Une nécessaire rencontre des approches théoriques et pragmatiques de la gestion de la nature : l'audit patrimonial de type système-acteurs

Cahier du GERMES n°12, octobre 1987

Note n°87/275, 29 octobre l987

Henry Ollagnon

La résolution des problèmes de gestion de la nature semble devoir emprunter des voies et des moyens différents de celle des problèmes « sérieux » de l'entreprise ou de la cité, au sens du « politique », tel qu'il se dégage de notre société industrielle et urbaine. Une partition entre, d'une part le naturel, le complexe, l'interactif, le global, l'implicite, et d'autre part l'artificiel, le rationnel, le maîtrisé, l'explicite, apparaît largement admise, non seulement dans les cercles dirigeants mais aussi dans le corps de la plupart des sociétés occidentales.

D'une certaine façon, cette partition est fondée ; le réalisme impose la simplification. Depuis Héraclite, cependant, il ne saurait y avoir d'innocence dans le refus de la complexité. La simplification opératoire est un processus de violence. Mais vivre, c'est choisir... D'une autre façon, cette partition n'est elle pas infondée et dangereuse ? Vivre, c'est d'abord vivre... **L'homme est nature, et la nature est dans l'homme.** Le complexe, l'interactif, le global sont omniprésents. Dans la simplification opératoire, le vivant rejaillit de toutes parts dans sa réalité irréductible. Les nations, les entreprises, les organismes privés et publics, les individus sont des êtres vivants. Les problèmes de l'action que posent ces êtres vivants peuvent à très court terme, et dans un tout petit espace contrôlé, donner lieu à des réponses économiques, techniques et administratives acceptables. Mais lorsque la nation et l'entreprise se posent des problèmes d'action dans un espace et un temps non contrôlés, comme l'espace des échanges mondiaux aujourd'hui, et envisagent une stratégie à moyen long terme, elles se posent des questions en termes d'êtres vivants, devant se maintenir et s'adapter dans un univers évolutif. Ainsi, la résolution des problèmes de gestion de la nature ne sont qu'un champ particulier des problèmes de l'action des êtres humains et des entités vivantes complexes, telles que l'entreprise et la nation, dans leur stratégie de maintien et d'adaptation de leur activité et de leur identité en milieu évolutif.

Le cadre de connaissance et d'action ici évoqué pour résoudre les problèmes de gestion de la nature, l'approche patrimoniale de type système-acteurs , traite de « l'acteur en relation avec son milieu ». Ce cadre tout comme les méthodes et procédures de l'audit patrimonial fondées sur cette approche, semblent donc avoir un champ bien plus vaste que la seule gestion de la nature. Il ne s'agit pas ici de présenter cette approche qui a déjà fait l'objet de plusieurs publications, notamment dans les cahiers de Germes. Rappelons qu'elle a été élaborée en l975-l977 à propos du problème de la gestion des eaux souterraines en Alsace, puis approfondie au cours d'une série d'audits patrimoniaux, notamment pour la politique de sécurité en montagne (RTM) et enfin utilisée pour la résolution des problèmes très largement « non écologiques ».

Le présent article vise à montrer la nécessité de conjuguer les approches théoriques de la décision et les approches pragmatiques des acteurs. Il vise à montrer que sous certaines conditions, avec une approche adaptée, dans le cadre d'une intervention appropriée, cette conjugaison est possible et bénéfique. Le problème général de la gestion de la qualité et de sa prise en charge peut trouver là un cadre de solution.

Homéostasie et Patrimonialité

Voici deux mots bien abstraits et qui pourtant paraissent nécessaires pour aborder la résolution des problèmes de gestion de la nature.

Il est apparu utile et conventionnellement acceptable à notre société occidentale de considérer, dans les modèles qu'elle s'est donné du monde, que l'état de nature était immuable. La qualité d'un milieu naturel vierge, plus encore que la disponibilité en ressources naturelles, apparaissait jusqu'à il y a peu comme permanente et invulnérable. La qualité de la nature apparaissait « naturelle ». Et ce don de la nature était gratuit. Cette perception est inadéquate, car la qualité de la nature largement humanisée d'aujourd'hui oblige les sociétés développées à se pencher sur sa gestion.

Depuis plusieurs millénaires, si l'état de nature humanisée apparaît stable, c'est parce qu'il est pris en charge effectivement par l'homme. L'état d'un milieu naturel humanisé, par exemple l'eau, est soumis à dégradation du fait des activités humaines. Comment se fait-il que dans certaines unités naturelles et humaines, la qualité de l'eau se maintienne à un niveau meilleur que ne le laisserait présager l'activité humaine explicitement observable ? Aussi, peut-on constater une sorte d'**homéostasie** de fait, résultant de l'action effective de l'homme, et qui est observable sur un champ spatiotemporel suffisant.

Cette homéostasie est effective : il est nécessaire d'aller au-delà des décisions et des actes explicites pour percevoir l'ensemble des décisions et des relations par lesquelles l'ensemble des acteurs concernés maintiennent et adaptent effectivement l'état de nature.

