

# PRATIQUER LE **DIALOGUE TERRITORIAL** POUR PRÉVENIR LES **BLOCAGES**

RETOUR SUR LE SÉMINAIRE NATIONAL

ORGANISÉ PAR LA FÉDÉRATION NATIONALE D'AGRICULTURE BIOLOGIQUE

LE 13 FÉVRIER 2014

biodiversité ♦  
qualité de l'eau

développement  
territorial, local et  
durable ♦ foncier  
...

projet agricole  
de territoire ♦  
développement  
de la bio

## DIALOGUER POUR AGIR

**Le dialogue territorial s'inscrit à première vue dans un étrange paradoxe : dans des domaines aussi scientifiques que la gestion de l'eau et la préservation de la biodiversité, faire appel à une science "molle" comme la participation ou la sociologie semble illusoire. Pourtant nécessité écologique et objectivité scientifique ne suffisent pas face à l'enjeu des changements de comportement. Comme pour toute catégorie d'usagers, le levier du changement est d'identifier les raisons des résistances au changement des agriculteurs.**

La problématique des blocages sur les grands projets environnementaux est connue de longue date ; nombre d'expériences témoignent de la pertinence du principe d'association des parties prenantes, des usagers, pour l'évolution des pratiques. Mais dans la grande majorité des cas, les acteurs locaux se retrouvent démunis lorsqu'il s'avère nécessaire de recourir à la concertation pour accompagner la définition ou la mise en place d'un projet. La raison ? Si l'ingénierie de la concertation, et du dialogue territorial en particulier, s'est fortement développée lors des deux dernières décennies, elle reste méconnue de l'ingénierie locale. Avant tout technique, voire scientifique, cette ingénierie est rarement prête à s'investir dans des pratiques aussi éloignées de son cœur de métier. Or, "une méthode technique comme la Trame Verte et Bleue doit être accompagnée d'un relationnel de qualité, d'un véritable dialogue" analyse Marie Décima du Centre Ressource du Développement Durable (Cerdd).

### COMPRENDRE NOS DIFFÉRENCES...

Est-il encore nécessaire de le rappeler ? Quelle que soit l'échelle, l'incompréhension signifie un blocage assuré ; difficile de jeter la pierre à un secteur professionnel dont l'on ne connaît pas les enjeux et besoins. Dans ces conditions d'altérité, il est impossible de se reposer sur un schéma ou une typologie qui permettrait d'anticiper tel type de blocage pour tel type de projet. "Le principal occupant de l'espace rural est l'agriculteur : impossible de construire quoi que ce soit sans l'adhésion du secteur agricole", rappelle Rik Vandereven, du Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt (MAAF). L'ingénierie locale

doit donc expérimenter et développer le dialogue territorial, tout en se saisissant des opportunités offertes "par une feuille de route plus claire pour les prochaines années : une Politique Agricole Commune (PAC) renouvelée, plus juste, le projet de loi d'avenir, les Groupements d'Intérêts Economiques Environnementaux (GIEE) pour des initiatives se situant dans le volontariat, ou encore le Plan Ambition bio et la régionalisation du Feader". Comprendons donc : ce cadre réglementaire renouvelé doit profiter à un maximum de territoires, parmi les 1 000 captages désormais reconnus Grenelle.

### ... AU BÉNÉFICE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Pour cela, il faudra aussi se saisir de nouvelles méthodes pour la conduite de projet. Et il faut le faire vite : le spectre du contentieux européen pour la mauvaise qualité des eaux est une épée de Damoclès. Si tout est possible aujourd'hui, le retour de la contrainte demain pourrait rendre impossible la mise en place de solutions préventives ; le curatif et son cortège d'inconvénients deviendraient la seule issue... "Il faut absolument inverser la tendance !" assure Marie-Dominique Monbrun, de l'Agence de l'eau Seine-Normandie (AESN). Ce n'est pas faute de moyens humains ou financiers : 30 salariés sur l'agriculture pour l'ensemble des Agences de l'eau, 2 millions d'euros d'ores et déjà investis par l'institution publique de l'eau. Des moyens insuffisamment utilisés par les porteurs de projet, les territoires... et pourtant, "l'Agence de l'eau soutient toutes les initiatives locales !"

### UN SAVOIR-FAIRE QUI NOUS VIENT DU TERRAIN

Cette promesse devrait permettre de faire bouger ceux dont l'enthousiasme est freiné par la complexité de ces projets, la multiplicité des acteurs à associer... sans savoir par quel bout commencer. C'est à ceux-là que s'adresse Raoul Leturcq, secrétaire national de la Fédération Nationale d'Agriculture Biologique (FNAB) : "la préservation de la biodiversité et la reconquête de la qualité de l'eau sont des projets d'intérêt général, mais peut être ceux qui génèrent le plus d'incompréhensions, de blocages et de réticences à l'action... ; protéger les captages implique l'évolution des pratiques d'un grand nombre d'acteurs locaux qui interagissent sur ce même espace, et l'activation de nouveaux leviers (filières, foncier, accompagnement de changement de pratiques) ce qui cristallise nombre de conflits d'usage. Pour cela, un processus impliquant l'ensemble des parties (ayant un impact sur la qualité des eaux et des milieux aquatiques) peut contribuer à l'élaboration de solutions collectives et partagées. Le dialogue territorial désigne ce processus, né de l'idée que de la diversité des visions et besoins des acteurs peut naître des solutions originales, efficaces et pérennes, pour des projets qui impliquent un objet fragile : la ressource en eau !"

La mission que s'est fixée la FNAB avec la création du comité de pilotage national Eau et Bio et le lancement du dispositif sites pilotes, consiste justement à extraire des pratiques existantes les résultats, enseignements, outils et leviers, et à les diffuser auprès des acteurs territoriaux. Le dialogue territorial figure en (très) bonne place, assure le secrétaire national qui invite à "dialoguer pour agir ; ce processus collectif a fait ses preuves dans la construction de solutions partagées : c'est d'ailleurs l'axiome du dialogue territorial..."

Les témoignages des intervenants (enregistrements et vidéos) sont à découvrir dans leur intégralité sur [www.fnab.org](http://www.fnab.org) > nos actions > eau > dialogue territorial et/ou [www.eauetbio.blogspot.fr](http://www.eauetbio.blogspot.fr) > vidéos

Plus d'informations pour mettre en œuvre concrètement l'agriculture biologique dans les territoires : sur [www.devlocalbio.org](http://www.devlocalbio.org). Découvrez des fiches expériences, outils, actions et une fiche recommandations inspirée de la démarche de dialogue territorial.

"Pratiquer le dialogue territorial, c'est favoriser un dialogue constructif entre tous les acteurs concernés par un projet, confrontés à un problème ou un blocage, à la recherche d'un accord respectueux des besoins de chacun."

Philippe Barret - consultant - Geysier

"Le principal occupant de l'espace rural est l'agriculteur : impossible de construire quoi que ce soit sans l'adhésion du secteur agricole qui doit se mobiliser, trouver des solutions."

Rik Vandererven - adjoint à la sous-directrice de la biomasse et de l'environnement - MAAF

"L'Agence de l'eau soutiendra toutes les initiatives locales."

Marie-Dominique Monbrun  
directrice de la DEMAA - AESN

"Les conflits freinent l'opérationnalité. Le dialogue peut être une solution."

