux de décision ont à s'articuler.

Auriez-vous envie d'inviter des praticiens du dialogue territorial à s'inspirer et se saisir concrètement de cette approche des communs, et pour quelles raisons ?

D'abord, il y a une histoire des communs, importante à comprendre pour éviter tout angélisme - ou rejet a priori - derrière ce terme. Les communs peuvent être liés à des formes d'inégalités, mais ils rendent aussi compte de règles d'accès et de partage diversifiées, adaptées à leur contexte, qui ont permis la survie des plus démunis, ce dont la théorie économique

classique ne parle pas. Actuellement, les ODD (Objectifs pour le Développement Durable de l'ONU) font mention de cette approche des communs comme un levier d'accès pour tous aux moyens d'existence, par opposition à la propriété privée!

L'égalité des accès et des usages au sein des communs fait également le lien avec les enjeux contemporains de la démocratie, ce que les travaux récents sur les communs mettent en avant (ceux de Pierre Dardot, Christian Laval, Benjamin Coriat par exemple). Les implications démocratiques de la crise écologique sont considérables. Pour créer un commun climatique, par exemple, jusqu'où étendre et impliquer la communauté des usagers? Pour Ostrom, les communs doivent se multiplier plutôt que croître: ils doivent se situer au niveau d'une ville, d'une forêt, d'une entreprise... et constituer une mosaïque. C'est la notion de polycentrisme qu'elle a développée, c'est-à-dire de différents centres de décision à connecter. Cela rejoint les approches du dialogue territorial: la concertation s'opère avec des acteurs liés à un territoire, un bassin versant, un bassin de vie...

Ensuite, l'approche des communs permet de mettre en lumière des tensions,

ce qui peut être utile dans les processus de concertation. Les communs attirent l'attention sur les risques d'exclusion de certaines populations et de groupes vulnérables pour des accès et des usages présents, mais aussi futurs: comme le fait de préserver les potentialités de régénération, de renouvellement des ressources, pour les générations à venir. Les communs permettent également l'émancipation d'acteurs qui ne participent jamais à l'élaboration des règles ni aux décisions qui les concernent alors que pour agir en commun, il faut décider en commun.

Enfin, les communs mettent au premier plan les interactions entre des acteurs divers, pour interpréter ensemble la signification sociale de ce qu'il faut produire, partager, répartir. On fait cette gestion, cette action, pour quoi? Pour qui? Quel sens donner à l'agir commun? Les communs amènent à penser cela.





Comédie

C'est en 2000 que naît Comédie, sous forme d'un programme de travail visant à aider les acteurs des territoires engagés dans des démarches de concertation et de médiation. Il s'agit de faciliter l'interconnaissance, de proposer des ressources méthodologiques et d'organiser des rencontres. Après plus de quinze ans de fonctionnement informel, Comédie prend en 2017 le statut d'association pilotée par Geysier, l'Ifrée et l'Union régionale des CPIE Auvergne-Rhône-Alpes, ainsi que par des personnalités qualifiées.

Le but de l'association Comédie est d'accompagner les initiatives de dialogue territorial en aidant les praticiens à monter en compétence. Elle contribue à la capitalisation et à la diffusion des acquis de leurs expériences. Enfin, elle participe à faire connaître et reconnaître leur contribution à la gestion des territoires et de l'environnement. Pour cela, Comédie édite des publications, organise des rencontres et développe un site internet qui offre des ressources et des outils d'auto-formation.

Comédie fonctionne grâce à l'appui de la Fondation de France qui, au travers de son programme Environnement, encourage depuis plus de vingt ans les porteurs de projets de concertation et de participation citoyenne. Avec un millier d'initiatives locales ainsi soutenues, la Fondation de France a joué un rôle déterminant dans l'émergence du dialogue territorial en France ainsi que dans sa reconnaissance par les chercheurs et les pouvoirs publics. Cette publication a également bénéficié de l'appui du ministère de la Transition Ecologique, qui encourage les processus de dialogue sur les territoires.

www.comedie.org
info@comedie.org

Pour aller plus loin

Livres et articles

Antona Martine et Bousquet François, 2017. *Une troisième voie entre l'État et le Marché*. Échanges avec Elinor Ostrom. Éditions Quae.