Cette homéostasie peut s'analyser en termes de gestion de la qualité, selon trois critères :

- capacité de choisir et de maintenir un état de qualité,
- capacité de confronter chaque acte élémentaire à son impact sur la résultante qualité dans le « système qualité », par des « règles de gestion » adaptées au sein du système d'action,

– capacité de réactualiser les objectifs de qualité et les règles de gestion par la négociation au sein du système d'action

La qualité d'un élément naturel dans une unité écologique et humaine, mais aussi la qualité de la production d'une entreprise, ou la qualité du fonctionnement effectif d'un organisme public ou privé, semble procéder de la même capacité humaine à maintenir et à adapter des homéostats. Pour appréhender comment s'organise et fonctionne réellement cette prise en charge de l'état de son milieu par l'homme, nous sommes conduit à admettre l'idée de **patrimonialité**. En effet, tout pose problème pour comprendre comment fonctionne cette homéostasie effective, sauf si l'on admet que la qualité d'un état de nature, ou du fonctionnement d'un organisme puisse être prise en charge en tant que telle. C'est-à-dire en tant que propriété globale émergente d'un système-qualité, par l'homme en société. Le maintien de la qualité d'un état de nature résulte ainsi d'un engagement humain effectif ; cet engagement humain effectif est en quelque sorte une activité réorganisatrice centrée sur le maintien et d'adaptation de l'état de qualité. Elle englobe toutes les autres activités humaines concernées. En se centrant sur la qualité en tant que propriété globale, elle est globalisante du point de vue de l'action humaine, tout en devenant présente dans chaque acte élémentaire ayant une incidence sur la qualité. Elle procède d'une sorte d'intentionnalité agissante conduisant à travers chaque acte et chaque relation élémentaire au maintien de la qualité en tant que tout.

Cette activité humaine réorganisatrice a, en quelque sorte, la nature d'une **« anthropie néguentropique »**. Nous l'appelons patrimonialité parce qu'elle traduit bien ce que peut être le comportement d'un acteur vis à vis de son patrimoine.

En raison même de la montée en puissance de la civilisation technique, la qualité de la nature et de la biosphère devient de plus en plus un fait humain. Chaque citoyen explicitement ou implicitement se trouve confronté à la patrimonialisation de la nature. Une question socio-politique est posée, celle des conditions et moyens de négociation et de gestion pour lesquels cette patrimonialisation peut devenir efficace, à supposer qu'elle veuille s'exprimer.

L'investissement des acteurs pour permettre le service des besoins explicites et actuels ne repose pas sur les mêmes ressorts que l'investissement visant à permettre le maintien d'un haut niveau de potentialité, de redondance, de « diversité gratuite » grâce à une qualité exigeante pour permettre aux acteurs de demain de pourvoir eux-mêmes, dans des conditions imprévisibles le plus souvent, aux besoins de leur époque.

L'arbitrage est ainsi à faire entre :

- Investir pour « finaliser » un potentiel de qualité existant. C'est à dire privilégier certaines caractéristiques, certains éléments, certaines relations, au détriment d'autres caractéristiques, éléments ou relations, pour maintenir et adapter la vie aujourd'hui ; l'état de nature n'est alors pris en charge que de façon fonctionnelle.

- Investir pour restaurer ou maintenir le niveau de potentialité de la qualité en tant qu'objet premier, avec le souci de la transmission aux générations futures certes, mais aussi et surtout, avec le souci du maintien de l'être en tant de totalité, de son intégrité et de son identité dans un milieu au sein duquel il vit. La qualité du milieu rétroagit sur la globalité de

notre vie d'être vivant. La patrimonialisation de cette qualité se joue en continu et rétroagit sur notre identité et notre autonomie d'acteur en relation avec son milieu.

C'est donc une grille de diagnostic et d'orientation stratégique fondée sur « l'être en relation avec son milieu » qui est nécessaire pour résoudre bien des problèmes de l'action humaine en société ouverte, notamment ceux de la gestion de la nature. Elle doit permettre de reconnaître et d'instaurer les conditions et les moyens de négociation et de gestion de la qualité de ce milieu, et plus largement, elle pourra conduire à une approche globalisante et réaliste. La patrimonialisation de la qualité de la nature repose largement sur la mise en place, résolution de problème après résolution de problème, des conditions et des moyens d'une gestion adaptée de cette qualité.

Types de problèmes de gestion de la nature

Les actions humaines dont résulte la gestion de la nature procèdent rarement de décisions simples. Elles sont simultanément action sur le milieu naturel et action dans et sur la société. À divers degrés, elles retentissent sur le fonctionnement de l'ensemble de « l'éco-sociosystème » de la sphère de proximité de l'acteur à la biosphère tout entière... Et réciproquement, l'état de nature rétroagit sur le fonctionnement des différents systèmes d'action humaine, et donc sur l'action des acteurs eux-mêmes. Les problèmes de gestion de la nature sont par essence, des problèmes de co-évolution de l'acteur en relation avec son milieu naturel et humain.

Grilles de lecture

Une brève présentation de ce que peuvent être les problèmes de l'action dans le domaine de la gestion de la nature permet de mettre en évidence leur diversité et leur unité. Aussi, peuvent être proposées trois grilles de lecture de ce type de problèmes, à savoir :

Une grille écologique

Par laquelle on peut ranger trois catégories de problèmes en fonction du statut du milieu naturel :

- les problèmes isolables et ponctuels, qui affectent un état de nature humanisée préexistant et qu'il s'agit de résoudre en confrontant les actes humains ou phénomènes naturels, dans leur développement actuel et futur, dans le temps et l'espace, c'est à dire en globalité, à cet état de nature sur lequel ils peuvent influer ;

- les problèmes globaux mettant en cause directement l'état de nature humanisée (celui d'un élément naturel ou d'une unité économique et humaine), qui sont des problèmes de gestion effective de la qualité de la nature ;

- les problèmes globaux mettant en cause indirectement l'état de nature humanisée à travers le comportement de « systèmes d'actions », qui sont des problèmes de fonctionnement effectif des systèmes d'action, l'état de nature n'étant en fait que l'indispensable référence, nécessaire à la compréhension de celui-ci.

Une grille en termes de situation d'action

En fait, une grille « d'écologie d'action », qui s'appuie sur un regard en termes d'action effective et potentielle de l'acteur en relation avec son milieu et les autres acteurs. Aussi les problèmes de l'action peuvent-ils être appréhendés du point de vue d'un acteur et d'un groupe d'acteurs, formant de ce point de vue un groupe ou système d'action plus ou moins organisé et consistant, et fonctionnant en tant que tel.