Marie Décima, chargée de mission environnement au Cerdd

## SOMMAIRE

- 4/5 **Qualité de l'eau : enjeu politique, débat contradictoire**
- 6/7 **Retour sur des actions de dialogue territorial 3 ans après : le cas d'Airon-Saint-Vaast (Berck, 62) Pour décréter le cessez-le-feu... et redevenir productifs ensemble**
- 8/9 **A son lendemain : le cas du bassin versant de la Haute Rance (22 et 35) Pour lier solidairement producteur agricole et buveur d'eau**
- 10/11 **20 ans après : le cas du bassin versant de la Ria d'Étel (56) Pour endiguer l'accélération des pollutions**
- 12/15 **Avis et conseils de praticiens sur les freins et leviers**

## QUALITÉ DE L'EAU : ENJEU POLITIQUE, DÉBAT CONTRADICTOIRE

**Encore petit nouveau de la sphère des acteurs de l'eau, il est souvent demandé des preuves de la légitimité du dialogue territorial. Est-il efficace, répond-t-il vraiment aux attentes des parties prenantes ? L'évaluation des politiques publiques liées au domaine de l'eau vient éclairer l'intérêt de nouvelles formes de dialogue territorial au service de la politique de l'eau.**



**D**ikran Zakeossian, du bureau d'études Epices, rappelle que l'évaluation des politiques publiques s'intéresse à la manière dont ces dernières sont organisées et mises en œuvre au service de leurs objectifs initiaux. Dans le cadre de la politique de l'eau, confrontée à des enjeux de mise en œuvre pressants, mais aussi à une logique d'intervention trop technique et restrictive, "le besoin de structurer de nouvelles formes de dialogue territorial autour des captages en vue de leur protection a été révélé par plusieurs études et évaluations conduites par Epices".

Longtemps tributaire de la cohérence des interventions sectorielles (dispositifs agricoles ou sanitaires) la politique de gestion des captages s'est progressivement structurée depuis la loi sur l'eau de 2006, en prenant appui sur la procédure des zones soumises à contraintes environnementales et les objectifs du Grenelle. Les enjeux du dialogue se posent donc d'une manière aiguë sur les 500 territoires prioritaires,

désignés par les services régionaux, et devant construire des programmes d'action dans de très brefs délais.

### LE BESOIN DE PROJETS STRUCTURANTS

Au delà des questions classiques de concertation et de co-construction, gages d'acceptabilité locale, les évaluations font apparaître que l'atteinte des résultats environnementaux sur les territoires de captages nécessite de repenser la nature même des interventions proposées sur ces zones. Il s'agit de passer d'une somme d'actions techniques, relevant généralement de la mise en conformité de pratiques agricoles ou non agricoles, à des projets territoriaux beaucoup plus exigeants et complexes faisant appel aux leviers de l'aménagement du territoire ou aux outils du développement économique. Ce repositionnement de l'objet même de l'action publique, bien loin des approches sectorielles, fait apparaître de nouvelles perspectives pour le dialogue territorial.

Petit détour par les modélisations réalisées par le Programme Interdisciplinaire de Recherche sur l'Environnement de la Seine (PIREN Seine), dont les conclusions sont sans appel : "les modèles montrent que pour inverser les tendances, des changements radicaux de l'activité agricole sont nécessaires. Or, structurellement, il y a un décalage fort entre les normes de l'eau et les pratiques agronomiques". Face à ces besoins, Dikran Zakeossian évoque une étude menée par son cabinet sur les approches innovantes et structurelles de gestion des captages, permettant d'assurer une maîtrise efficace et durable de l'usage des sols sur ces territoires sensibles. Différentes manières de traiter la question des captages ont été explorées : l'eau en tant qu'enjeu d'aménagement du territoire (mobilisant les outils de la planification ou de l'urbanisme – Plan Local d'Urbanisme, Schéma de Cohérence Territo-

rial...), de développement économique (de nouvelles filières locales à bas niveau d'intrants – bio, luzerne, chanvre...), de développement local (programmes Leader, Pôle d'Excellence Rurale), de maîtrise foncière... Réduire la gestion de l'eau à une équation technique, à l'interface entre l'agronomie et l'ajustement des pratiques, serait une erreur.

La gestion de l'eau peut donc s'envisager comme un projet global de territoire, à l'interface de différentes familles de dispositifs. Pour amorcer et mener cette réflexion, l'inclusion d'une grande diversité de parties prenantes est tout simplement indispensable : collectivités, acteurs de l'eau, acteurs de la protection de la nature, agriculteurs, acteurs économiques ou territoriaux. De nouvelles formes de maîtrise d'ouvrage et de construction de projet sont à prévoir.

La mise en œuvre d'une politique de l'eau renouvelée, à la hauteur des enjeux, renvoie donc nécessairement à de nouvelles formes de dialogue territorial élargi au service de projets ambitieux.

### PARCE QU'IL FAUT DES RÉSULTATS

L'évolution de ce contexte a contribué au développement d'une ingénierie publique et professionnelle, avec une montée en puissance très rapide depuis 2008. L'optimisme pourrait s'imposer, si ce n'était un impératif calendaire rappelé en ouverture par le ministère de l'Agriculture. Apprendre à gérer la conflictualité est devenu une urgence pour enfin "sortir de l'impasse, des débats contradictoires" juge Philippe Barret, de l'association Geysier : les questions de gouvernance, d'organisation et de concertation, les questions de légitimité et l'enjeu d'impartialité, les risques de blocage. Tout cela doit être désormais anticipé... pour ne pas perdre davantage de temps encore.

Se pose la question des raisons qui ont propulsé le dialogue territorial sur le devant de la scène ; les dispositifs étant

basés sur des fondements très techniques et agronomiques, outils et conseils sont dispensés à des ingénieurs (agronomes). Le mode d'intervention en gestion de projet est déficient. Cela se ressent dans les projets locaux dont le vocabulaire ou les applications rencontrent peu d'écho au sein du territoire, malgré une gouvernance souvent confiée à la collectivité. Autre raison de ce cloisonnement : l'outillage financier de type Mesure Agro-Environnementales (MAE), Plan Végétal Environnemental (PVE), cumule les handicaps : complexe, instable, peu incitatif... et donc peu efficace !

### UNE VISION ABOUTIE DE LA PARTICIPATION

De tels enseignements s'appuient sur un peu plus d'une décennie de pratiques testées dans divers domaines : l'eau bien sûr, mais aussi la protection de la nature, le multi-usage de l'espace, les activités industrielles, ou plus globalement les démarches de développement durable. Leur dénominateur commun : résoudre des problèmes collectifs, faciliter le montage de projets. Les succès rencontrés par le dialogue territorial sont dus par les praticiens comme autant de démonstrations d'une participation aboutie : information ou sensibilisation d'une part, mobilisation d'autre part, sont vues comme des paliers, l'objectif étant *a minima* la concertation, celle-ci consistant à co-construire des projets exprimant une vision commune, soumise ensuite aux décideurs.

### DE LA TRANSPARENCE ET DU "NOUS"

Dans ces visions qui s'expriment sur le terrain, la participation n'est plus un truc en plus. Elle va bien au-delà d'une réponse construite pour calmer colères et aigreurs : sa vocation est productive. A plusieurs conditions...

La démarche devra veiller à articuler systématiquement les étapes de participation et les étapes décisionnelles. Elle gagnera en transparence, et sera en mesure de désamorcer toute sensation de kidnapping du débat ou de ses conclusions. "Cette alternance entre phase de participation et moment de décision peut être construite collectivement, mais aussi imposée par la procédure ou le décideur final", précise Philippe Barret pour rendre compte de la haute ambition participative du dialogue territorial.

Au-delà de l'attitude et de l'esprit d'ouverture affichés par le maître d'ouvrage, cette philosophie doit imprégner chaque acteur mobilisé : la qualité de l'écoute sera déterminante pour guider chaque

intervenant depuis la formulation de ses positions jusqu'à l'expression de ses besoins. "Il faut avoir conscience, que l'on peut comprendre les besoins de l'autre sans être d'accord avec lui ; se concerter n'est pas débattre." En premier lieu, nul ne devra être oublié (en fonction de l'objet de la concertation), même si différents niveaux d'implication sont possibles, "l'idéal étant d'impliquer chaque catégorie d'acteurs dans la concertation selon son degré de "concernement" sur la question traitée". Ces principes en quelque sorte fondateurs du dialogue territorial s'expriment dans une méthode qui constitue la marque de fabrique du dialogue territorial, qui a su définir une méthodologie offrant un cadre adapté au dialogue et à la co-production de solutions collectives dans le domaine de l'environnement.

