



Gouv.Innov

Gouvernance des territoires et développement durable : une analyse des innovations organisationnelles



Gouvernance territoriale
Périurbanisation
Innovation organisationnelle
Information
Projets de territoire

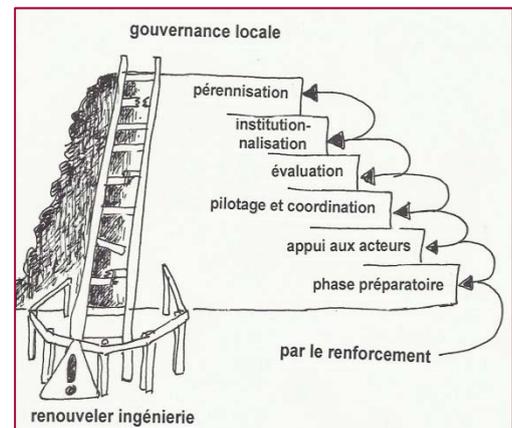
Les réformes des collectivités, des politiques publiques et le développement des démarches participatives multiplient les procédures et les instances nécessaires à la coordination entre acteurs des territoires ruraux. La complexité croissante qui en résulte interroge les modes de gouvernance à mettre en œuvre. Cette notion de gouvernance n'est ni un mythe ni une figure rhétorique, mais plutôt un outil d'intelligence territoriale en faveur d'un développement partagé et harmonieux des territoires. C'est la thèse défendue dans le projet Gouv.Innov que nous avons mené avec des chercheurs et des acteurs locaux engagés dans 3 situations de gouvernance territoriale. Nos résultats montrent l'importance des processus informels dans la mise en place de règles partagées, le rôle des dispositifs d'échanges pour apprendre un langage commun et pour favoriser la négociation collective. Cependant, la participation devient vite « chronophage » et par conséquent difficile. Face à cette difficulté, les agents de développement jouent un rôle central dans la mise en œuvre et l'adaptation locale de la gouvernance territoriale.

Problématique

L'étude de la gouvernance s'inscrit dans le champ des recherches sur la transformation de l'action publique locale et sur les nouvelles formes de coordinations multi-niveaux et multi-acteurs. L'objectif du projet Gouv.Innov a été d'étudier les modes de gouvernance territoriale à partir d'exemples en région Languedoc Roussillon.

Les modalités et conditions de participation des acteurs du monde rural et notamment des agriculteurs ont été étudiées pour comprendre pourquoi les activités agricoles sont souvent sous-représentées dans les projets de territoires et dans les procédures d'aménagement des espaces agricoles qui sont souvent vus par le monde urbain, soit comme un paysage déconnecté de la production, soit comme une réserve d'urbanisation.

Une deuxième question portait sur le rôle que jouent les dispositifs et les outils dans la fabrication de la gouvernance locale. Par exemple, les diagnostics partagés, les conseils de développement, les groupes de concertation, ... favorisent-ils la gouvernance, à quelles conditions.



Référent Recherche

Christophe Soulard,
Innovation
soulard@supagro.inra.fr

Référent Acteur

Mathilde PINTO,
Conseil Régional LR
Pinto.Mathilde@cr-languedocroussillon.fr

Contribution au développement régional

Le projet Gouv.Innov apporte des connaissances sur le développement régional dans deux domaines. Il éclaire les effets des dynamiques territoriales sur la mise en œuvre de la gouvernance. L'enchevêtrement des territoires et des niveaux d'interventions des acteurs conditionnent l'exercice de la gouvernance. Une tension se fait jour entre la volonté d'élargir la participation pour démocratiser la décision politique locale, et la difficulté à agir sur des phénomènes complexes sans le recours à l'expertise, nécessaire mais sélective. Cette tension se double d'une difficulté à agencer acteurs et niveaux de décisions, de la région au local.