Par exemple un service comme celui de la restauration des terrains en montagne, qui œuvre pour la gestion de la sécurité et de la qualité du milieu physique en montagne, est confronté à trois situations d'action différentes, tant en termes de négociation qu'en termes de gestion :

- **La situation d'action mono-acteur** : l'acteur est physiquement et juridiquement « chez lui », et dans ce territoire, **ses choix sont de type mono-acteur, mono-projet, multi -variantes**. Et le critère de choix est la cohérence par rapport à la logique d'action du service (cf. document d'aménagement) que l'acteur vise à maximiser.

- **La situation d'action bi-acteurs** : l'acteur opère sur un territoire où il n'est pas seul décideur. Il doit prendre en compte un autre acteur, sur le même territoire. Par exemple, une forêt peut être l'objet de deux regards différents : celui du « producteur » et celui du « protecteur ». Sur le même territoire, il y a deux démarches, deux logiques, deux types d'action, et plus simplement deux acteurs. C'est une **situation de choix bi-acteurs, mono-projet et multi-variantes**. L'optimalité de la décision ne découle plus d'une certaine cohérence par rapport à une logique d'action, mais d'une négociation en fonction de multiples critères et d'arbitrages successifs entre deux acteurs.

- **La situation d'action multi-acteurs ou systèmes-acteurs** : la gestion du milieu naturel d'une commune par exemple pose à l'aménageur et à l'élu **un problème de type systèmes-acteurs, multi-projets et multi-variantes**. Le fait essentiel est qu'il y a entre tous les acteurs, leurs projets et leurs variantes, un système d'interaction ; ceux-ci sont interactifs de façon objective (dans l'espace et le temps) et de façon relationnelle (appartenance des acteurs à de multiples groupes d'action), à travers une entité écologique plus ou moins appréhendable. L'entretien du milieu communal est appréhendé dans de multiples cadres de pensée et d'action : chaque acteur a sa propre représentation, à la fois regard sur les choses et cadre de référence de son action et de ses choix. De multiples logiques d'action s'affrontent, s'allient et au contraire n'arrivent pas à jouer ensemble. L'état du milieu révèle la nature des arbitrages et des négociations, et au-delà, la nature des relations d'appartenance des acteurs au même groupe d'intérêt face à des enjeux solidaires ou conflictuels.

L'analyse stratégique pour un acteur consiste à décomposer une situation d'action effective selon cette écologie de l'action en plusieurs champs d'action et plusieurs types d'actions appropriés, aboutissant à un comportement d'action efficace.

Une grille en termes de phases de la résolution d'un problème de l'action.

Un problème de gestion de la nature peut être appréhendé selon les quatre phases, ou registres de la résolution d'un problème de l'action :

- **Registre 1 : identification du problème et de la situation d'où il émerge.**

Le problème émerge d'un éco-sociosystème et de son fonctionnement effectif. Il doit être compris en référence à cette situation du point de vue de l'acteur qui vit le problème, lui-même en relation avec tous les autres acteurs concernés. Il est problème de « système-vivant », c'est à dire d'un ensemble d'éléments humains et non humains en relation formant une totalité. L'identification du problème conduit à expliciter des systèmes, à la fois stables et évolutifs, dont le changement est souvent la cause du problème.

- **Registre 2 : Le diagnostic de l'action pour résoudre le problème.**

L'état de l'éco-sociosystème d'où émerge le problème résulte en partie (de plus en plus, au fur et à mesure que se développe l'humanisation de la nature) de l'action effective d'un nombre plus ou moins important d'acteurs. Les acteurs concernés ont-ils la possibilité, - c'est à dire réunissent-ils les conditions et les moyens -, de maintenir ou d'adapter l'état de nature, de transformer l'action en œuvre pour résoudre le problème ?

- **Registre 3 : La prospective du problème de la situation d'où il émerge et de l'action en œuvre pour le résoudre.**

Le problème et la situation d'où il émerge doivent être resitués dans une dynamique de l'état de nature, de la société et des acteurs concernés. Il s'agit de mettre en évidence les évolutions plus ou moins certaines, les possibles, les blocages, les opportunités. À partir d'un point de vue de l'avenir, il s'agit d'appréhender la dynamique d'aujourd'hui, d'ouvrir et d'élargir ainsi le champ stratégique des acteurs.

- **Registre 4 : Les propositions pour l'orientation de l'action, pour changer la situation d'action et « résoudre » le problème.**

Chaque acteur participe à un « système-action ».De ce fait, il a plus ou moins son idée sur des propositions réalistes. Bien rares sont ceux qui ont une appréhension en termes de changement de « système d'action ». C'est à dire de transformation d'un jeu relationnel à la fois du niveau des acteurs individuellement et de la relation aux autres acteurs considérée comme un tout dans une situation donnée.

Bien d'autres grilles peuvent être proposées. Pourtant, pour la résolution d'un problème de gestion de la nature, la combinaison de ces trois grilles est indispensable. Pourtant, en raison d'une approche éclatée des problèmes, dans lesquelles théories de la décision et pratiques de l'action ne se rencontrent pas, il est bien difficile de résoudre ainsi les problèmes de gestion de la nature.

Comme nous le soulignions précédemment, l'émergence d'un problème de gestion met en cause l'organisation et le fonctionnement des systèmes d'actions humains concernés, et au-delà, les acteurs eux-mêmes. Elle met en cause la façon dont ils pensent, agissent, communiquent, et donc

l'approche que chaque acteur se propose à lui même et qu'il propose aux autres acteurs pour le résoudre.

Du point de vue de l'auditeur, qui a le projet de concourir à la résolution positive du problème, il convient de déterminer, en le suscitant et en le construisant, le « système de connaissance et d'action utile » pour résoudre le problème posé.

Deux types d'approches de l'action se dégagent, à la fois complémentaires et concurrentes : les théories organisatrices universelles, et les approches pragmatiques d'acteurs, qu'il s'agisse d'experts ou d'acteurs en tant qu'experts. Ici, l'exemple de la gestion de la qualité de l'eau en Alsace est éclairant.