### UN PROCESSUS NÉCESSITE UN DISPOSITIF

Un objet, des acteurs, un calendrier ne suffisent pas à bâtir un cadre efficace, productif : de la préparation à l'évaluation, de l'avant à l'après, c'est tout le dispositif qui doit être propice au dialogue. Les étapes sont là aussi connues : formation de l'équipe d'animation, concertation interne, diagnostic initial avec des entretiens préalables pour identifier quels sont les acteurs à impliquer et la faisabilité du dialogue, et pour finir la conception du dispositif de dialogue. "Cela revient à se

questionner sur le pourquoi du dialogue, le quoi, le avec qui, et le comment en termes de modalités, durée et moyens, mais aussi comment évaluer et enfin, pour l'après, qui va prendre la décision."

### DES ÉTAPES

Bien sûr, le dialogue implique des réunions : au minimum deux par groupe de concertation, indique Philippe Barret, qui renvoie aux étapes indispensables : poser le cadre, puis co-construire un diagnostic en intégrant les apports de chacun, avant d'embrancher sur une phase de créativité laissant s'exprimer les possibilités d'innovations locales, pour enfin prioriser les pistes de solution identifiées. Le risque d'essouffler les acteurs reste une préoccupation : la lisibilité du processus, voire sa co-construction, leur permettra de savoir dans quoi ils s'engagent. L'animateur veillera au respect de certaines règles posées dès le départ telles que l'écoute et l'assiduité. Reste enfin à trouver celui qui sera l'animateur suffisamment libéral pour permettre à chaque participant d'exprimer sa créativité, un animateur capable d'adopter une posture neutre pour se centrer sur la facilitation du dialogue. S'il travaille pour l'une des parties prenantes, il est préférable qu'il soit accompagné par un collègue qui devra exprimer les besoins de sa structure.

## FREINS ET LEVIERS DU DIALOGUE TERRITORIAL

### Dans la famille des freins

- mise en doute du besoin du dialogue,
- résistances au changement,
- remise en cause de la légitimité et de la crédibilité d'une maîtrise d'usage qui doit établir un compromis social entre eau et agriculture, et "rebrasser" le corpus et le rôle des acteurs historiques de l'eau, dans une gouvernance renouvelée et complétée.

### Des leviers qui ont fait leurs preuves

- la connaissance et la compréhension partagées de l'état des lieux et de l'impact recherché pour justifier le niveau de changement à produire, et par conséquent les actions à entreprendre,
- la planification du changement pour légitimer l'échelle d'action (un changement de telle ampleur doit s'appuyer sur un processus d'envergure),
- une logique de progrès qui s'inscrit dans l'amélioration continue, pour une dynamique ponctuée de résultats intermédiaires et s'appuyant sur un scénario global,
- la compensation et les mécanismes d'incitation pour contrer le sentiment de la contrainte,
- la prise en compte de la démarche de protection de l'eau comme un enjeu de développement local, l'association des acteurs économiques et l'identification des filières économiques alternatives... pour légitimer la collectivité dans son rôle d'ensemblier sur le territoire.

RETOUR SUR UNE ACTION DE DIALOGUE TERRITORIAL, 3 ANS APRÈS

## POUR DÉCRÉTER LE CESSEZ-LE-FEU... ET REDEVENIR PRODUCTIFS ENSEMBLE

**Localement, le Grenelle de l'Environnement a parfois servi de réveille-matin brutal pour les acteurs du territoire en nourrissant le conflit entre la municipalité et la profession agricole, la situation ne doit son salut qu'au moratoire négocié avec la Préfecture pour une durée de trois ans, en échange de la promesse de résultats rapides. Le dialogue territorial devient ainsi le support d'un effort collectif animé par un véritable éco-système d'acteurs locaux.**

Les Opérations de Reconquête de la Qualité de l'Eau portent en Nord-Pas de Calais, sous l'impulsion de l'Agence de l'Eau Artois-Picardie (AEAP), un nom marin : ORQUE, première du nom à être liée à un captage Grenelle. Si le portage dépend des acteurs locaux et de leur légitimité sur ces questions, le mode organisationnel est bien calé : un comité de pilotage doublé d'un comité technique, des phases successives de diagnostic, entretiens, réunions publiques. Le comité technique est la cheville ouvrière de l'ORQUE de Berck : il a la tâche de travailler directement avec les agriculteurs du captage. Ceux-ci sont sensibilisés à la problématique eau depuis les années 80 : des actions ont déjà été mises en place, sans parvenir néanmoins à enrayer le phénomène de dégradation de la qualité de l'eau. Le constat de ce semi-échec ne deviendra pas pour autant un frein : c'est par l'innovation que la profession agricole s'apprête en 2014 à répondre à l'enjeu du territoire, avec la création du premier assolement collectif bio.

### DIAGNOSTIC DE TENDANCE

Mais entre temps, la tension s'est manifestée sous les traits d'un "ennemi" extérieur, ici connu sous le nom de Grenelle. Des réunions sont organisées, afin de "poser le problème". Décision est prise d'activer un DTMP, pour Diagnostic Territorial Multi-Pression : les agriculteurs ne sont pas seuls responsables. Le service des eaux de la ville de Berck décide de confier le volet agricole de ce diagnostic à la Chambre d'agriculture, cette dernière est en effet impliquée sur le territoire depuis de nombreuses années. Ils choisissent cependant ensemble d'y ajouter une nouvelle dimension. Systématiquement, la Chambre propose aux agriculteurs de compléter ce diagnostic par un diagnostic Perfor-

mances Protection de l'Eau (PPE, un diagnostic de conversion à la bio enrichi de critères environnementaux), réalisé par le Groupement des Agriculteurs Biologiques du Nord Pas-de-Calais (Gabnor). 14 volontaires tentent l'expérience ; reconnaître la profession et conserver sa confiance devait passer par cette décision. "Ces agriculteurs, on les voit et on les suit depuis les années 1990", détaille Pascale Nempont, chargée de mission de la Chambre d'Agriculture. Certains signaux, comme le dynamisme des Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) et MAE (Mesures Agricoles Environnementales), incitent le comité technique à l'optimisme. Le débat qui s'ensuivra concernera 30 % des exploitations situées sur le captage Grenelle.

*"Avant de revenir sur les contraintes du territoire, il est fondamental de reconnaître les agriculteurs dans leurs pratiques, de leur dire qu'ils travaillent bien."*

Bruno Roussel, Agriculteur élu à la Chambre d'Agriculture de région du Nord-Pas de Calais

### FAIRE DE LA BIO UNE SOLUTION APPROUVÉE

"Installer une usine de dénitrification, ou recourir à la dilution avec une eau plus pure, revient à augmenter de 50 % la facture de l'eau, ou presque. Ma fibre personnelle m'incitait à reprendre le contrôle de mon territoire, à maîtriser ce qu'il s'y fait" argumente Alain Cornu, élu municipal à Berck. L'ancienneté et la qualité des relations entre la Chambre d'Agriculture et les agriculteurs du territoire vont constituer un sérieux atout, un socle de l'amélioration des techniques de dialogue pour accompagner un changement dont les acteurs savent désormais qu'il devra être

plus profond que les évolutions déjà apportées, car "jamais aucun agriculteur de la zone ne nous avait demandé un diagnostic" pointe Sarah Staub pour le Gabnor. La chargée de mission de l'opérateur régional de la bio a dû montrer patte blanche, aller à la rencontre des parties prenantes du territoire pour "expliquer notre méthode, rassurer sur notre façon de faire, s'efforcer d'être connu et reconnu". "On a dédramatisé l'agriculture biologique", ironise Bruno Roussel, agriculteur conventionnel du territoire et membre élu de la Chambre d'Agriculture, "mais il reste à démontrer qu'elle est utile".

*"20 agriculteurs apporteront chacun 2, 3, 4 hectares, tout en confiant la partie technique au Gabnor qui devra prouver qu'il est possible de gagner de l'argent tout en préservant la ressource en eau !"*

Bruno Roussel

### DU CONTRACTUEL, DU COLLECTIF ET DE L'INNOVATION

Inversement, le Gabnor, confiant grâce à des techniques culturales éprouvées, estime lui que "la plus grande difficulté n'était pas tant technique ou économique qu'humaine. La collectivité voulait avoir un avis sur les possibilités de l'AB sur son territoire : il a fallu rassurer sur notre façon de faire et aller à la rencontre des parties prenantes, accompagné d'un producteur qui s'était converti". Des réunions sont montées pour expliquer la démarche, les étapes du projet, se concerter sur les pistes d'actions, toujours en articulation avec les moments de décision. Surtout, le Gabnor et la Chambre d'Agriculture sont particulièrement attentifs à ce que les producteurs trouvent toute leur place dans le dispositif, et soient entendus. Les réunions deviennent autant de chambres d'enregistrement des perceptions et des craintes des agriculteurs, celles-ci étant ensuite "traduites" pour guider le comité de pilotage.

