



**HAL**  
open science

## Comment étudier (analyser) la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture

Eduardo Chia, Syndhia Mathé, Helene Rey-Valette, Laura Michel,  
Christophe-Toussaint Soulard, B. Nougaredes, F. Jarrige, C. Clement, E.  
Barbe, P. Martinand, et al.

### ► To cite this version:

Eduardo Chia, Syndhia Mathé, Helene Rey-Valette, Laura Michel, Christophe-Toussaint Soulard, et al.. Comment étudier (analyser) la gouvernance territoriale? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture. Colloque AISRE - ASRDLF 2010. Identité, Qualité et Compétitivité Territoriale. Développement économique et cohésion dans les Territoires alpins, Sep 2010, Aoste, Italie. 23 p. hal-00621169

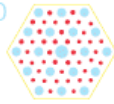
**HAL Id: hal-00621169**

**<https://hal.science/hal-00621169>**

Submitted on 9 Sep 2011

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



## COMMENT ÉTUDIER (ANALYSER) LA GOUVERNANCE TERRITORIALE ? MISE À L'ÉPREUVE D'UNE GRILLE DE LECTURE.

Chia E.\*, Mathé S.\*\* , Rey-Valette H.\*\* , Michel L.\*\*\* , Soulard Ch\*., Nougaredes B.\* , Jarrige F.\* , Clement C.\* , Barbe E.\*\*\*\*\* , Martinad P.\*\*\*\*\* , MAUREL P.\*\*\*\*\* , Guiheneuf P.Y.\*\*\*\*\*

\* INRA Supagro CIRAD  
UMR INNOVATION  
Montpellier

[chia@supagro.inra.fr](mailto:chia@supagro.inra.fr)  
[eduardo.chia@cirad.fr](mailto:eduardo.chia@cirad.fr)  
[soulard@supagro.inra.fr](mailto:soulard@supagro.inra.fr)  
[nougares@supagro.inra.fr](mailto:nougares@supagro.inra.fr)  
[Jarrige@supagro.inra.fr](mailto:Jarrige@supagro.inra.fr)  
[clement@supagro.inra.fr](mailto:clement@supagro.inra.fr)

\*\*\*\* GEYSER  
Saint Gely du Fesc  
[py.guiheneuf@geyser.asso.fr](mailto:py.guiheneuf@geyser.asso.fr)

\*\* Université Montpellier 1  
UMR LAMETA  
Montpellier

[helene.rey-valette@univ-montp1.fr](mailto:helene.rey-valette@univ-montp1.fr)  
[syndhia.mathe@univ-montp1.fr](mailto:syndhia.mathe@univ-montp1.fr)

\*\*\*\*\* Cémagref  
UMR TETIS  
Montpellier

[eric.barbe@teledetection.fr](mailto:eric.barbe@teledetection.fr)  
[pierre.martinand@teledetection.fr](mailto:pierre.martinand@teledetection.fr)  
[pierre.maurel@teledetection.fr](mailto:pierre.maurel@teledetection.fr)

\*\*\* Université Montpellier 1  
CEPEL  
Montpellier

[laura.michel@univ-montp1.fr](mailto:laura.michel@univ-montp1.fr)

### Résumé

*Dans cet article nous présentons une grille d'analyse de la gouvernance territoriale que nous avons construite dans le cadre d'un projet de recherche pluridisciplinaire à partir d'une définition commune de la gouvernance territoriale. La gouvernance territoriale est devenue une question centrale dans le développement territorial et un enjeu pour l'élaboration des politiques publiques. Elaborer une grille d'analyse sur la gouvernance territoriale ne va pas de soi ; nous illustrerons son opérationnalisation à partir des travaux de terrain réalisés dans trois situations dans la région de Languedoc Roussillon. Les dispositifs et outils sont contextuels et les modes de gouvernances pluriels selon les objectifs et les dynamiques antérieures. Enfin nous en tirerons des enseignements pour l'étude de la gouvernance tant sur la production des connaissances que sur l'opérationnalité de cette grille*

**Mots clés :** Gouvernance territoriale, innovations territoriales, partenariat, évaluation, participation.

### Summary

*In this paper we present an analytical framework of territorial governance that we built as part of a multidisciplinary research project based on a common definition of territorial governance. Territorial governance has become a central issue in regional development and a challenge for public policy. Develop an analytical framework on territorial governance does not just happen, and we illustrate its operationalization based on fieldwork conducted in three*