Bauwens Michel, 2020. *La redécouverte des « communs » : une alternative à la marchandisation ?* (entretien). Ritimo. www.ritimo.org.

Beuret Jean-Eudes et Cadoret Anne, 2010. *Gérer ensemble les territoires. Vers une démocratie coopérative*. Éditions Charles Léopold Mayer.

Bollier David, 2014. *La renaissance des communs*. Éditions Charles Léopold Mayer.

Boure M., 2017. *Réappropriation des systèmes alimentaires par les citoyens : une logique de Communs urbains*, NETCOM, 31-1/2 : 175-192

Buchs Arnaud, Baron Catherine, Froger Géraldine, Peneranda Adrien, 2019. *Communs (im)matériels : enjeux épistémologiques, institutionnels et politiques*, Vol. 10, n°1, Avril

Calame Pierre, 2014. *Les communs territoriaux*. Citego, www.citego.org.

Comédie, 2017. *Eau et alimentation : quelle place du dialogue territorial dans la gestion de ces communs ?* Compte-rendu de la rencontre nationale de Poitiers.

Coriat Benjamin, 2015. *Le retour des communs : la crise de l'idéologie propriétaire*, Les Liens qui libèrent.

Cornu-Volatron Marie, Fabienne Orsi et Judith Rochfeld, 2017. *Dictionnaire des biens communs*, Paris, Presses Universitaires de France.

Dardot Pierre et Laval Christian, 2014. *Commun : essai sur la révolution au XXI^e siècle*, Paris, La Découverte.

Dau Elisabeth, 2019. *L'expérience municipaliste. Un autre possible politique depuis les villes et les villages*, Revue du MAUSS, vol. 54, no. 2 : 69-79.

Festa Daniela, 2016. *Les communs urbains. L'invention du commun, Tracés*. Revue de Sciences humaines, n°16, p. 233-256.

- Foster Sheila and Iaione Christian, 2015. *The City as a Commons*, *Yale Law & Policy Review*, vol. 34, n°2, 280-349.
- Hess Charlotte and Ostrom Elinor (eds), 2017. *Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice*, Cambridge, Massachussets, The MIT Press.
- Iainone Christian, 2015. *Governing the Urban Commons*, *Italian Journal of Public Law*, Vol. 7, Issue 1, 170. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2589640>
- Juan M., 2018. *Les communs urbains à Barcelone : vers une réinvention de la gouvernance territoriale ?*, *Espaces et sociétés*, vol. n° 175, n°4, 35-49.
- Kebir L., Nahrath S. et Wallet F. (éds.), 2018. *Biens communs et territoires*, *Espace et Société*
- Kebir L. et Wallet F., 2021. *Les communs à l'épreuve du projet urbain et de l'initiative citoyenne*. Éditions du PUCA.
- Orsi F., 2014. *Réhabiliter la propriété comme bundle of rights : des origines à Elinor Ostrom, et au-delà ?*, *Revue internationale de droit économique*, vol. t. XXVIII, n°3, 371-385.
- Ostrom Elinor, 2010. *La gouvernance des biens communs : pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, De Boeck. Édition originale: *Ostrom Elinor, 1990. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press.
- Peugeot Valérie, 2014. «*Les Communs, une brèche politique à l'heure du numérique*», in *Maryse Carmes et Jean-Max Noyer (éd.)*, *Les débats du numérique*, Paris, Presses des Mines, coll. «Territoires numériques», p. 77-98.
- Riegel Julie, 2020. *Des digues agricoles entre intérêt général et bien commun*, *ethnographiques.org*, n°39 [en ligne] <https://www.ethnographiques.org/2020/Riegel>
- Vivero-Pol J.L., 2016. *Food as Commons or Commodity? Exploring the Links between Normative Valuations and Agency in Food Transition*, *Sustainability*
- Zimmermann Jean-Benoît, 2020. *Les Communs. Des jardins partagés à wikipedia*. Éditions Libre et Solidaire.