En amont et en aval de ces réunions, des réunions associent la Chambre, la collectivité et le Gabnor pour préparer la concertation et la décision, explorer les dispositifs contractuels. Ceux-ci révèlent rapidement leurs limites lorsque la voie de l'assolement collectif est retenue par les producteurs de la zone qui acceptent d'engager une expérimentation collective en préalable de potentielles conversions : le projet ne pourra entrer dans le nouveau dispositif des MAE. Il faudra donc développer conjointement un programme spécifique, avec l'appui de l'Agence de

l'Eau : le programme eau et agriculture, qui s'appuiera sur la dynamique collective déjà bien vivante sur le bassin. "Les dispositifs réglementaires ne sont pas faits pour accueillir l'innovation", note Pascale Nempont.

D'autres points saillants du projet serviront l'attractivité de la démarche d'après Bruno Roussel, qui veille à ce que les producteurs restent décisionnaires : le projet Co-Click'Eau sur initiative du service des eaux de Berck et sous l'impulsion de l'Institut National de Recherche Agronomique (INRA), ainsi que le développement d'une Coopérative d'Utilisation de Matériel Agricole (CUMA), et les perspectives offertes par la restauration collective bio.

### LE POIDS DES PRESCRIPTEURS

Une fois que l'assolement collectif a été inscrit au plan d'action, les agriculteurs insistent sur la nécessité de sécuriser leur production : la solution n'a pas encore été trouvée, mais la collectivité n'a pas fermé la porte. "C'est déjà un excellent signal" estime Sarah Staub, complétée par Alain Cornu qui mentionne les derniers acteurs encore absents du projet de territoire : l'industrie agro-alimentaire, principal donneur d'ordre sur le territoire, absent bien que sollicité (la présence des prescripteurs est une obligation du diagnostic territorial multi-pression). La collectivité apporte déjà un soutien conséquent par l'intermédiaire d'un conventionnement avec la Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER) et d'une mise en réserve de 30 hectares à l'extérieur du champs captant, en prévision d'échanges de terre. "Mon engagement est de faire rentrer ces 30 hectares dans le projet bio."



### Du dialogue à l'expérimentation

#### Porteurs

Service des eaux de la Ville de Berck-sur-Mer, Chambre d'Agriculture, Gabnor

#### Situation géographique

Littoral du Pas-de-Calais

#### Superficie de l'AAC

2840 ha dont 2136 ha de SAU - 23 000 habitants - 45 agriculteurs concernés

#### Type de culture

Bassin légumier sous contrat avec l'industrie agro-alimentaire, 0,1 % en AB

#### Qualité des eaux

Dépassements réguliers en matière de nitrates, ponctuels pour les phytosanitaires depuis les années 80

#### Date de démarrage et de fin du dialogue territorial

2011 - en cours

#### Typologie des acteurs impliqués

Collectivités (9 communes de l'AAC), 2 communautés de communes, service des eaux, services de l'Etat (DDTM, DREAL), AEAP, Chambre d'Agriculture de région, Gabnor, INRA

#### Principales actions décidées collectivement (et/ou mises en oeuvre)

- Soutien aux débouchés des produits biologiques issus des champs captants,
- Matériels de désherbage alternatif,
- Ouvrages de lutte contre l'érosion des sols de l'AAC,
- Gestion foncière,
- Projet collectif de conversion à l'AB.

## RETOUR SUR UNE ACTION DE DIALOGUE TERRITORIAL, À SON LENDEMAIN

# POUR LIER SOLIDAIREMENT PRODUCTEUR AGRICOLE ET BUVEUR D'EAU

Le cas nous offre une illustration du lien ville-campagne, qui, faute d'animation et de réciprocité, peut tourner au conflit : d'une part Rennes, et d'autre part son bassin de production d'eau potable, où l'agriculture et l'industrie agro-alimentaire tiennent une grande place. Les programmes d'incitation à l'amélioration des pratiques s'y déroulent depuis 2001, mais l'action reste perçue comme une contrainte et le conflit n'est jamais loin. En 2013, dans la perspective du renouvellement du contrat de bassin, une nouvelle orientation est prise : rechercher l'adhésion et déployer un modèle économique autour de l'agriculture et de la qualité de l'eau.

### LE RAPPROCHEMENT MALGRÉ UN CLIMAT DE CONFLIT

Pour les habitants des campagnes alentour de Rennes, qui fournissent annuellement 21 millions de m<sup>3</sup> d'eau au profit du bassin rennais de consommation, les Rennais sont volontiers perçus comme des "colonisateurs". Ces derniers s'inquiètent que les dispositifs d'amélioration de pratiques financés sur leurs subsides les réduisent au rang de "vaches à lait". Qui doit porter ces coûts ? Le territoire producteur d'eau potable, ou le territoire buveur, de surcroît plus riche ?

L'incompréhension est grande entre territoire producteur et territoire buveur et semble mener à l'impasse : la "menace" de cessation de toute activité agricole et d'une conversion des terres en zone boisée avait même conduit en 1993 les agriculteurs d'un des 11 captages à constituer une association d'opposition.

Des actions de rapprochement sont menées, le dialogue se renoue par petites touches : des bribes qui montreront qu'il est possible de renouer le dialogue, qui vont infléchir le choix du Syndicat Mixte de Production du Bassin Rennais (SMPBR) à la veille du renouvellement du contrat de bassin versant de la Haute Rance. Face à l'alternative classique "réglementaire coercitif" et recherche d'adhésion des parties prenantes aux enjeux, c'est la seconde option qui sera choisie.

L'Association de Formation et d'Information Pour le développement d'initiatives rurales (AFIP) Bretagne, intervenant his-

torique de la formation et de l'information du milieu agricole, justifie de précédents sur le territoire en matière de développement local agricole, et d'un relationnel déjà établi avec les agriculteurs, les représentants de la communauté scientifique et les élus. Ce socle va constituer les ingrédients de la réponse de l'AFIP à l'appel d'offres lancé par le SMPBR, qui lui attribuera le marché, pour une durée d'exécution de huit mois.

*"On ne fera pas de progrès environnemental sur une économie qui s'écroule"* : ce présupposé vient nourrir le cahier des charges de la démarche, rédigé à plusieurs mains avec le SMPBR, qui fait la part belle à la concertation. Au cours des 18 mois précédents, ce territoire, dont une grande part de l'économie dépend de la filière agroalimentaire, a connu plusieurs fermetures d'abattoirs.

### DES ÉTAPES ET DES INSTANCES POUR LA CONCERTATION

Quatre étapes et autant d'instances, fortement inspirées de la méthodologie du dialogue territorial, vont guider la démarche au long de ces huit mois :

- 37 entretiens auprès de producteurs, d'élus (dont un grand nombre sont également des producteurs), d'acteurs qualifiés et d'associations ;
- 3 conférences débat pour prendre de la hauteur, nourrir une vision partagée en matière d'agronomie et de prospective pour le territoire ;
- 4 séances d'un groupe de travail ayant réuni une cinquantaine de participants (majorité d'agriculteurs, aux côtés d'élus et d'habi-

tants, pour la plupart cooptés, mais dans le cadre d'un processus ouvert à toute velléité), afin d'achever de déterminer les forces, les faiblesses du territoire, mais aussi ses perspectives d'évolution. Il en ressortira quatre leviers (tendre vers une plus grande autonomie du territoire ; augmenter la valeur ajoutée et l'emploi sur le territoire ; maximiser le fonctionnement des éco-systèmes et optimiser le fonctionnement des exploitations ; anticiper et échanger) qui fourniront l'ossature du futur programme agricole et ses actions de développement et de soutien aux porteurs de projet.