*situations in the region of Languedoc Roussillon. Devices and tools are contextual and plural forms of governance based on the objectives and dynamics earlier. Finally we will draw lessons for the study of governance both in the production of knowledge about the operational capability of the grid*

*Keywords: Territorial governance, regional innovation, partnership, evaluation, participation.*

**Classification** : S5 : Développement territorial et gouvernance foncière

## **COMMENT ÉTUDIER (ANALYSER) LA GOUVERNANCE TERRITORIALE ? MISE À L'ÉPREUVE D'UNE GRILLE DE LECTURE.**

### **INTRODUCTION<sup>1</sup> :**

La région de Languedoc Roussillon traverse, depuis fin 2005, une nouvelle crise viticole qui pose avec une plus grande acuité la question de l'aménagement du territoire et de la participation, compte tenu du désengagement de l'Etat via la décentralisation et de sa crise de légitimité d'une part et des aspirations de certains groupes sociaux à intervenir dans les dispositifs d'action publique les concernant. La réponse à la crise des années soixante dix avait été la mise en place d'une mission interministérielle (mission racine) qui avait organisé de façon top-down la création de nouvelles stations touristiques visant à diversifier l'économie locale. Même si ce type de politique publique de planification très centralisée et hiérarchique, a donné lieu à des arrangements locaux (Crozier, Thoenig, 1975) avec les notables principalement, il n'est plus en phase avec la norme participative qui oriente aujourd'hui l'action publique (Blondiaux et Michel, 2007). Il s'agit au contraire de pouvoir dialoguer, discuter à diverses échelles territoriales des stratégies d'innovation de l'économie viticole ou de diversification dans un contexte de Développement Durable (DD) introduisant ainsi de nouvelles dimensions dans les objectifs à atteindre.

La gouvernance territoriale est devenue en quelques années une thématique importante pour la recherche et constitue un enjeu pour les acteurs locaux en particulier lorsqu'il s'agit de mettre en place le DD. Elle pose la question de l'action publique (Chevalier 2003) en termes différents car dans la gouvernance (Kooiman 1993) le principe hiérarchique est censé laisser place à des coordinations entre acteurs divers (public et privée), dispersés, peu ou pas organisés. Dans ses attendus, la gouvernance territoriale fait de la participation (Callon et al 2001) des différents publics concernés un principe central. On note en effet que la partie de la population locale la plus organisée, à travers notamment diverses associations ou groupements, professionnels et non professionnels, manifeste de plus en plus son intérêt et son désir de participer aux affaires locales. Parallèlement cherchant à renforcer leur légitimité dans la conduite de politiques locales, les pouvoirs publics sont à la recherche de meilleurs modes de coordination entre les pouvoirs centraux et locaux. Pour la recherche l'enjeu est double : comprendre, tout d'abord, les processus de coordination et de régulation que cette notion de gouvernance, devenue très polysémique, recouvre concrètement et, ensuite, proposer aux acteurs locaux un guide d'accompagnement des dispositifs et des outils de la gouvernance. Les acteurs locaux privés sont de plus en plus sollicités pour participer aux processus de décision et de mise en place des actions concernant la gestion des territoires. Dans ces situations on peut observer des pratiques de bricolage (détournement, contournement, recyclage...) (Xhaufclair et al. 2010) mises en œuvre pour fabriquer de nouveaux dispositifs, outils permettant d'assurer la coordination entre les différents acteurs. Il ne s'agit donc plus de politique publique au sens classique (Leloup et al. 2005).

En effet, un des premiers axes de recherche sur la gouvernance vise à éclairer les questions de coordination entre les acteurs ou à comprendre la construction d'un projet commun entre acteurs multiples avec des objectifs, situations et logiques différentes. La gouvernance recouvre alors le passage d'approches sectorielles et descendantes, vers des approches

---

<sup>1</sup> Remerciements : ce travail a bénéficié d'un financement de l'INRA, du CEMAGREF et du Conseil Régional du Languedoc-Roussillon, dans le cadre des programmes « Pour et Sur le Développement Régional » (PSDR). Nous remercions les partenaires régionaux du projet Gouv-Innov, en particulier Mathilde Pinto, du Conseil Régional Languedoc-Roussillon, Anne Laurent du Pays Corbières Minervois, Carine Dieudonné de l'Agglomération Hérault-Méditerranée, ainsi qu'Hervé Durif et Alexandre Pailhès qui co-animent le Groupe Territoire Urbanisme Agriculture.