Un autre résultat, méthodologique, provient de la reconstitution de projets territoriaux via des chroniques de dispositifs. Ces outils de recherche ont été retravaillés afin d'affiner les composantes et la portée explicative pour la gouvernance. Appliqués à plusieurs situations locales, nos chroniques montrent que ces dispositifs évoluent entre une gouvernance « classique » et des moments de gouvernance « territoriale » plus innovante.

Le guide élaboré au terme du projet n'est pas un manuel, ni un référentiel. Il vise à aider les acteurs à réfléchir sur les processus à l'œuvre dans leurs situations d'action.

Laboratoires

- UMR INNOVATION
- UMR CEPEL
- UMR LAMETA
- UMR TETIS

Partenaires

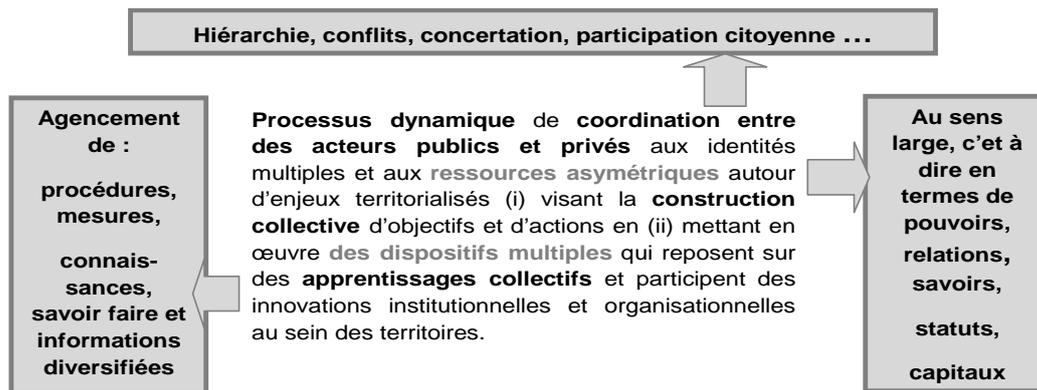
- GEYSER Groupe d'Etudes et de Services pour l'Economie des Ressources
- CAHM Communauté d'Agglomération Hérault Méditerranée
- PCM Pays Corbières Minervois
- GTUA Groupe de Travail Urbanisme et Agriculture de l'Hérault

Projet GouvInnov

Comprendre et accompagner les processus de gouvernance territoriale

Une définition collective

Face à la polysémie du concept de gouvernance, il était important et fondateur de la dynamique de groupe de construire une définition commune de la gouvernance territoriale (cf. infra). Celle-ci insiste sur les enjeux de coordination dans des situations asymétriques et sur la nature du processus, dynamique et collectif, qui nécessite des apprentissages et privilégie des démarches adaptatives tenant compte du long terme. L'accent est mis sur le fait que la gouvernance territoriale ne doit pas être réduite à la participation - le guide en précise les multiples formes -, mais qu'elle concerne aussi des formules de pilotage innovantes permettant : (i) d'élargir les partenariats à des combinaisons public/privé, (ii) de privilégier le caractère intégré et transversal et (iii) de mettre en correspondances les moyens et les besoins entre échelles, tout en renforçant les solidarités des territoires autour des pratiques de mutualisation.



Une grille d'analyse opérationnelle

Partant des mots-clés de la définition, une grille d'analyse a été produite. Les cinq grandes rubriques définies correspondent à trois degrés complémentaires d'analyse. Les deux premières rubriques portent sur la connaissance des institutions, des procédures, des réseaux d'acteurs et des enjeux. Elles correspondent à des études descriptives d'état des lieux, préalables à des investigations plus fouillées. Les deux rubriques suivantes renvoient à des approches plus approfondies nécessitant des enquêtes ou des formes d'observation participante. Enfin la notion d'évaluation intègre une logique de réflexivité et nécessite des besoins d'information spécifiques. Outre ces niveaux, la grille d'analyse distingue les questions selon qu'elles renvoient à des composantes structurelles ou dynamiques de la gouvernance territoriale. Cette grille d'analyse a été mobilisée pour analyser les trois dispositifs de gouvernance cités ci-après.