- 8 réunions du comité de pilotage, en amont et en aval des groupes de travail, afin de proposer un cadre de travail et de synthétiser les échanges en vue du programme agricole 2014-2018.

### LA CONFIANCE FAVORISE LA CONTRIBUTION

Malgré l'atmosphère de conflit qui a longtemps régné sur le territoire, le relationnel qui s'est tissé progressivement entre les acteurs a tiré profit de l'esprit d'ouverture insufflé à la démarche : dès le démarrage, alors que l'AFIP et le Centre d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural (CIVAM) font savoir que des entretiens seront menés, c'est un climat de confiance qui s'instaure et se renforce peu à peu.

Sur 60 sollicitations, seulement trois refus seront essuyés. Les conférences, quant à elles, bénéficient d'un succès inattendu compte tenu d'un sujet a priori "peu mobilisateur". Puis, au sein du groupe de travail, tout est mis en œuvre pour favoriser l'expression individuelle : "nous avons fait le choix de passer par l'écrit, avec des petites tables, des panneaux à remplir collectivement", détaille Michel Carré, coordinateur de l'AFIP Bretagne.

La méthode encourage la contribution et la diversité de l'expression des participants, "avec des approches très différentes : très globales pour certains, et a contrario, très concrètes pour d'autres". "Nous avons pour parti pris de ne pas fermer le sujet, d'ouvrir de manière très large sur les sujets de l'eau et de l'agriculture ; d'ailleurs, beaucoup de questions évoquées ont eu trait à l'énergie, aux énergies renouvelables. La confiance a commencé à se développer au vu du compte rendu de la première séance de travail, qui a permis d'inscrire dans le marbre la prise en compte de l'ensemble des préoccupations exprimées."

Celles-ci sont néanmoins ventilées en deux catégories : celles à intégrer directement dans le plan agricole, relevant du rôle du SMPBR, et celles nécessitant d'identifier d'autres relais. Au final, le succès de la démarche est celui d'une animation qui a su prendre en compte tous les points de vue et les afficher, sans prétendre que tous seront retenus pour le futur plan.

### UN COMITÉ DE PILOTAGE POUR UN PROJET DE TERRITOIRE

Second facteur de succès, le comité de pilotage, incarné lors des groupes de travail par une co-présidence "qui a pris de la consistance au fur et à mesure", grâce à l'implication des élus, a su jouer son rôle d'articulation avec le groupe multi-acteurs tout en veillant à la continuité des travaux – la participation n'étant pas stable d'une séance à l'autre.

Le comité de pilotage entretient et intègre la transversalité des réponses apportées à la problématique "eau et agriculture". Il appuie les propositions qui prennent corps autour du bois énergie, de la plantation de haies, de la mutualisation des apports organiques pour diminuer le recours aux apports azotés, du retour en force de l'agronomie, du développement de cultures qui avaient entièrement disparu du territoire, de l'autonomie en protéines des exploitations...

C'est enfin la notion d'espace commun qui est consacrée par les travaux, avec des liens qui se nouent entre agriculture et développement touristique, autour du paysage breton.

*"Quand on lance le processus, on n'a pas la main sur ce que cela va produire au final : cela pourrait aller dans le sens d'une agro-écologie plus libérale que solidaire, avec le risque de favoriser une agriculture à dominante industrielle. Ouvrir le débat aux citoyens offrait une garantie supplémentaire d'aller vers la création d'un projet de territoire"*, conclut Michel Carré sur l'une des particularités de cette jeune démarche, qui s'est intéressée, au-delà des acteurs du territoire, à ses habitants.



### Une confiance retrouvée

#### Porteurs

Syndicat Mixte de Production d'eau du Bassin Rennais (SMPBR), AFIP Bretagne et CIVAM-ADAGE

#### Situation géographique

Bassin rennais, bassin versant de la Haute-Rance

**Superficie** 370 Km<sup>2</sup> • 16 000 habitants • 500 agriculteurs concernés

#### Type de culture

Elevage (lait, porc, volailles), 2,5 % en AB

#### Qualité des eaux

Médiocre, voire en mauvais état (prolifération des algues, eaux chargées en matières organiques, avec de légères améliorations quant aux nitrates (depuis 2010) et pesticides (depuis 2007))

#### Date de démarrage et de fin du dialogue territorial

2013 - 2014

#### Typologie des acteurs impliqués

Communautés de Communes, Comité Professionnel Agricole, SAGE, lycée agricole de Caulnes, Chambres d'Agriculture, agriculteurs, associations locales, habitants, experts nationaux

#### Principales actions décidées collectivement (et/ou mises en œuvre)

Développer la démarche d'innovation, soutenir les porteurs de projet, diffuser les pratiques innovantes

## LE CAS DU BASSIN VERSANT DE LA RIVIÈRE DE PÉNERF (56)



Dans le Golfe du Morbihan, un projet de Parc Naturel Régional (PNR) porté par le SIAGM mobilise les élus, les associations et la population depuis le début des années 2000. Ce projet va naître de la concurrence des usages de ce territoire, qui fait l'objet depuis 1996 de multiples pratiques de concertation. Menées entre ostréiculteurs et agriculteurs, entre ostréiculteurs et plaisanciers, entre pêcheurs et protecteur des oiseaux..., ces concertations ont abouti à un projet de charte de PNR qui doit s'achever d'ici la fin de l'année 2014. Après les avis favorables du Conseil National de Protection de la Nature et de la Fédération des Parcs Naturels Régionaux, le territoire est dans l'attente du décret de classement. La mise en œuvre de la charte du PNR doit donner lieu à de nombreuses actions de protection de l'environnement...

RETOUR SUR UNE ACTION DE DIALOGUE TERRITORIAL, 20 ANS APRÈS

## POUR ENDIGUER L'ACCÉLÉRATION DES POLLUTIONS

**Il était une fois... près de 20 ans de concertation. Une concertation à l'origine informelle, sans animateur, sans comité de pilotage ou toute autre instance : ce sont les acteurs locaux qui sont ainsi parvenus à transformer un conflit en une concertation inter-professionnelle avec l'appui du Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan (SIAGM). Après des débuts informels puis trois contrats territoriaux portés par le SIAGM selon les principes du dialogue territorial, le bassin versant de Pénerf et son voisin, la Ria d'Étel, en offrent les exemples les plus pérennes.**

### DE L'EAU DES RIVIÈRES À LA QUALITÉ DE L'EAU CÔTIÈRE

Pourtant, à l'origine, rien ne semblait réussir à rapprocher agriculteurs et conchyliculteurs : les moyens d'une reconquête de la qualité de l'eau entrent en complète contradiction avec les politiques d'aménagement et les politiques d'incitation menées depuis plusieurs décennies à l'attention des agriculteurs. La qualité bactériologique de l'eau est une menace qui pèse surtout sur l'activité des conchyliculteurs, avec le risque que leurs coquillages soient classés impropres à la consommation. Les agriculteurs, habitués à traiter de nitrates et de pesticides, se sentaient étrangers au risque bactériologique, jusqu'à ce que celui-ci soit mis en évidence par un événement malheureux. "Cela a permis de poser le problème, et surtout d'apprivoiser progressivement le conflit pour le convertir en quelque chose de positif", détaille Sophie Giraud du SIAGM, les leaders locaux des deux parties sont parvenus à créer un lieu d'échange et de rapprochement." D'autres participants acquièrent progressivement un rôle dans le projet collectif en construction et s'engagent de manière irréversible.

### UNE COMMUNAUTÉ D'INTÉRÊT POUR LE TERRITOIRE

Le principal grief des ostréiculteurs est l'insuffisance de la loi (interdiction des épandages à moins de 500 mètres du littoral). Néanmoins, ceux-ci vont progressivement prendre conscience des conséquences potentielles de sa mise en application : aux dépens de l'agriculture littorale, et au profit des résidences secondaires, ce qui les pousse à se rapprocher des agriculteurs.

Un diagnostic participatif est mené à l'échelle du bassin versant. De cette première action naissent quatre commissions thématiques, abondées sur la base du volontariat, ainsi qu'un comité d'acteurs, auquel siègent les huit maires des communes concernées, ainsi que des binômes agriculteur/ostréiculteur pour chaque commune. Les premières proposent, le second valide avant de soumettre la décision au SIAGM, selon un processus totalement transparent qui respecte les principes d'une démarche ascendante.