Vidéos et podcasts

- Guillaume G., 2020. *Les communs dans l'histoire*, Sud Berry Lab. <https://www.youtube.com/watch?v=yF0kEZtS9PA>
- Laval Christian, 2020. *Le mouvement des communs peut-il réactiver la démocratie ? Comprendre et Agir*, INRIA Grenoble Rhône-Alpes <https://www.youtube.com/watch?v=bpsVUh0I0qk>

Rocquigny Tiphaine de, 2018. *À la recherche du bien commun* (Série de quatre podcasts). France Culture. <https://www.franceculture.fr/emissions/series/a-la-recherche-du-bien-commun>

Rocquigny Tiphaine de, 2021 (9 mars). *Entendez-vous l'éco?* Elinor Ostrom: la première Nobel. <https://www.franceculture.fr/emissions/entendez-vous-leco/entendez-vous-leco-emission-du-mardi-09-mars-2021>

Remerciements

Nous tenons à remercier tous ceux qui nous ont aimablement aidés à rassembler les documents constituant cet ouvrage et qui, pour certains d'entre eux, en ont relu les textes, ainsi que les personnes interviewées et les porteurs d'expériences. Il va de soi qu'ils ne sont en rien engagés par cet ouvrage qui est de la seule responsabilité des auteurs.

Merci donc à
Martine Antona, CIRAD
Betty Cachot, Syndicat de
rivière Brévenne-Turdine
Fanny Crouzet, commune de Seyssinet-Pariset
Nils Ferrand, INRAE
Emeline Hassenforder, CIRAD
Stéphanie Machelart, Association Chemin Faisant
Sébastien Mailland Rosset, Société d'Economie
Alpestre de Savoie
Sylvère Mercier, Métropole européenne de Lille
Anne-Claude Moisan-Lefebvre, ADAR-CIVAM
Alice Mulle, FRCIVAM Occitanie
Anne-Sophie Olmos, Mairie de Grenoble
Claire Petitjean, Syndicat Mixte de la
Rivière Drôme
Yannick Pochelon, Terre Aukera Conseil
Jean-Louis Robillard, consultant
"systèmes alimentaires"

Maud Simonet, commune de Seyssins
Frédéric Wallet, INRAE

Merci également à nos collègues de Comédie qui nous ont aidé à concevoir cette publication et à mobiliser les porteurs d'expériences ainsi que les personnes ressources.

Philippe Barret, Geysier
Jean-Eudes Beuret, Agrocampus Ouest
Jean-Luc Campagne, DialTer
Marie Eraud, Ifrée
Gaëlle Grattard, URCPiE AuRA
Cécile Malfray, Ifrée
Marie Pagès-Gold, URCPiE AuRA

Enfin, merci à Christian Gil pour sa relecture des épreuves.

Crédits photographiques et illustrations

Schéma introduction : Géoconfluences 2018. CC-BY-SA.

Syndicat Mixte de la Rivière Drôme

Syndicat de rivière Brévenne-Turdine

Société d'Economie Alpestre de Savoie

Projet SPARE - Alpine Space

Page 18. Ville de Seyssins / Balloide

Pages 19-21. Villes de Seyssins et Seyssinet-Pariset

Page 23. CPIE Brenne Berry

Page 26. C. Péan ADAR-CIVAM

Pages 28-30-31. Stéphanie Machelart, association Chemin Faisant

Pages 38-39-40. FRCIVAM Occitanie

Couverture : Jang Jaewon, Pixabay