Les approches théoriques des problèmes de la gestion de la nature

Dans le domaine de la gestion de la nature, trois approches explicites sont le plus communément avancées. Ces trois langages de la décision, ou plutôt trois discours organisateurs de l'action, tantôt se heurtent tantôt s'allient, aucun ne s'impose vraiment comme discours cohérent « directeur » de la gestion de la nature.

L'approche économique, l'approche écologique, l'approche technico-administrative peuvent être explicitées en termes universels. Elles véhiculent une certaine normalité des choix personnels et sociaux. Cependant, chaque thèse vise à promouvoir des priorités, des intérêts découlant d'une vision de la société et de l'homme et de leurs besoins respectifs. Ces thèses ont un rôle organisateur de la discussion socio-politique et, au-delà, de la gestion de la nature. Ce sont en fait trois grilles de lectures des problèmes de gestion de la nature, de la gestion de la qualité de l'eau par exemple. Aussi en est-il pour l'organisation de la gestion de la qualité de l'eau.

L'approche économique appréhende l'eau en termes de **ressource à mobiliser** nécessaire à la satisfaction des besoins de la société d'aujourd'hui.

La gestion de la qualité de l'eau sera appréhendée à travers le marché ou le plan, en terme de satisfaction de besoins actuels explicites de la société. Des mécanismes correctifs sont envisageables, même si leur usage procède d'intervention hors marché, ils ne changent pas la dominance du regard économique de l'eau en termes de ressources pour les besoins actuels.

Pourtant, un autre regard économique en terme de **richesse à constituer ou à reconstituer**, pour des besoins inconnus en vue de maintenir et d'adapter l'activité et l'identité de la nature, de la société et de l'action dans le temps et dans l'espace, peut aller à l'encontre du précédent.

Une logique exclusive de la ressource, peut avoir dans certaines situations pour effet de conduire à une dégradation parfois rapide de la qualité, donc de la richesse qu'elle ne vise pas à reconstituer.

L'approche écologique appréhende l'eau en termes de **milieu de vie** pour les êtres vivants, en particulier pour l'homme. Ce milieu de vie est un partenaire garant de la reproduction et de la continuité du vivant. L'eau, par exemple, est milieu externe dans la nature, milieu interne pour l'homme. Elle concerne à l'activité certes, mais aussi à l'identité de l'homme.

La gestion de l'eau doit être prudente. Elle doit imposer comme une contrainte forte le respect du milieu, son omni-potentialité, sa diversité.

L'approche écologique est récente, par rapport aux autres approches. Elle est apparue d'abord comme une protestation contre un développement économique et social conçu exclusivement en termes de production de biens et services marchands. Elle reproche à l'approche économique de ne pas se préoccuper de la sauvegarde et de la reproduction des éléments nécessaires à la vie..., et à l'approche technico-administrative, une certaine difficulté à prendre en charge les processus complexes du vivant et à agir dans ce domaine.

Entre une position de protection et de restauration de la nature pour elle-même (quête de la nature vierge de toute action humaine) et une position d'adaptation mutuelle de la nature et de l'homme (stratégie de la co-évolution), le débat est souvent difficile à établir. Et les logiques écologiques divergent parfois entre elles ; en situation concrète, chacune d'entre elles n'est pas non plus exempte de contradictions et de paradoxes.

L'approche technico-administrative appréhende l'eau en termes d'**objet de gestion sociale.** L'eau est une ressource, l'eau est aussi un milieu pour la société. L'administration doit en assurer la gestion, par un arbitrage dont il faut assurer la cohérence et la rationalité pour le maintien de la société en tant qu'entité, pour elle-même.

Il y a plusieurs administrations qui ont chacune leur approche de la nature comme objet de gestion sociale spécifique et qui ne se rencontrent pas toutes de façon cohérente et continue sur le terrain. Il y a certes une rationalité, explicite au niveau de chaque service, qui s'exprime en termes de fonctionnalité. Mais dans la mesure où la gestion de la qualité de l'eau et de la nature en général, procède très largement de la prise en charge directe des acteurs de la société, l'approche technico-administrative oscille entre d'une part une gestion directe, cohérente et maîtrisée de type mono-acteur, avec le risque de devenir incompréhensible, inacceptable, et globalement inefficace dans certaines situations, et d'autre part, une négociation qui implique les autres acteurs en situation, mais avec le risque de perdre en cohérence nationale et en rationalité explicite.

Et là-aussi, le paradoxe n'est pas loin de la rationalité, avec ses effets parfois surprenants dans la communication entre les acteurs publics et les autres acteurs.

Les approches économique, écologique et technico-administrative, à travers la façon dont elles constatent les faits, apprécient les intérêts en jeu et identifient les problèmes de l'eau souterraine, sous-tendent des organisations de gestion différentes, dans leur structure, leur langage et leur procédure d'action. Or, à moins de les pousser à l'extrême, ces approches stratégiques apparaissent complémentaires, se corrigeant et se stimulant mutuellement.

Non seulement, elles cohabitent, mais elles semblent s'inscrire mutuellement dans un processus d'explicitation du débat social vis-à-vis de la nature.

Aussi convient-il de ne pas les saisir isolément, mais au contraire de les appréhender et de les utiliser comme un cadre de référence multiple, noyau de cohérence et de rationalité suffisamment universel pour sortir d'une situation d'action et pour l'évaluer de l'extérieur, selon une trame de référence multispectrale, d'une façon accessible à tous les acteurs de la situation.

L'explicitation des approches pragmatiques de l'action des acteurs dans la gestion de la nature

L'état de la nature est au cœur d'un débat stratégique permanent pour la société comme pour chaque acteur qui la compose. Pour chaque décision prise, des schémas de représentation de la réalité, des scénarios du futur, des cheminements peuvent être promus, confrontés, négociés. Ce débat entre des approches plus ou moins limitées, sous-tendant les intérêts d'acteurs multiples, contient les germes d'un éclatement, d'une auto-destruction de la société. Face à ces tendances, des forces unificatrices semblent devoir jouer.