territoriales et interactives entre acteurs et institutions diverses. Il s'agit d'un dispositif intégrateur, multi acteurs, à la fois horizontal et vertical comme le souligne Gaudin (1998) pour qui la gouvernance est un « *processus de coordination multi niveaux et multipolaires* ». Le second axe concerne le mode de construction collective d'un projet commun et de renforcement des processus démocratiques dans une logique de procéduralisation du droit, donnant lieu à la notion de gouvernance procédurale (Lenoble 1997 cité par Aggéri 2000). Il implique une révision de la notion d'intérêt général au profit d'une construction multiforme, ouverte et permanente d'un intérêt collectif partagé. Certains auteurs critiquent ces présupposés normatifs et relativisent le caractère pluraliste de la gouvernance, montrant en particulier que l'ensemble des acteurs ne peut être consulté, qu'il existe des filtres à la participation et des processus de cooptation qui grèvent la représentativité et la légitimité de ces dispositifs réputés plus ouverts (Gaudin, 2002 . Hermet et al, 2005).

Notre intention est de faire le pont entre les deux types de recherche. Dans le cadre du projet de recherche, Gouv.Innov<sup>2</sup> nous avons accordé une attention particulière aux dispositifs, outils et pratiques des acteurs agricoles dans les processus de coordination et élaboration des projets territoriaux. L'objectif du projet est d'analyser la dynamique de la gouvernance territoriale qui en matière de gestion intégrée et durable des territoires, donne lieu à des formes institutionnelles diverses (formelles, informelles, bricolées, spontanées, hybrides, intersectorielles ou ciblant les liens secteur/territoire) générant des besoins de coordination régionale entre tout ou partie de ces formes institutionnelles et d'articulation entre les échelles d'actions multiples, du global au local. Il s'agit donc d'observer, d'analyser et d'accompagner la mise en œuvre et la conduite de dispositifs de gouvernance, en étudiant le fonctionnement de plusieurs types de dispositifs confrontés à la gestion de processus de périurbanisation : une instance départementale de concertation multi-institutions agriculture et urbanisme (le Groupe de Travail Agriculture Urbanisme et territoires –GTUA- de l'Hérault), une Opération concertée d'aménagement et de gestion de l'espace rural (Opérations Concertées d'Aménagement et de Gestion de l'Espace Rural –OCAGER- du Pays Corbières-Minervois (PCM) dans l'Aude) et la mise en œuvre de projets communaux agriculture-habitat par la Communauté d'Agglomération Hérault-Méditerranée (CAHM). D'autres instances ou dispositifs tels les conseils de développement des pays sont analysés dans leurs interactions avec les dispositifs étudiés. Il s'agit d'analyser les processus de gouvernance en train de se faire donc de comprendre comment les acteurs élaborent des projets en commun et comment se font les coordinations entre les acteurs en particulier publics et privées.

## **1. ELABORATION D'UNE GRILLE D'ANALYSE : UN OUTIL D'ANALYSE ET D'ÉVALUATION**

Les recherches sur la gouvernance, y compris territoriale (Pasquier et al 2007, par exemple), se sont multipliées très rapidement ces dernières années comme en témoignent les nombreux articles, communications, ouvrages publiés. Cependant très peu des articles ont été consacrés aux outils et dispositifs de la gouvernance (Chia et al 2009 ; Ehlinger et al. 2007). Afin d'analyser les processus, les dispositifs et les outils mobilisés, utilisés par les acteurs dans les situations de gouvernance territoriale nous avons d'abord cherché à produire une définition de la gouvernance, sorte de grammaire commune, de système d'hypothèses, permettant ensuite, à partir de l'identification des dimensions clés de bâtir une grille d'analyse de la gouvernance territoriale. Ainsi la gouvernance territoriale est définie comme *un processus dynamique de coordination (hiérarchie, conflits, concertation) entre des acteurs publics et privés aux identités multiples et aux ressources (au sens très large : pouvoirs, relations, savoirs, statuts, capitaux financiers) asymétriques autour d'enjeux territorialisés. Elle vise la construction collective d'objectifs et d'actions en mettant en œuvre des dispositifs (agencement des procédures, des mesures, des connaissances, des savoir-*