### DES CLÉS SCIENTIFIQUES

L'optimisme reste ainsi de rigueur pour les acteurs, malgré l'épée de Damoclès qui risque de tomber à tout moment. En 2009, la zone conchylicole est déclassée de A en B, les ostréiculteurs se voient contraints d'installer des bassins de purification, mais peuvent continuer à commercialiser leurs coquillages, la pêche à pied et la baignade restent également autorisées. Le déclassement sera le déclencheur d'un suivi bactériologique spécifique entamé sur la période 2010-2012, assuré en régie par le SIAGM. Les résultats sont désormais connus en 48 heures et permettent de remonter à la source de la pollution ; des points noirs ont ainsi été levés grâce à la prospection terrain rendue possible par ce suivi.

"La qualité de l'eau s'est probablement moins dégradée qu'elle ne l'aurait fait sans ce dispositif et les actions qui ont ainsi pu être menées" positive Jean-Eudes Beuret ; Sophie Giraud abonde : "globalement, l'objet du contrat de bassin versant n'est pas atteint, mais des points

noirs ont été effacés durablement et le dialogue est instauré au delà des conflits".

### UNE ÉVALUATION BACTÉRIOLOGIQUE EN DEMI-TEINTE

20 ans après, le dialogue territorial continue néanmoins de rassembler les acteurs. Deux contrats territoriaux de bassin versant ont été évalués, sur leurs actions, et plus récemment, en 2013 (en préfiguration du 3<sup>ème</sup> contrat territorial pour la période 2014-2018). "Nous échappons désormais à la stigmatisation des professions entre elles", souligne Sophie Giraud, "chacun a le même niveau de parole, le dialogue s'est inscrit dans la normalité et s'est même institutionnalisé. Cette action a été un levier non négligeable pour d'autres actions de concertation menées sur le territoire." L'objectif de ce troisième contrat reste de reconquérir la qualité bactériologique, comme du reste, presque partout ailleurs en Bretagne.

#### Un dialogue institutionnalisé

##### Porteur

Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan (SIAGM)

##### Situation géographique

Bassin versant de la rivière de Pénerf, littoral breton (sud) • 13 664 ha • 10 500 habitants • 120 agriculteurs concernés

##### Type de culture

Élevage bovin laitier majoritaire, pour un total de 23 producteurs en AB

##### Qualité des eaux

Dégradation de la qualité des eaux estuariennes et des paramètres bactériologiques ; atteinte du bon état écologique en 2015 par la mise en œuvre de travaux de restauration des milieux aquatiques (morphologie des cours d'eau notamment)

##### Date de démarrage et de fin du dialogue territorial

1995 – pas de fin programmée

##### Typologie des acteurs impliqués

Conchyliculteurs, agriculteurs, élus, industriels, associations de protection de l'environnement, habitants

##### Principales actions décidées collectivement (et/ou mises en œuvre)

Réduction des pollutions urbaines, actions pour les milieux aquatiques, actions agricoles, sensibilisation du grand public. Reprise des actions menées dans le cadre du contrat de bassin versant

Parmi les quatre axes de ce nouveau contrat territorial, figurent la recherche de l'origine des contaminations, le diagnostic des réseaux et des systèmes d'assainissement, la formation des élus et des services techniques à la recherche des contaminations bactériologiques, et le maintien des actions d'accompagnement, notamment des communes (quatre sur les huit avaient atteint fin 2013 l'objectif zéro pesticide), avec une charte d'engagement pour les particuliers sur le zéro pesticide.

### DANS LES CHAMPS, DES COURS D'EAU QUI NÉCESSITENT L'INTERVENTION PUBLIQUE

Sophie Giraud reconnaît avoir perdu quelques acteurs au fil des années, qu'elle espère mobiliser à nouveau suite à la dernière phase d'évaluation. "La science évolue en matière de pollutions bactériologiques ; nous continuons d'apporter des éléments de connaissance". Les améliorations apportées au suivi des origines des pollutions laissent présager des actions mieux ciblées encore, contribuant à maintenir à la fois la qualité de l'eau et les activités agricoles.

Le processus de dialogue territorial à l'échelle du bassin versant permettra d'aborder la bonne santé des cours

d'eau au delà du champ bactériologique. Pour améliorer leur état écologique, les travaux menés sur la Drayac, le Trémeret, le Flachec... ont permis de remonter le lit des cours d'eau, et de reconnecter les rivières aux prairies humides qui les bordent, de lever les obstacles à la progression des poissons migrateurs. Dans le même temps, des bacs gravitaires ont été installés en remplacement des abreuvoirs directs pour permettre aux vaches de boire l'eau de la rivière sans la souiller de leurs déjections... Une cinquantaine d'agriculteurs sont rencontrés individuellement, chaque année, pour mener à bien cette action au long cours qui n'est autre que le résultat d'une pollinisation du dialogue territorial sur le bassin versant. Au total, une centaine de producteurs auront accepté de réaliser des travaux de réaménagement des cours d'eau sur leur exploitation.

L'ensemble de ces actions continueront à avoir, dans les années à venir, un impact certain sur les exploitations concernées ; et pourtant, lors de l'enquête publique préalable à ces travaux (qui auront valu au SIAGM de recevoir le Trophée Eau de l'Agence de l'Eau Loire Bretagne), très peu d'agriculteurs ont manifesté leur opposition : à vrai dialogue, réelles avancées !

## ZOOM

### Les communautés agricoles et ostréicoles d'Étel suivent le même cours

C'est un acte déviant d'un agriculteur qui va indiquer clairement l'impact de leurs pratiques. Par la suite, un comité professionnel agricole et ostréicole se constitue avec l'appui de la Communauté de Communes de la Ria d'Étel : il réunit des représentants des syndicats agricoles, des groupements de vulgarisation agricole, des CUMA et des représentants du syndicat ostréicole. La parité des deux délégations vient ajouter un nouvel ingrédient favorable à la concertation, libérée du poids d'une sur-représentation qui fausserait les échanges et nuirait aux équilibres.

Des visites "paysans de la terre, paysans de la mer" finissent d'établir un langage commun et de matérialiser de premières actions concrètes à l'échelle d'une commune. L'idée est ainsi d'expérimenter la mise en place de bandes enherbées à une échelle pertinente, avant d'exporter sur l'ensemble du bassin versant la méthodologie d'intervention.

### Expérimenter une participation inclusive

En parallèle, la concertation se formalise, s'institutionnalise : réunions de travail, rencontres techniques et rencontres avec les élus locaux et les partenaires techniques et financiers déboucheront sur un projet de diagnostic, porté par la Communauté de Communes. Le cahier des charges du diagnostic, tout comme le projet de bassin versant, sont fidèles à l'esprit participatif cultivé par le comité professionnel. La démarche est aussi inclusive : habitants, professionnels, associations, collectivités locales sont impliqués lors de la phase de test qui prendra pour cadre la commune de Locoal Mendon afin de débattre, après une phase d'écoute active, de la protection des zones naturelles, des sentiers, de l'assainissement, des plans d'épandage, du développement agricole, du dialogue ou encore du développement équilibré du territoire.

## AVIS ET CONSEILS DE PRATICIENS

Participation et co-production, telles qu'elles s'expriment dans le dialogue territorial, seraient-elles la solution à tous les maux des collectivités soucieuses de préserver les vocations de leurs espaces agricoles ou naturels ? Ou au contraire, faut-il qu'il y ait conflit (latent ou avéré) pour que le dialogue territorial s'érige en solution ? Comme tout ne peut pas être soumis à concertation, les praticiens vous proposent une lecture des pré-requis et des principaux leviers du dialogue territorial.