Chaque acteur ne peut ignorer à long terme l'ensemble des autres points de vue ; et prenant acte des solidarités dont il dépend, il est de son propre intérêt de promouvoir des décisions concertées procédant d'une vision globale des intérêts en jeu. La société dans son ensemble, comme chaque personne physique ou morale, est amenée à pratiquer une conduite globale de tous ses intérêts pour survivre. Celle-ci procède d'un arbitrage permanent entre des intérêts divers à prendre en compte. Et si plusieurs individus se trouvent solidaires de fait, devant un intérêt commun, ils vont négocier des règles de conduite, des codes d'usages pour prendre en compte cette solidarité. En termes de décision, le problème de la prise en charge de la qualité de la nature est donc celui de l'existence d'une organisation explicite et implicite adaptée, permettant cette négociation et cette gestion commune pour l'ensemble des acteurs concernés.

Or, seul l'acteur peut informer sur la façon dont il est en relation avec les autres acteurs dans le système d'action. Il intègre l'état de la nature et de la société « en situation ». Il est en relation globale avec la nature et les autres acteurs. Cette relation est « communication » au sens de l'École de Palo Alto. À ce titre, elle est « jeu relationnel » constitué et « transaction » de négociation au fil des problèmes à résoudre.

L'étude des représentations d'acteurs, et leur confrontation à des cas concrets de gestion, met en évidence des logiques d'action et des jeux relationnels ou « relations organisées » avec les autres acteurs dans un contexte donné. Ces logiques d'action qui se rattachent tantôt aux approches universelles, tantôt à des « rationalités » moins explicites, réfèrent le plus souvent à des « intentionnalités » largement implicites, s'exprimant en « situation ».

Chaque acteur, par son expérience et son éducation, acquiert une multitude de « séquences de résolution de problèmes ». Chaque séquence est du type « identification, diagnostic, prospective, orientation ». Ces séquences sont en latence en temps normal. Mais elle deviennent actives en situation d'action. Comme le propose H.A. Simon, l'action de l'acteur procède du principe de « rationalité limitée ». Chaque séquence est rationnelle « en situation », mais que devient la

rationalité dans une séquence de séquences? Ceci conduit à supposer plutôt une sorte d'intentionnalité directrice qui active les séquences en situation, et les ordonne en processus d'action.

L'observation de l'action effective des acteurs, et l'explicitation (activation) des approches pragmatiques de « l'action de l'acteur en situation » est un moyen nécessaire de connaissance et de changement. Cette observation permet de comprendre l'organisation, le fonctionnement et la dynamique des systèmes d'action.

La coexistence de ces deux types d'approches de l'action dans le même système d'action, qui souvent ne s'expriment pas au même plan, peut ne pas être sereine. Il paraît nécessaire de les expliciter, de les situer et de les conjuguer dans un cadre de pensée et d'action propre à résoudre le problème d'action posé, pour les acteurs concernés.

Cette confrontation des approches de l'action est nécessaire parce que la gestion de la nature résulte de l'action d'un grand nombre d'acteurs. Et la plupart des problèmes de gestion de la nature appelle un engagement plus important d'un grand nombre d'acteurs.

Or l'action des acteurs en système d'action non autoritaire résulte d'un processus subtil. La possibilité d'exprimer, dans les mots et dans les actes, sa propre approche du problème et de la situation, à la fois au niveau micro-décisionnel (micro-acteur) et au niveau macro-décisionnel (macro-acteur), c'est-à-dire au niveau de l'interaction entre ces deux niveaux, constitutive du système d'action auquel il appartient, détermine largement le comportement de l'acteur dans la négociation et donc son engagement dans la gestion.

Ainsi, l'expertise « subjective » des acteurs en tant qu'experts de la gestion de la nature dans laquelle ils s'engagent doit nécessairement être prise en compte. Elle doit être associée à l'expertise « objective », s'appuyant sur les discours scientifiques à vocation universaliste. C'est une question de compréhension et une question d'efficacité dans l'action qui conduit à élaborer une approche de la résolution de chaque problème de gestion fondée sur une prise en compte « construite » des deux types d'approche.

L'audit patrimonial de type système-acteurs

Pour résoudre de tels problèmes multi-acteurs, peut-on envisager une sorte de langage des langages de l'action visant à constituer un langage spécifique utile pour résoudre ce type de problème de gestion de la nature ?

Tel est l'enjeu et le champ de l'**audit patrimonial**. Il vise, par une procédure de co-diagnostic, à constituer un cadre de pensée et d'action permettant l'identification, le diagnostic et la prospective, l'orientation stratégique de l'action permettant de résoudre un problème de gestion de la nature pour un acteur ou un groupe d'acteurs.

Un tel cadre de pensée et d'action constitué pour répondre à un problème donné dans une situation donnée (améliorer la gestion des eaux, la sécurité en montagne, la sécurité de l'approvisionnement...) est un « produit » un peu inhabituel. Il a les caractéristiques suivantes :

- Celle d'un **meta-langage de la connaissance et de l'action** nécessaire pour saisir à la fois les discours explicites universels dans leur capacité effective d'organisation de l'action, mais aussi les logiques d'action des acteurs en situation, c'est-à-dire en relation plus ou moins organisée et stable (jeu relationnel) avec la nature et avec les autres acteurs. Il s'agit d'appréhender comment les discours universels, fournissent aux acteurs des normes actives ou latentes, pour l'identification, le diagnostic, la prospective et l'orientation de leur action effective.

Il s'agit donc d'appréhender comment ils contribuent à organiser effectivement des systèmes d'action auxquels ils appartiennent en proposant des éléments de référence et d'orientation communément acceptés, pour mettre en évidence les consensus et les dissensus...