---

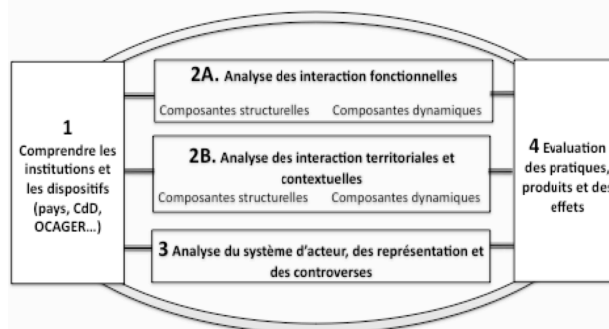
<sup>2</sup> Ce projet est financé par le programme « Pour et Sur le Développement Régional (PSDR) », piloté par l'INRA dans le cadre des recherches partenariales avec les régions en France. Il fonctionne dans 7 régions françaises,

faire et informations) multiples qui reposent sur des apprentissages collectifs et participent des reconfigurations/innovations institutionnelles et organisationnelles au sein des territoires. Cette définition, volontairement étendue, joue, d'abord, un rôle analytique mais également, méthodologique au sens où elle permet de structurer le guide de mise en place de la gouvernance territoriale (Rey-Valette et al 2010). Par ailleurs, compte tenu du caractère pluridisciplinaire et partenarial du projet de recherche, elle joue également le rôle d'outil d'accompagnement dans le travail avec les acteurs et/ou d'un objet intermédiaire (Jeantet 1998 et Vinck 1999) pour l'équipe de recherche dans l'analyse des processus de gouvernance.

A partir des mots clés de cette définition nous avons structuré une grille d'analyse de la gouvernance territoriale dont l'utilité a été pensée de manière plurielle de façon à étudier les dispositifs de gouvernance à différents moments (ex ante, in cursus et ex post). Il s'agit d'appréhender l'ensemble des processus de gouvernance selon qu'ils mobilisent des procédures ou des dispositifs dédiés ou non, qui peuvent être plus ou moins formels ou informels, qu'ils correspondent à des périmètres délimités ou non, et/ou encore qu'ils soient menés à l'initiative d'acteurs leaders ou qu'ils résultent de la constitution plus spontanée d'un collectif en réponse à une crise ou un problème spécifique ou encore une injonction.

Quatre grandes étapes ont été définies. *Figure 1 : schéma simplifié de la grille de lecture de la gouvernance*

Elles correspondent à trois catégories complémentaires d'analyse (cf. figure 1) : compréhension, analyse et évaluation. La première rubrique (1) relève de la connaissance des acteurs, institutions et des procédures mais surtout des dispositifs existants. Elle correspond à un état de lieu de l'existant et à la genèse du (des) dispositif(s). C'est un préalable à des études plus approfondies. Le terme d'analyse des deux rubriques suivantes (2A, 2B et 3) renvoie à des approches plus approfondies nécessitant des enquêtes, entretiens ou des formes d'observation participante.



Enfin la notion d'évaluation, dans la quatrième rubrique (4), correspond au niveau d'approche le plus approfondi qui intègre une logique de réflexivité et nécessite les besoins d'information les plus importants. Il s'agit d'évaluer les pratiques et identifier les produits et les effets du processus dans la structuration de la situation de gouvernance.

Afin de passer du déclaratif de la définition au côté opérationnel ou analytique de la définition, on propose de décliner cette grille d'analyse de façon plus détaillée en suivant les mots clés et les dimensions (cf. tableau 1) préalablement identifiés.

Tableau 1 : Présentation de la grille d'analyse de la gouvernance territoriale

1. Comprendre les institutions et les dispositifs	
<b>Processus dynamique de coordination mobilisant des dispositifs multiples</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quels sont les dispositifs existant par rapport à la question étudiée ?</li> <li>- Quelle est la genèse des dispositifs ?</li> <li>- Quel est le facteur ou l'évènement déclenchant ?</li> <li>- Quel est l'objectif principal de ces dispositifs (consultation, concertation...) ?</li> <li>- Quels sont les formes et les types de coordinations existants (formel et informel) ?</li> <li>- Comment sont pris en charge les points de vue divergents ?</li> <li>- Comment et par qui sont-ils organisés ?</li> <li>- Quel est la légitimité de ces dispositifs ?</li> </ul>