Accompagner la mise en place de l'OCAGER du Pays Corbière Minervois

Objectif

Il s'agit d'étudier la gouvernance à travers un outil spécifique de gestion intégrée du territoire, à savoir : une Opération Concertée d'Aménagement et de Gestion de l'Espace Rural (OCAGER), en analysant les étapes de sa mise en œuvre et son articulation avec les dispositifs existants.

Résultats

La période du projet, c'est essentiellement la phase de diagnostic participatif qui a pu être étudiée. La confrontation entre les attentes du Pays et les pratiques des consultants chargés du diagnostic, et la dynamique des acteurs mobilisés, permettent d'analyser la fonction et l'apport du diagnostic dans la structuration du projet de territoire. Rappelons que son caractère imposé par la logique d'appel d'offres a réduit la marge de manœuvre. Il était attendu qu'il permette d'améliorer la participation des acteurs locaux et d'identifier les différentes sources d'informations pour bâtir un observatoire territorial. Le diagnostic a constitué un moment-clé dans le processus de gouvernance en tant « qu'objet intermédiaire », facilitant l'appropriation du projet de territoire par les acteurs locaux. Néanmoins de multiples contraintes interviennent au niveau de la réalisation, à cause notamment du caractère normatif du diagnostic réalisé par le bureau d'étude, déployant des routines de travail qui introduisent une distanciation vis-à-vis de l'équipe technique du pays. On retrouve là les limites souvent observées ailleurs, principalement liées aux ambiguïtés existantes autour du rôle du diagnostic, souvent imposé, face aux attentes multiples peu précisées. La conduite d'un diagnostic-expert s'est trouvée aussi en décalage temporel par rapport aux dynamiques de participation et de structuration de l'information issues des travaux antérieurs ou parallèles.

une analyse des innovations organisationnelles

Etudier l'émergence et l'intégration d'un nouveau dispositif dans la gouvernance territoriale : le GTAUT

Problématique

L'objectif était d'analyser les formes de d'organisation mises en œuvre pour prendre en charge un nouvel objet de gouvernance territoriale : l'urbanisation des espaces agricoles et naturels. Reconstituer la chronique du groupe de travail urbanisme et agriculture de l'Hérault a permis de retracer le processus bottom-up de généralisation d'un groupe de concertation départemental à partir d'une expérience locale, puis de son institutionnalisation par la création d'une instance intégrée au cadre réglementaire national.

Résultats

Le Groupe de Travail Urbanisme et Agriculture (GTUA) constitué par la DDAF et la Chambre d'Agriculture de l'Hérault avait pour objectif de résoudre des conflits sur l'application de la loi SRU et l'instruction des permis de construire en zone agricole. Ce dispositif de concertation est ensuite généralisé au niveau national par le Ministère de l'Agriculture via la création des Groupes de Travail Agricultures Urbanisme et Territoire (GTAUT, circulaire Barnier 2008). Ce nouveau dispositif permet d'établir une dialogue entre les acteurs de l'aménagement territorial, de mutualiser les informations et d'interpréter les textes de loi en fonction du contexte. Il permet également de co-construire et diffuser des normes de bonnes pratiques d'aménagement territorial durable. Une observation participante du GTUA 34 révèle la capacité d'innovation d'un tel dispositif et ses limites liées 1) aux difficultés d'apprentissage de ses membres et 2) au caractère non décisionnel du groupe de travail. Cette dernière limite est compensée par l'instauration d'une instance plus formelle et intégrée au cadre réglementaire : la Commission de Consommation des Espaces Agricoles.



Accompagner la Communauté d'Agglomération Hérault Méditerranée (CAHM) sur la gestion du bâti agricole

Problématique

La gestion du bâti agricole doit aujourd'hui répondre aux besoins de développement des exploitations agricoles sans miter les espaces agricoles, altérer les paysages et en limitant les nuisances faites aux résidents mitoyens des exploitations. Les collectivités locales élaborent des solutions innovantes de gestion du bâti agricole pour répondre à ces divers enjeux. Le suivi de plusieurs initiatives devait permettre d'analyser les déterminants, les processus d'élaboration des solutions et leurs effets sur les sociabilités locales.