Dans le mouvement inverse, il s'agit de comprendre comment et pourquoi les acteurs élaborent leur approche pragmatique de l'action, à chaque niveau des systèmes d'action (micro/macro) et comment ils sont prêts à s'engager dans le système d'action. Ce sont les acteurs qui, par l'intérieur, donnent vie aux différents systèmes d'action auxquels ils appartiennent. Il n'est donc pas possible d'appréhender « l'écologie d'action » des acteurs malgré eux. En négociant explicitement le concours des acteurs en situation, l'auditeur peut observer et comprendre les jeux relationnels, donc le fonctionnement du système d'action, pour ce qu'il est à la fois extérieur et non étranger à ce jeu. L'auditeur et son équipe peuvent ainsi produire un cadre de pensée et d'action, une problématique stratégique spécifique pour le problème d'action à résoudre. Considérant que tout acteur a vocation à l'unité comme à l'universalité, dans une démarche délibérément humaniste, il est possible de confronter les approches structurées et les approches pragmatiques de l'action.

- Celle d'une **démarche systèmes-acteurs**. L'audit patrimonial est fondé ainsi sur l'approche systémique. Il vise à confronter toutes approches du problème comme autant de constructions systémiques des « observacteurs » (au sens de Motulski), de façon à construire un système résultant d'identification, diagnostic, prospective et orientation de l'action, sinon commun du moins compréhensible à tous les acteurs concernés.

Le système est finalisé sur la résolution positive des problèmes, ce qui conduit l'auditeur à s'impliquer. Il doit nécessairement accepter d'être « subjectif jusqu'à l'objectivité », donc d'être prêt à négocier l'élaboration de son système d'explicitation tout au cours de son intervention. Cette implication dans l'analyse et l'intégration est inéluctable. En effet, l'épistémologie systémique met en évidence l'existence de niveaux d'organisation du réel, et les problèmes d'explicitation et d'organisation que cela pose, notamment ceux soulevés par Bateson dans le domaine de la communication. L'auditeur en tant « qu'observacteur » de la démarche systèmes-acteurs, les constatant quotidiennement, ne peut que les assumer dans l'élaboration de son « meta-système ».

- Celle d'une **réalité interactive à la fois relationnelle tout autant qu'objective des systèmes d'actions à analyser.** Le meta-système se rapporte à des réalités objectives et relationnelles. En tant que système d'action, il résulte de l'interaction active et latente entre les acteurs. Il

est nécessaire d'appréhender cette interaction en tant que système. L'approche de Palo Alto nous incite à appréhender cette interaction en tant que réalité globale. Cette « communication » entre acteurs est à la fois explicite et implicite, digitale et analogique. Elle présente les propriétés des systèmes ouverts, elle est organisée selon des règles (Cf. Watzlavick). La relation est soumise à des règles d'interaction, selon des structures plus ou moins stables, qui sont renégociées lors de transactions (E. Berne). De la qualité de la négociation résulte largement la qualité de l'engagement des actions (Lowen).

L'approche de Palo Alto permet d'appréhender ce qui est stable, ce qui est appelé à demeurer et ce qui peut se renégocier plus ou moins. La relation entre les acteurs se constitue, se maintient et se renégocie « en situation » dans un contexte. Mais bien peu de choses sont dites de ce contexte et de sa prise en charge effective dans les travaux de Palo Alto.

Or la gestion de la nature procède largement de ce contexte. Comment et pourquoi les acteurs en relation prennent-ils en charge ensemble un état de nature, « contexte » de leur relation ?

Cette « prise en charge ensemble », cet engagement effectif plus ou moins solidaire, débouche sur la notion de patrimoine et de patrimonialité.

- Celle d'une **approche patrimoniale de l'engagement des acteurs en situation d'action**. Le meta-système produit par l'auditeur lors de son co-diagnostic va traiter donc de l'engagement des acteurs, de la patrimonialité. Cette notion est largement mystérieuse. On constate simplement que la patrimonialité existe. Elle est nécessaire pour comprendre la gestion effective de la nature, l'organisation et le fonctionnement de systèmes d'action. Elle est nécessaire pour comprendre la stratégie des acteurs, leur relation et leur action effectives.

C'est ainsi que pour conduire son opération de co-diagnostic, l'auditeur aura besoin d'un cadre de pensée et d'action appropriées. Nous avons proposé, pour se faire, l'approche patrimoniale de type systèmes-acteurs mise en œuvre à travers les procédures et les moyens de l'audit patrimonial.

Les diverses conceptions du patrimoine, qu'elles soient biologiques, économiques, techniques, juridiques... et les pratiques de l'action qu'elles recouvrent doivent être dépassées et intégrées dans une conception plus large de la patrimonialité telle qu'elle est ici proposée. Un tel constat est au cœur du diagnostic et des propositions effectuées lors de l'audit de 1975 sur la gestion des eaux souterraines en Alsace.

Cette approche du comportement et de la stratégie des acteurs se fonde sur un **concept de patrimoine de type systémique** : le patrimoine est l'ensemble des éléments matériels et immatériels qui concourent à maintenir et a développer l'identité et l'autonomie de son titulaire dans le temps et dans l'espace par l'adaptation en milieu évolutif.

Cette conception circulatoire du patrimoine, attribut de l'être en relation avec son milieu, en termes de système ouvert centré sur l'être, repose sur la notion de patrimonialité, c'est à dire d'anthropie néguentropique. Composé d'éléments (matériels et immatériels), de relations (fonctionnelles, méta-fonctionnelles, identitaires), constitué par appartenance à des titulaires multiples (individuel, collectif, commun), le patrimoine est « géré », pris en charge comme une totalité par l'acteur. Celui-ci

se trouve confronté à la double émergence des qualités de son patrimoine, et à travers celles-ci, des qualités de sa propre identité d'acteur en relation à son milieu. Cette gestion du patrimoine en tant que totalité est ainsi mouvement, transformation, actualisation, négociation… Elle est à un certain degré « gestion de son identité » par l'acteur.