	- Y a-t-il eu des dysfonctionnements importants du ou des dispositif (s) ? comment ont-ils été réglés ?	
	<b>Composantes structurelles</b>	<b>Composantes dynamiques</b>
	<b>2A. Analyse des interactions fonctionnelles</b>	
<b>Ressources (partagées et asymétriques)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quels sont les outils ou ressources (information, savoirs, relation, finances, temps, évaluation) utilisés ?</li> <li>- Comment les calendriers et les agendas politiques sont gérés et coordonnés ?</li> <li>- Comment le pouvoir (politique) est-il distribué ?</li> <li>- Quels sont les liens d'interdépendance entre les acteurs ?</li> <li>- Quels est la nature, l'opérationnalité, la qualité, la transparence (diffusion et accès), et l'utilisation de l'information (observatoire, SIG, résultats d'enquêtes...) sur le ou les territoire (s) ?</li> <li>Quels sont les conflits ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le dispositif a-t-il permis un(e) meilleur(e) accès/distribution aux/des ressources ?</li> <li>- Comment ont évolué la production et la mutualisation des informations, la communication entre les acteurs ?</li> <li>- Comment ont évolué les conflits (changements d'acteurs, d'objet, lieux, conséquences...)?</li> </ul>
	<b>2B. Analyse des interactions territoriales et contextuelles</b>	
<b>Enjeux territorialisés</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quels sont les spécifiés du ou des territoire (s) ?</li> <li>- Quels sont ces liens et les négociations et les synchronisations avec les autres échelles (caractère multi niveau et multi appartenance des acteurs)</li> <li>- Comment les enjeux au niveau national et régional coïncident-ils ou non avec les enjeux locaux ?</li> <li>- A quels enjeux doit répondre la gouvernance sur le ou les territoire(s)?</li> <li>- Quels enjeux représentent la gouvernance sur le territoire ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comment ont évolué les politiques sur le territoire (sectorielle, intégrée) ?</li> <li>- Comment ont évolué les instruments normatifs (mise en œuvre, application...)?</li> </ul>
	<b>3. Analyse du système d'acteurs, des représentations et des controverses</b>	
<b>Acteurs publics et privés avec des identités multiples</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quels acteurs sont impliqués et représentés ? Qui sont les absents ?</li> <li>- Quels sont leurs valeurs et leurs représentations, leurs intérêts et leur justification ?</li> <li>- Quels sont les responsabilités et les ressources institutionnelles? Quels sont ceux qui ont des mandats multiples ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quels types de partenariat ou de coalitions (formelles et informelles) se sont formés entre privé et public ?</li> <li>- Quels acteurs ont l'intention de multiplier les mandats ?</li> <li>- Quelles trajectoires envisagent-ils ?</li> </ul>
	<b>4. Evaluation des pratiques, des produits et des effets</b>	
<b>Construction collective (objectifs et actions)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comment sont définis les objectifs ?</li> <li>- Comment sont-ils atteints ?</li> <li>- Quelle est la performance par rapport aux objectifs ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Des réorientations sont-elles intervenues au cours du processus ? Par qui ont-elles été initiées ? Comment ont-elles été intégrées ?</li> <li>- Quels rôles jouent les outils ?</li> </ul>
<b>Apprentissages collectifs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quels types d'objets intermédiaires, de savoirs et d'apprentissages ont facilité la mise en place de la gouvernance ?</li> <li>- Quels apprentissages ont été créés ?</li> <li>- Ces apprentissages bénéficient-ils</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quels outils sont utilisés pour professionnaliser les savoirs liés à la mise en œuvre de la gouvernance ?</li> <li>- Y-a-t-il eu la création d'un langage commun (des mythes organisationnels)?</li> </ul>

	plus à certains groupes d'acteurs ? - Y a-t-il des moments réflexifs sur les modes de mise en œuvre ? - Y a-t-il une prise de conscience du caractère systémique et une connaissance et une appropriation de la complexité territoriale ?	
<b>Reconfigurations ou innovations organisationnelles et institutionnelles</b>	- Les dispositifs permettent-ils la coordination entre les acteurs, par rapport au fonctionnement, l'élaboration des projets, langages ? - Sont-ils reconnus par tous les acteurs et en particulier les acteurs publics ? - Existents-ils des nouvelles relations, pratiques de travail qui font sens pour les acteurs ?	- Les dispositifs ont-ils fait émerger d'autres dispositifs, de nouvelles organisations ou de nouvelles règles ? - Les arrangements et dispositifs ont-ils été répliqués, formalisés ? - Les dispositifs ont-ils fait l'objet des stratégies d'appropriation ?