Résultats

La comparaison des projets locaux de hameaux agricole (voir quelques exemples ci-dessous) témoigne de la diversité des formes de gouvernance de la gestion du bâti agricole. Les solutions adoptées sont inféodées aux problématiques locales et confirment **l'hypothèse de l'impossibilité de s'appuyer sur un modèle unique de gestion du bâti agricole**. Chaque projet s'inscrit dans une représentation du « vivre ensemble » portée par les élus qui combine protection des espaces agricoles et des paysages et gestion de la cohabitation entre activité agricole et habitations. Ces projets sont lourds à porter par les communes car ils requièrent des financements et une capacité d'ingénierie (maîtrise foncière, concertation avec les agriculteurs, etc.) qu'elles ne possèdent pas. Elles cherchent à transférer le portage de projets aux intercommunalités ou optent pour un portage privé. L'investissement des intercommunalités est inégal et déterminant dans le choix des solutions adoptées. La CAHM apporte des ressources aux communes en termes de financement et d'ingénierie des projets mais impose des modalités et des pratiques plus rigoureuses de gestion des projets. L'intervention des intercommunalités introduit une distanciation des relations entre élus et agriculteurs et oriente les choix vers des solutions plus durables, garantissant la destination agricole des projets et une sélection raisonnée des candidatures.

Florensac : s'appuyer sur l'initiative des viticulteurs de regrouper des hangars en zone agricole pour sortir les exploitations de la commune tout en préservant les paysages.

Saint Thibéry : créer un « hameau agricole » pour préserver les paysages et répondre aux besoins des agriculteurs en garantissant la rigueur d'accès et pérennité agricole du projet.

Castelnau-de-Guers : transformer la cave coopérative en un espace multifonctionnel (bâtiment agricole et salle polyvalente) pour vitaliser le lien social dans « un village dortoir ».

Pinet : protéger les espaces agricoles mais maintenir les exploitations à distance des habitations en créant un sous-secteur constructible dans la zone agricole.

Saint-Geniès-des-Mourgues : combiner protection des paysages et mixité sociale en intégrant le hameau agricole dans un quartier d'accès au logement social.

Co-construction d'un guide

Un guide de la mise en œuvre de la gouvernance territoriale a été élaboré dans le cadre du projet. Il est le fruit d'une co-construction rassemblant des chercheurs de disciplines diverses et d'un large panel d'agents de développement local de différentes collectivités (région, départements, pays, intercommunalités), ainsi que de conseillers agricoles appartenant à des Chambres d'Agriculture du Languedoc-Roussillon. L'objectif était d'élargir les échanges au delà des partenaires initiaux du projet en favorisant la mise en commun d'expériences à l'échelle régionale pour œuvrer à terme à la création d'une communauté de pratiques. Il est donc le fruit d'un processus itératif dont l'ouverture fut continue. La dynamique a d'abord été celle d'un travail académique entre chercheurs de diverses disciplines en vue de proposer une définition commune de la gouvernance territoriale à discuter avec les partenaires. C'est ensuite un groupe de travail élargi rassemblant chercheurs et animateurs de Pays à l'échelle régionale qui a monté un séminaire collectif où sont venues une cinquantaine de personnes aux profils et origines géographiques très variés. A l'issue du séminaire, un groupe de rédaction s'est constitué pour produire de façon collaborative le guide et jeter les bases d'une ingénierie de la gouvernance territoriales. Au total vingt-deux personnes ont rédigé ce document. Il constitue un « outil » de réflexivité pour renforcer la gouvernance. Il contribue à l'ingénierie de la gouvernance territoriale définie comme « l'ensemble des méthodes et outils permettant la coordination, la participation et l'apprentissage des acteurs ainsi que le pilotage des projets de territoires ».