L'audit patrimonial vise à appréhender la façon dont chaque acteur « patrimonialise » la qualité à travers la gestion effective des systèmes d'action auxquels il participe effectivement. Son objet est donc une interaction agissante. Il repose sur une procédure d'analyse et d'intégration que l'on peut appeler « procédure d'analyse multi-spectrale et d'intégration multi-acteurs » (Pamsima). Il permet l'identification des problèmes d'action, le diagnostic, la perspective et le changement de cette action à travers notamment une approche organisationnelle de la gestion et de la négociation au sein des systèmes d'action étudiés.

Cette procédure de co-expertise repose sur l'auditeur patrimonial et sur la solidité et la clarté des contrats d'audit établis avec le demandeur de solution du problème.

L'audit patrimonial fondé sur cette approche patrimoniale de type systèmes-acteurs a été mis au point à partir de problèmes concrets de gestion, véritable recherche-action où se sont élaborés, de façon pragmatique, les concepts, les méthodes et les procédures de ce type d'intervention.

Une autre conception de l'action socio-politique et « managériale »

La gestion de la biosphère, l'organisation de la vie quotidienne, la création de richesse, la mise en œuvre des politiques publiques et du management reposeront de plus en plus sur l'engagement effectif des acteurs de la société, notamment des plus modestes. L'engagement impératif voit son champ se restreindre. Les institutions publiques ou privées doivent s'adapter à cet état de fait.

Une approche en termes de qualité et de gestion patrimoniale de la qualité peut être utile. Le paradigme de connaissances explicites et universelles qui nous gouverne rend imparfaitement compte de ces qualités. Nos modes de gestion effective ne sont plus très adaptés à la gestion exigeante et positive de celles-ci. Les qualités se dégradent ou ne s'améliorent pas. Elles deviennent *res nullius*. Une approche réaliste, c'est à dire non dogmatique et non exclusive de gestion en bien commun de ces qualités constituent un formidable moyen de susciter l'engagement des acteurs contemporains dans l'amélioration de la vie naturelle, sociale et personnelle des sociétés développées.

Une mutation culturelle pragmatique est possible. Elle doit être appréhendée en termes positifs pour susciter l'engagement des acteurs les plus divers, nécessaires à son succès. Elle peut se jouer en particulier dans les domaines de la gestion de la nature.

L'instauration d'une qualité exigeante suppose, à notre avis, que celle-ci devienne en tant que telle (ce qu'elle n'est pas), **le patrimoine d'un titulaire**. Et ce titulaire ne peut être que l'ensemble des acteurs concernés directement et globalement par elle, c'est-à-dire **la société toute entière**. Par sa nature propre, le grand nombre et la diversité des acteurs concernés, il ne peut s'agir que d'une patrimonialisation en bien commun à niveaux multiples.

Un choix stratégique essentiel est à faire, destiné à définir la règle du jeu entre tous les acteurs de la société vis-à-vis de la qualité, vis-à-vis de la façon de gérer et de négocier.

Ce choix semble donc devoir être le suivant : **la qualité de la nature est un bien commun** dont l'état résulte d'un comportement négocié entre tous les acteurs concernés, qui intègre, et dépasse les appropriations publiques et privées et les offres et demandes de toute nature qui la concernent. Cette gestion trans-appropriative n'est pas négation des appropriations. Au contraire, elle procède de l'affirmation de l'identité des acteurs, de leur patrimonialité. Faisant naître un espace de tension, elle permet le mouvement, la rencontre, la négociation et finalement l'accord.

Les entités, telles que la nation et l'entreprise sont des systèmes d'action où peuvent cohabiter « en tension » une patrimonialité individuelle et collective et une patrimonialité commune.

Il est alors possible de définir les conditions et moyens d'une gestion en bien commun moderne pour des biens, tels que la qualité de l'eau, dont l'importance va croissante dans les sociétés modernes.

La finalité générale est de susciter dans la liberté et la responsabilité des citoyens les conditions d'un comportement patrimonial des acteurs qui suppose, dans chaque unité du système-qualité, de façon explicite et implicite, de :

- développer la conscience patrimoniale (connaissance des acteurs et des systèmes) ;
- d'instaurer une relation patrimoniale (patrimonialité active) ;
- d'instaurer une négociation patrimoniale (négociabilité des choix).

Ce comportement requiert les moyens d'une organisation patrimoniale, à plusieurs niveaux territoriaux, en recherchant à chaque niveau du système-qualité, de façon explicite et implicite :

- les lieux de négociation et de gestion (lien physique sur le territoire, institution, ou acteur de médiation) ;
- des langages de gestion et de négociation (langage de médiation permettant l'analyse et l'intégration) ;
- des procédures de négociation et de gestion (règles qui organisent les rencontres et la négociation).

Une fois la stratégie clairement définie, de nombreuses actions concrètes peuvent concourir à sa réalisation. Instaurer une gestion en bien commun fondée sur le comportement patrimonial, à la fois libre et responsable, de chacun, à partir de la société locale, suppose que chaque acteur public et privé voit son identité confortée pour qu'il passe de « bons contrats ».

Cela suppose aussi une nouvelle présence, de nouveaux rôles des acteurs, notamment de l'État et des collectivités publiques. Pour l'État, de nouvelles missions de service public (médiation, expertise de la qualité, gestion, négociation) sont à innover. L'État doit viser à une triple excellence. Il doit susciter l'objectif de qualité le plus riche possible, le meilleur engagement des autres acteurs et le meilleur engagement de lui-même dans la gestion effective de la qualité. Pour cela, à travers chaque problème à résoudre, il doit faire émerger sa propre « écologie de l'action publique », visant à

reconnaître le domaine où il ne doit pas intervenir, celui où il doit intervenir au titre de ses fonctions régaliennes et le domaine de la gestion en commun. Dans cette approche, il convient aussi de distinguer le champ d'une patrimonialisation appropriative, qu'elle soit publique ou privée, personnelle ou collective et celui d'une patrimonialisation trans-appropriative en bien commun et de les rendre « synergétiques ».