## 2. MISE A L'ÉPREUVE DE LA GRILLE PAR RAPPORT AUX SITUATIONS DE GOUVERNANCE

L'analyse des dispositifs et des outils de gouvernance dans nos terrains de recherche a été menée à partir de l'analyse de la littérature existante, de plusieurs enquêtes et entretiens (cf. tableau 2) et enfin de l'observation participante ou intervention. L'objectif ici étant de tester la validité et l'opérationnalité de la grille d'analyse, on ne détaillera pas les types d'approches menées pour la collecte des informations visant à renseigner chacun des aspects de la grille d'analyse. Le tableau (2) suivant présente néanmoins les principaux types de méthodes utilisés dans chacun des terrains

Tableau 2 : Méthodes de recueil de l'information

GTUA	CHAM	OCAGER
Observation participante des réunions (10 d'une demi journée) et entretiens sociologiques. Entretiens auprès des conseillers engagés dans l'opération. Analyse des documents existants pour constituer la chronique du GTUA	Analyse des documents existants (constitution et études réalisés ainsi que les compte rendus des réunions du comité de pilotage) Enquêtes compréhensives (25 enquêtes)	Enquêtes compréhensives (40 enquêtes) Observation participante des réunions thématiques de restitution du diagnostic (6, d'une demie journée) et participation à 4 réunions du comité de pilotage Analyse des documents existants pour constituer la chronique de l'OCAGER o par rapport au pays
<b>APPROCHES TRANSVERSALES</b>		
Réunions de travail communes à l'ensemble des partenaires des trois dispositifs. Analyse bibliographique des travaux relatifs au fonctionnement des conseil de développement et journée de travail avec 7 animateurs de Pays et deux agents de la Région sur l'analyse du fonctionnement et des formes de gouvernance au sein des conseils de développement		

A partir des matériaux ainsi collectés nous avons cherché à renseigner les différentes rubriques de la grille d'analyse de façon à tester la validité.



## 2.1. Première étape : Comprendre les institutions et les dispositifs.

Il s'agit d'établir la cartographie des institutions (Conseils de développement, Pays, Conseil régional - services d'aménagement -, bureau d'études) et des dispositifs (OCAGER, SCOT, PLU, CAHM, GTUA) œuvrant en matière d'aménagement du territoire et de mise en place du Développement Durable (DD). Par ailleurs il convient également de porter un regard particulier à la façon dont les institutions fonctionnent (relation entre les services et autres institutions,...).

*Fabriquer un référentiel* : A l'origine, le GTUA de l'Hérault a été créé pour résoudre les conflits entre la profession agricole et les services de l'Etat sur l'arbitrage des demandes de permis de construire en zone agricole. Lors de sa constitution, ce groupe a été formé de trois collèges réunissant des représentants départementaux des services de l'Etat, des collectivités locales et de la profession agricole. Animé par un binôme DDAF et Chambre d'Agriculture, ce groupe est progressivement devenu un lieu de réflexion technique où s'élabore un référentiel départemental pour la gestion des constructions agricoles et, plus largement, sur la prise en compte des enjeux agricoles dans les projets d'aménagement de territoire et les documents d'urbanisme (Jarrige et al 2006). Ce référentiel est acté via la signature de chartes définissant la politique générale suivie dans le département en application des lois relatives à l'aménagement du territoire (SRU, UH, DTR ...) et prévoyant des protocoles d'accord entre acteurs sur des problématiques spécifiques. Le GTUA communique ses prescriptions et conseils aux acteurs locaux et apporte aussi un accompagnement de ces derniers via la production régulière d'informations (nombreuses plaquettes) et des présentations locales réalisées à la demande.

Le cas du GTUA de l'Hérault est particulièrement intéressant car il révèle l'émergence d'une nouvelle forme d'action de l'Etat dans les territoires, davantage axée sur la production de référentiels négociés de solutions d'aménagement, sur une pratique d'animation multi-acteurs et sur une visée de régulation des conflits par la voie de la concertation. Cette création originale a inspiré l'Etat qui a publié en 2008 une circulaire du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (dite circulaire Barnier) généralisant ce type de groupe de travail à tous les départements français.

*Repenser la stratégie territoriale en associant les acteurs : de la participation*. Le Pays Corbières Minervois (PCM) est situé dans la région Languedoc Roussillon, dans le Département de l'Aude. Il est composé de 6 communautés de communes qui comptent 89 communes, dont une ville de 9000 habitants : Lézignan-Corbières, situé à 20 km à l'ouest de Narbonne. Le territoire présente des caractéristiques agricoles et rurales assez contrastées entre une région de plaine (Minervois/canal du Midi et lézignanais) et la région plus montagneuse des Corbières.