- DURÉE ÉQUIVALENTE
- UN TEMPS LONG DONT FAIRE BON USAGE
- UN CALENDRIER ET DES PHASES DE TRAVAIL À RESPECTER

### C'EST LONG, LE DIALOGUE TERRITORIAL ?

La question est sur toutes les lèvres, dans tous les esprits. Aguerri, les praticiens invités à témoigner ont également un florilège de réponses. "Ce n'est pas tant un problème de temps que de temporalité", juge Lilian Vargas à propos de ses dix années (diversifiées) de pratiques et de cas au Pays Voironnais, arguant qu'il s'agit essentiellement d'un décalage entre le temps privé (court, parfois immédiat) et le temps

public (long, d'autant plus en mode projet). Perrine Paris-Sidibé se réfère à sa première expérience menée dans l'Avesnois, arguant que le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) de la Sambre a été réalisé dans le même temps que les autres SAGE... Dans l'Auxerrois, où le dialogue territorial s'inscrivait dans une situation d'urgence, "le problème du temps ne s'est pas posé, nous avons construit tout de suite l'action avec les partenaires" selon Denis Roycourt.

Plus que la durée, les intervenants retiennent surtout le bénéfice d'un calendrier affiché et que rien ne viendra perturber de l'extérieur : "il faut effectivement démarrer en ayant devant soi un temps suffisant avec les acteurs que l'on réunit". Bien en amont donc d'un prochain mandat. Réduire les incertitudes des



- UNE VALIDATION À CHAQUE ÉTAPE
- UN SENS ET DES OBJECTIFS PARTAGÉS
- UNE ATTITUDE POSITIVE POUR PRÉVENIR L'ENLISEMENT

participants est l'un des atouts de ces praticiens aguerris. La gestion du temps est un enjeu majeur de la phase préparatoire : définir le nombre de réunions et leurs objectifs, découper le calendrier en différentes phases, indiquer ainsi des étapes, et veiller à ce que les acteurs aient le sentiment d'une progression. Maître du temps, l'animateur a un rôle central selon Lilian Vargas : "il peut se référer au calendrier défini pour pointer les décalages, décider collectivement d'accélérer une phase qui dure trop, ou au contraire de prendre le temps... si les paramètres extérieurs au projet l'autorisent". Le SAGE de la Sambre a su de plus profiter des délais légaux et des études techniques pour s'immiscer et entretenir le souffle de la démarche.

### EST-IL PRÉFÉRABLE D'ÉVITER LE CONFLIT ?

C'est généralement un souci fort et justifié de la collectivité, et plus particulièrement de l'élu, désireux de ne pas fragiliser son statut de chef d'orchestre et d'animateur de tout un territoire. "Le dialogue territorial, encore très innovant, est par conséquent mal

compris" explique Perrine Paris-Sidibé. Dans ces conditions, difficile d'imaginer que le conflit peut fournir l'occasion de rebondir ! Or, la peur d'alimenter, de relancer le conflit, peut mener à sous-estimer le facteur humain dans une dynamique collective. Qu'il s'agisse de construire un SAGE ou un projet de territoire qui renouvelle la vision de son développement, le binôme élu-technicien fait face à des difficultés, des situations parfois insurmontables, des conflits qui s'enlisent et entraînent parfois l'arrêt du projet. Face à ce risque, le dialogue territorial apporte un outil qui permet d'analyser la situation, de proposer des solutions et d'aller plus loin, selon l'avis des praticiens. "Il est fondamental de se former pour être en capacité de se situer dans certaines situations qui peuvent être violentes" conclut Perrine Paris-Sidibé.

Durant l'exercice, le risque de rupture évolue vers celui d'un repli sur soi de certaines catégories de participants, ou d'attitudes signifiant l'enlèvement de la démarche. Le porteur de la démarche, l'animateur en particulier, a pour tâche de cultiver une attitude positive, constructive, de bout en bout. Entre chaque réunion, il lui reviendra également de nourrir et d'entretenir la dynamique, de s'assurer qu'aucune incompréhension ou faille dans le processus décisionnel ne vienne porter atteinte à la dynamique, et que celle-ci soit bien partagée

"Quatre propositions avaient été faites aux élus, dont trois solutions curatives très lourdes, mais c'est la solution préventive qui a été choisie : il a fallu pour cela tout réinventer, trouver des formes de gouvernances différentes."

Denis Roycourt, Délégué communautaire à la Communauté d'Agglomération de l'Auxerrois

"Ne pas le faire reviendrait à accepter des conflits potentiels, le faire revient à anticiper des blocages."

Perrine Paris-Sidibé, chargée de projet au Conservatoire des Espaces Naturels Rhône-Alpes

"Valider les enjeux et objectifs décidés en commun est indispensable pour pouvoir ensuite valider collectivement un programme d'actions."

Lilian Vargas, service agriculture, forêt et développement rural à la Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais

"La vraie difficulté du dialogue territorial est le format projet, auquel correspond une durée de prise en charge du projet. Or, il faut nécessairement plusieurs années pour construire des ressources, des visions, des envies communes."

Jean-Eudes Beuret, agro-économiste, enseignant-chercheur à AgroCampus Ouest

"C'est une grande chance d'avoir une telle multiplicité d'acteurs qui soient intéressés par ce type de démarche ; il est aussi naturel qu'un grand nombre de problématiques affleurent dans ces espaces de concertation."

Perrine Paris-Sidibé



Le cas du captage de la plaine de la Saulce, dans l'Auxerrois (89)

### UNE GOUVERNANCE POUR PORTER LE CHOIX DU PRÉVENTIF

**Porteurs** Communauté de communes de l'Auxerrois, les collectivités de la Plaine du Saulce) et l'Association Association pour la qualité de l'eau potable de la Plaine de la Saulce (créée dans les années 90)

**Situation géographique** Région Bourgogne

**Superficie & nombre d'habitants** 86 km<sup>2</sup>, 65 000 habitants, 75 agriculteurs concernés

**Type de cultures** Grandes cultures, viticulture, arboriculture

**Qualité de l'eau** Dépassements réguliers en matière de nitrates, avec un taux supérieur à 70 mg/l

**Date de démarrage et de fin du dialogue territorial** Fin des années 90

**Typologie des acteurs impliqués** Communauté de communes, collectivités locales, Chambre d'Agriculture, Agence de l'eau, associations de consommateurs, chercheurs

**Principales actions décidées collectivement (et/ou mises en œuvre)** Actions agricoles "raisonnées" développées via divers outils contractuels, comité scientifique mis en place pour comprendre les flux de polluants et évaluer le changement de pratiques agricoles passé/en cours sur la qualité de l'eau



Le cas du Pays Voironnais (38)

### UNE GOUVERNANCE POUR PORTER LE VOILET AGRICOLE DU PROJET DE TERRITOIRE

**Porteurs** Communauté d'agglomération du Pays du Voironnais

**Situation géographique** Région Rhône-Alpes

**Superficie & nombre d'habitants** 4 communes, 93 000 habitants, 380 km<sup>2</sup>, 500 agriculteurs concernés

**Type de cultures** Un bassin d'élevage et polyculture au Nord du territoire, une plaine céréalière, maraichère et arboricole (noix) au Sud, 5 % en AB

**Qualité de l'eau** Dépassements réguliers en matière de nitrates, avec un taux supérieur à 70 mg/l

**Date de démarrage et de fin du dialogue territorial** 30 ans d'histoire et des démarches régulièrement renouvelées

**Typologie des acteurs impliqués** Elus, représentants socio-professionnels, agriculteurs, acteurs économiques (distribution, agroalimentaire...), associatifs (consommateurs, environnementalistes, éducation, loisirs...)

**Principales actions décidées collectivement (et/ou mises en œuvre)**

Protection des espaces agricoles, politique foncière et d'installation, politique alimentaire et développement des circuits courts, relations agriculteurs-citadins



Perrine PARIS-SIDIBÉ

### REGARD D'UNE PRATICIENNE

**Formation** Issue de la promotion 1997 d'Agro-Paris, formation à la recherche de solution collective pour des problématiques environnementales ; formation au dialogue territorial en 2003

**Pratique du dialogue territorial** En tant qu'animatrice du SAGE de la Sambre, pour le PNR de l'Avesnois, puis en tant que chargée de projet pour le CEN Rhône-Alpes sur la conciliation des usages militaires avec la biodiversité remarquable sur des propriétés classées Natura 2000 du ministère de la Défense

**Temps de recul** 10 années de pratique

- DE L'AUTO-DISCIPLINE COLLECTIVE
- UNE ÉVALUATION EN CONTINU ARTICULÉE AVEC LES PHASES DE DÉCISION
- UNE DYNAMIQUE DE PROJET POUR UN COLLECTIF D'ACTEURS

au-delà des représentants. "Cela suppose que chaque représentant retourne voir ses pairs entre chaque réunion, pour qu'il reste représentatif de leur avis", prévient Lilian Vargas.