Une telle conception permet un singulier élargissement des stratégies patrimoniales des acteurs publics et privés impliqués dans la gestion des milieux, et plus largement dans celle des qualités. Elle exige ainsi une mise en tension, chez chaque acteur, technicien ou socio-politique, des points de vue théorico-analytiques et pragmatico-intuitifs, dans l'action, au cœur de chaque situation concrète.

Une telle approche devrait permettre à l'économiste d'envisager l'extension de la sphère économique à la création de nouvelles richesses, à l'écologiste de promouvoir en termes réalistes la qualité du milieu, à l'administrateur de promouvoir une nouvelle façon d'offrir des prestations de service public à une société mieux demanderesse de ses interventions. Et l'acteur non spécialiste, finalement assez répandu, se retrouverait intelligent et utile, parce que reconnu nécessaire, du point de vue de cette « mystérieuse patrimonialité » dont il est le gisement.

Octobre 1987

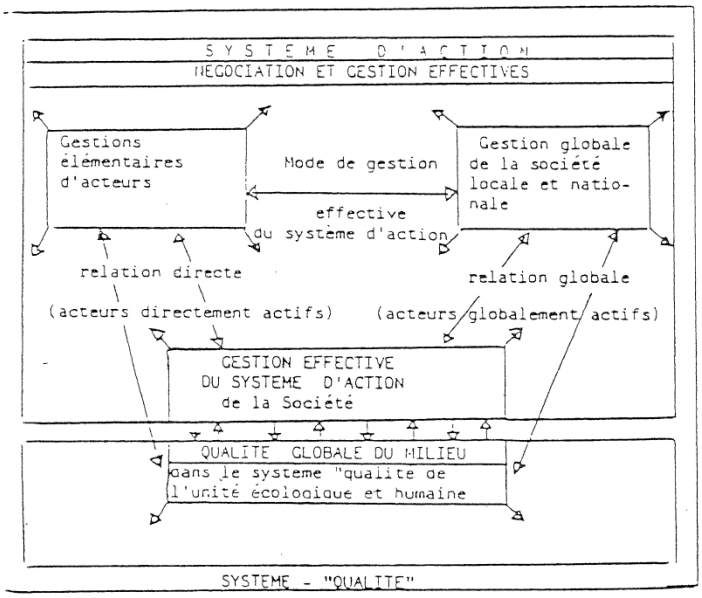
Henry OLLAGNON

Direction des Affaires financières et économiques du Ministère de l'Agriculture

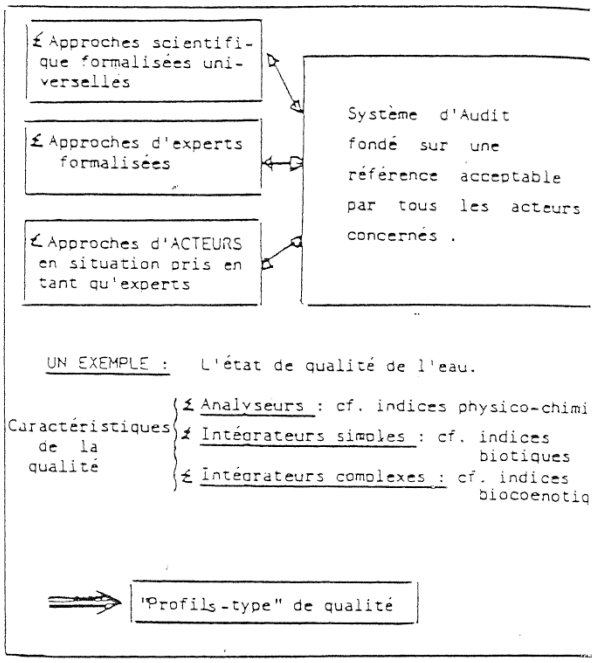
2.157

L'AUDIT PATRIMONIAL DE TYPE " SYSTEMES - ACTEURS " DE LA GESTION EFFECTIVE DE LA QUALITE DU MILIEU

LA GESTION EFFECTIVE DE LA QUALITE



UNE PROCEDURE D'ANALYSE MULTISPECTRALE ET D'INTEGRATION MULTI-ACTEURS (P.A.M.S.I.M.A.)



es quatre registres de la
rocédure de résolution d'un
roblème de l'action appliquée
la gestion effective de la
ıture ou au fonctionnement
ffectif d'un système d'action
(I.D.P.A.)

Registre : IDENTIFICATION du problème et de sa situation.
alité? Système qualité? Système action? Acteurs? (I)

Registre : DIAGNOSTIC D'ACTION
els modes de gestion effective?
els niveaux et types de problème
e l'action? (D)

Registre : PROSPECTIVE
la situation de l'action et de urs problèmes par les acteurs et ur l'auditeur. (P)

Registre : PROPOSITION D'ACTION
tions élémentaires, actions globales, PROCESSUS de transformation de situation. (A)

MISE EN OEUVRE DE L'AUDIT PATRIMONIAL

ELABORATION D'UN SYSTEME I.D.P.A FONDE SUR LES PRINCIPES SUIVANTS :

- Chaque niveau donne lieu à une procédure I.D.P.A. complète engageant l'auditeur.
- Confrontation MICRO et MACRO ACTION.
- Confrontation INTERNE / EXTERNE.
- Utilisation de :
  - modèles formalisés,
  - enquêtes en extension,
  - enquêtes en profondeur,
  - analyse de "système d'action",
  - enquêtes en profondeur des acteurs en situation d'intéraction
  - analyse du comportement et de la stratégie implicite des acteurs
  - confrontation action implicite/ explicite auprès

1° PHASE : NEGOCIATION DU CONTRAT D'AUDIT PATRIMONIAL AVEC L'ACTEUR DEMANDEUR

2° PHASE : PROCEDURE D'AUDIT