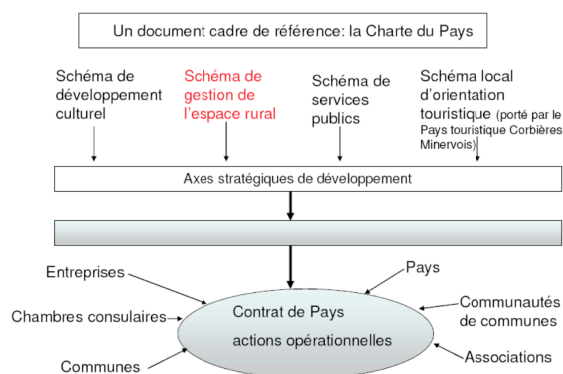
En 2005 le Conseil régional du Languedoc-Roussillon met en place, dans le cadre de sa politique de développement économique et d'aménagement du territoire, les OCAGER (Opération Concertée d'Aménagement et Gestion des Espaces Ruraux<sup>3</sup>). Il s'agit d'un dispositif institutionnel, à l'initiative d'un ancien animateur du pays devenu conseiller régional chargé du développement rural, que les acteurs locaux doivent façonner en fonction de leur contexte d'action. Il s'agit de dispositifs performatifs qui doivent trouver leur place dans une situation complexe où il existe des nombreux dispositifs de gestion du développement rural ; comme par exemple les comités de développement, la Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture CDOA et une infinité d'outils de planification de l'espace : PLU, Scot, CLE, SAGES...

Le PCM adopte ce dispositif pour conduire sa réflexion stratégique concernant le développement rural. Le Pays s'appuie sur deux organes :

---

<sup>3</sup> Ce sont des actions **collectives** au service de l'aménagement rural, s'appuyant sur une stratégie multisectorielle, économique, sociale et paysagère, dans le cadre d'une large concertation avec les acteurs du territoire ». Elles répondent aux enjeux de l'espace rural : accès au foncier, aménagement de l'espace, maîtrise de l'eau, gestion des risques.

– Le conseil de développement, structuré en association et le Syndicat Mixte, qui associe aux représentants des Communautés de communes, ceux du Conseil Général de l'Aude et des Chambres consulaires. Une équipe de 6 agents assure la gestion quotidienne de ces deux organes et s'emploie par une démarche d'animation territoriale à la mise en œuvre des projets inscrits dans le Contrat de Pays. L'OCAGER constitue un dispositif transversal permettant de répondre à plusieurs axes au sein du PCM (figure 1).



Elle comprend des problèmes de gestion des risques, des ressources, qualité environnementale et habitat et urbanisation. Les fondements de l'OCAGER dans la charte du PCM sont les axes 25 (occupation de l'espace et maîtrise du foncier, évolution habitat, l'évolution de l'urbanisme et impact sur le développement) et 26 (outils de coordination, de planification d'anticipation, de gestion des actions environnementales).

Entre expertise et aide à la décision : Le territoire de la Communauté d'Agglomération Hérault Méditerranéen (CAHM), situé entre Béziers et Montpellier dans la région du Languedoc-Roussillon, regroupe 19 communes depuis sa création en janvier 2003 (fig. 2). Le territoire possède deux dynamiques principales : une horizontale incarnée par l'autoroute A9 et le Canal du Midi, l'autre verticale matérialisée par l'Hérault et l'autoroute en construction A75, qui va aujourd'hui déjà jusqu'à Pézenas. La CAHM a établi un zonage permettant de spatialiser ses enjeux. Le secteur Sud est dominé par une économie touristique importante et comprend les trois communes littorales, à savoir Agde, Vias et Portiragnes.

Figure 2 : territoire d'intervention de la CAHM



Le secteur centre connaît des ambitions économiques fortes portées par le triangle Bessan – Florensac - Saint Thibéry (commune où est basé le site de la CAHM). Enfin, le secteur Nord est caractérisé comme «l'arrière-pays» et s'affirme par le biais de sa valorisation patrimoniale (tels que les villages de vigneron, ou les villages moyen-âgeux comme Pézenas).

La CAHM, entité administrative aujourd'hui âgée de six années, est à la recherche d'un développement durable de son territoire. Elle s'est d'ores et déjà engagée dans une démarche de mise en place d'Agenda 21, démarche initiée par les élus qui parallèlement construisent les Agendas 21 de leur commune.

## 2.2. Deuxième Etape : Analyse des interactions fonctionnelles

### 2.2.1. OCAGER : des dispositifs multiples et une culture de la participation

#### Composantes structurelles.

Une équipe de 6 agents assure la gestion quotidienne de PCM. Ils s'appuient sur une démarche participative d'animation territoriale à la mise en œuvre des projets inscrits dans le Contrat de Pays.