Et si entretenir l'esprit du dialogue en dehors des murs de la salle de concertation offrait un remède vis-à-vis des "spécialistes de la participation" dont pourrait s'inspirer chaque courant de la démocratie participative ?

#### L'OBJECTIF RISQUE-T-IL DE NOUS ÉCHAPPER ?

"Dans la pratique, l'objet du dialogue territorial est défini de manière plurielle. Bien souvent, quand cela ne marche pas, c'est que cette définition ne renvoie pas aux mêmes contenus pour les uns et pour les autres" analyse Jean-Eudes Beuret. Qu'est-ce qu'une zone humide ? Quelles sont les origines de la pollution de l'eau ? Quel périmètre faut-il retenir, et surtout, quelles pratiques s'avèreront adaptées au vu du diagnostic ? Malgré les études ou interventions scientifiques, le porteur n'a pas toujours la légitimité technique ou agronomique pour proposer des solutions à une diversité d'acteurs.

Dès lors, il lui revient d'accepter le fondement de la co-construction. "Ce qui fait que cela marche, c'est le sens que l'on donne, et que ce sens soit partagé" : des entretiens individuels – pour sensibiliser à l'intérêt du dialogue territorial et identifier les besoins des acteurs – à l'évaluation *in itinere* du dispositif et de ses résultats, en passant par chacune des étapes du diagnostic, de créativité, puis de hiérarchisation et de définition du plan d'actions.

Autrement dit, si le porteur du dialogue n'indique pas de direction, ne guide pas les acteurs vers une voie plutôt qu'une autre, sa tâche est d'entretenir le terreau d'un milieu riche et fertile. La bonne nouvelle est qu'"une forme d'auto-discipline collective s'obtient en quelques mois", assure Jean-Eudes Beuret.

"La convergence entre les intérêts particuliers et l'intérêt général est importante, mais finalement elle découle de la connaissance des différents intérêts particuliers, dont la synthèse révèle bien souvent l'intérêt général", retient Denis Roycourt de son expérience auxerroise. Rappelons que le dialogue territorial s'invite exclusivement dans des dynamiques collectives auxquelles associer les acteurs du territoire : défini collectivement, le projet renverra ainsi aux rôles et compétences de chaque catégorie d'acteurs, de manière concertée, autour d'un même objectif partagé qui pourtant dépassera de beaucoup la compétence du seul porteur...

#### QUEL OBJET POUR LE DIALOGUE TERRITORIAL ?

De plus en plus d'initiatives de participation vont de pair avec un nombre de plus en plus grand d'enjeux et de problématiques soulevés par leurs participants.

Faut-il craindre pour autant, tout du moins anticiper, que la participation révèle des problèmes de nature toute différente que ceux envisagés au départ... Pour Perrine Paris-Sidibé, "il est rare que les compétences de la collectivité ne permettent pas d'aborder les enjeux et problématiques soulevés par les participants". Pour Lilian Vargas, "l'écueil du dialogue territorial est qu'une opération réussie se voit attribuer trop de responsabilités et de rôles. Il faut rester vigilant à ce que le périmètre et l'objet du dialogue continuent de coïncider". Mais pour Gilles Billen, qui a eu plusieurs fois l'occasion de s'inviter au cours d'une action de dialogue territorial en tant que directeur de recherche au Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), dès lors qu'il s'agit de qualité de l'eau et d'agriculture, il convient de se rappeler qu'"un territoire répond aux besoins de la société, comme les besoins alimentaires". Dans l'esprit du scientifique, et pour nombre de pratiques ayant trait à la protection de l'eau par l'agriculture biologique, l'action du territoire sur les filières et leur relocalisation offre un faisceau de solutions pour ouvrir encore le débat aux aspirations des consommateurs pour une meilleure qualité et une plus grande proximité de la production alimentaire. Un détour le plus souvent indispensable, car seul le changement radical des pratiques permettra d'inverser significativement les courbes des nitrates...

- UN OBJET, UN PÉRIMÈTRE
- DES ASPIRATIONS DES CONSOMMATEURS AU PROJET DE SOCIÉTÉ
- DES CHANGEMENTS DE PRATIQUES RÉELLEMENT SIGNIFICATIFS

#### Faire du dialogue territorial une improvisation construite : le projet Dialog

20 études de cas pendant trois années, avec un focus sur le rôle des élus et celui des animateurs intervenant dans le dialogue territorial : c'est la matière du projet Dialog, qui a rendu ses conclusions en 2009. Son double objectif : faire prendre conscience aux élus de l'importance de l'implication des agriculteurs et des résultats que l'on peut en attendre d'une part, et d'autre part faire prendre conscience aux agriculteurs de l'intérêt et des implications de la concertation. Le projet Dialog a ainsi permis d'élaborer des éléments de méthode et des outils facilitant l'appréhension des lieux de concertation, et notamment le rôle et la place de l'animateur, en particulier vis-à-vis des autres acteurs.

#### Focus sur les motivations des agriculteurs :

- faire reconnaître le rôle de l'agriculture dans un contexte de forte évolution,
- assumer un mandat syndical, son rôle de représentation de l'agriculture,
- maintenir le lien social, et débattre avec d'autres catégories sociales,
- développer un projet territorial, avec souvent l'envie de jouer simultanément sur le tableau réglementaire et sur celui du projet de territoire,
- s'impliquer dès lors que des facteurs extérieurs interviennent.

"Le dialogue territorial n'est pas fait pour abonder ou alimenter une procédure, quelle qu'elle soit, mais plutôt un projet de territoire au service duquel intervient l'ingénierie financière."

Lilian Vargas

"Il sera impossible de trouver une solution pérenne sans impliquer les agriculteurs."

Alexandra Villarroel, sur les conclusions du projet Dialog, pour l'AFIP

"La première chose à faire est de montrer l'efficacité de la démarche, mais il est vrai aussi que tout ce qui touche à la transversalité reste un problème pour le fonctionnement habituel de la puissance publique."

Denis Roycourt

"Avec le dialogue territorial, on contribue à créer un espace horizontal, mais en parallèle le fonctionnement vertical est toujours de mise, des décisions sont toujours prises de manière verticale ; la formation doit permettre de jouer sur les mécanismes et réflexes organisationnels de chacun."

Jean-Eudes Beuret

"Au final, ce sont les techniciens qui ont le plus de difficulté à transgresser."

Lilian Vargas

"A force d'en parler, on colle des mots derrière ce qu'il faut faire ou ne pas faire, on complexifie le dialogue territorial ; on le dépossède de son rôle, de son sens et de sa portée !"

Sophie Giraud, chargée de mission qualité de l'eau au Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan



● FNAB ●

Fédération Nationale  
d'Agriculture **BIOLOGIQUE**

**Fédération Nationale d'Agriculture  
Biologique, 2014**

Cette brochure vous est proposée par la FNAB. Elle reprend les propos et démonstrations des intervenants et des participants du séminaire du 13 février 2014 organisé à Nanterre.

**Directeur de publication :** Julien Adda, FNAB

**Suivi, conception, rédaction :** Sylvain Roumeau, FNAB

**Conception et rédaction :** Julie Nicolas  
jnicolas@ouvaton.org

**Crédits photos :** FNAB, GABB 32, NMP, Charente Nature, SMPBR, SIAGM, CRANPDC, Daniel Proux - Grand Poitiers

*en partenariat avec*



*avec le soutien de*



ETABLISSEMENTS PUBLICS DU MINISTÈRE  
EN CHARGE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE



MINISTÈRE  
DE L'AGRICULTURE  
DE L'AGROALIMENTAIRE  
ET DE LA FORÊT



Ministère  
de l'écologie,  
du Développement  
durable  
et de l'énergie