Sommaire du guide

ENJEUX ET DEFINITIONS DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

1. Les enjeux de la gouvernance territoriale
2. Une définition de la gouvernance territoriale qui associe participation et pilotage

COMMENT RENOUVELER L'INGENIERIE DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE ?

1. Renforcer les phases préparatoires de l'ingénierie de la gouvernance territoriale
2. Renforcer l'appui aux acteurs
3. Renforcer le pilotage et la coordination de l'action publique
4. Renforcer l'évaluation des dispositifs de gouvernance
5. Renforcer en institutionnalisant et en pérennisant

QUELQUES EXEMPLES TERRITORIAUX

1. Les interactions public/privé vues des États-Unis
2. Les formes de gouvernance autour de la gestion du bâti agricole
3. L'apport des conseils de développement des Pays : constat national et observations locales
4. Un exemple de gouvernance territoriale issue d'initiatives spontanées : le GTUA de l'Hérault
5. Un exemple de protocole d'évaluation de la participation
6. Illustration du rôle de l'information : l'artificialisation des terres agricoles en Languedoc-Roussillon

Pour aller plus loin...

- Chia E., Mathe S., Rey-Valette H., Michel L., Soulard Ch., Nougaredes B., Jarrige F., Clement C., Barde E., Martinand P., Maurel P., Guiheneuf P.Y., 2010. Comment étudier (analyser) la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture. Joint Colloque ASRDLF – AISRe, Aost. 23 p
- Rey-Valette H., Chia E., Soulard C-T., Mathe S., Michel L., Nougaredes B., Jarrige F., Maurel P., Clement C., Martinand P., Guiheneuf P-Y., Barde E. 2010. Innovations et gouvernance territoriale : une analyse par les dispositifs, In Coudel E., Devautour H., Soulard C., Hubert B. (ed.), Innovation and Sustainable Development in Agriculture and Food, Montpellier, France, 28-30 juin 2010, <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00520264/en/>
- Nougardès B., Soulard C. (2011). *Chronique d'un dispositif départemental de gouvernance territoriale : le GTUA de l'Hérault*, Projet PSDR Gouv-Innov, Région Languedoc-Roussillon, Série [Les Focus PSDR3](#).
- Nougardès B., Soulard C., (2011). *Des « hameaux agricoles » pour une gestion durable des territoires : gouvernance et enjeux sociaux*, Projet PSDR Gouv-Innov, Languedoc Roussillon, Série [Les Focus PSDR3](#).
- Rey-Valette H., Pinto M., Maurel P., Chia E., Guihéneuf P.-Y., Michel L., Nougardès B., Soulard C., Jarrige F., Guillemot S. Cunnac M., Mathé S., Barbe E., Ollagnon M., Delorme G., Prouhèze N., Laurent A., Suita L. A., Bertrand J., Dieudonné C., Morvan R., Champorigaud A., 2011. Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires . Projet PSDR, Région(s) concernée(s), Série [Les Focus PSDR3](#).

Pour citer ce document :

Barbe E., Rey-Valette H., Nougardès B., Chia E., Clément C., Dieudonné C., Durif H, Guiheneuf P.Y, Jarrige F., Laurent A., Maurel P., Michel L., Paillhès A, Pinto M., Soulard CT., 2011. Gouvernance des territoires et développement durable : une analyse des innovations organisationnelles, Projet PSDR GOUVINNOV, Languedoc-Roussillon, Série [Les 4 pages PSDR3](#)

Plus d'informations sur le programme PSDR :

www1.montpellier.inra.fr/PSDR/

Contacts :

PSDR Région : Marie OLLAGNON (INRA) , marie.ollagnon@supagro.inra.fr
Direction Nationale PSDR : André TORRE (INRA) - torre@agroparistech.fr

Pour et Sur le Développement Régional
(PSDR), 2007-2011

Programme soutenu et financé par :