La faiblesse des financements obtenus par rapport au montant demandé (2/3) a conduit à ce que une partie important du temps et de l'énergie des techniciens soit consacrée à la recherche de nouveaux financement et donc au montage des nouveaux projets. Ce type de si-

tuation conduit à ce que ce soit les instruments qui guident l'action. On pourrait écrire, en s'inspirant des travaux de Lascoumes qu'il s'agit d'une « gouvernance par les projets et la technocratie » (Lascoumes et Le Galès 2005).

La principale activité depuis sa création a été la réalisation du diagnostic territorial qui a été confié à un bureau d'étude. Le diagnostic territorial avait plusieurs objectifs : identifier des zones homogènes en termes d'enjeux et de situation, mobiliser les acteurs locaux dans la définition des actions et surtout donner de la cohérence aux multiples données (paysagères, productions, statistiques, financières...) concernant le territoire. Dès le choix du bureau d'étude une double tension est intervenue. L'une entre la Chambre d'Agriculture, qui n'a plus participé au travail de diagnostic et à l'animation et l'autre avec le bureau d'étude qui a voulu prendre une posture d'animateur de pays.

Pour animer et porter le processus, le PCM a installé deux instances que sont le comité technique et le comité de pilotage. Le comité technique accueille seulement les élus référents OCAGER au comité syndical du PCM, tandis que le comité de pilotage invite les politiques locaux plus largement, et à des niveaux plus influents (conseillers généraux...) Concernant la sphère technique, le comité technique regroupe le noyau dur de proximité, également élargi en comité de pilotage, qui est notamment ouvert aux agents de la Région. Les individus qui ne sont pas conviés dans ces arènes de discussion ont l'occasion de s'exprimer dans des espaces de participation élargie, tels que les ateliers de restitution du diagnostic de l'automne 2008. Comme son nom le suggère, le comité technique travaille à proprement parler sur l'OCAGER alors que le comité de pilotage valide ses étapes principales ; le dernier mot, la décision, appartiennent cependant au comité syndical qui tranche sur des choix financiers ou de développement.

Mais l'OCAGER n'a pas la maturité suffisante pour être dans ces niveaux de décision, pour l'instant, seuls des points d'information autour de l'OCAGER sont dispensés « en chemin » au comité syndical.

Les travaux réalisés font apparaître la prédominance de la logique filière et viticole dans l'approche développée avec un accent sur la défense du prix des produits, sans doute renforcée par le contexte de crise viticole auquel le territoire est confronté. On retrouve cette faiblesse au niveau de la dynamique de l'OCAGER mais aussi chez les partenaires associés et c'est une des difficultés pour l'association des partenaires au projet. C'est notamment le cas pour la chambre d'agriculture départementale pour laquelle il convient de noter que les actions territoire et développement local ne représentent que 9% du total de ses actions. La chambre est perçue comme peu en accord avec les préoccupations de pluriactivité, d'agriculture raisonnée et biologique, d'organisation des circuits courts et des énergies renouvelable (frein à l'innovation et à l'intégration dans l'OCAGER). Ce constat pose la question de la capacité des institutions associées à repenser la stratégie de mise en œuvre de façon à mieux adapter les innovations que suppose le développement durable et la gestion intégrée et concertée. Paradoxalement alors qu'il y a cette emprise de l'agriculture, les analyses des réseaux d'acteurs font apparaître un diagnostic d'absence des agriculteurs.

### *2.2.2. Cadrage et résolution des conflits à propos des constructions agricoles.*

Le GTUA est co-animé par le service aménagement du territoire de la Chambre d'Agriculture et la Mission Aménagement et Gestion des Territoires Ruraux de la DDAF (aujourd'hui DDTM). Plusieurs activités sont conduites simultanément : mutualisation d'informations, réalisation d'études et travaux pour affiner la connaissance du contexte local, prospection et présentation d'outils et de méthodes, élaboration de principes communs sur les différents thèmes abordés, transfert de connaissance aux acteurs concernés (élus et intercommunalités, agriculteurs). Les réalisations concrètes sont l'élaboration de documents généraux à but pédagogique (exemple : plaquette « agriculture et planification territoriale »), de dossiers thématiques expliquant la réglementation appliquée (exemple : dossier « parcours à la construction en zone agricole »), et d'outils d'aide à la décision (« aide à l'élaboration des ZA dans les Plu », ou « communes rurales et projets touristiques »). Les

thématiques sont nombreuses et évolutives : elles sont suggérées et adoptées dans les réunions plénières du groupe.

Le GTUA mobilise des compétences internes et externes en développant des partenariats avec l'Association Française de Droit Rural notamment pour appuyer sur les dimensions juridiques et le CAUE pour les aspects architecturaux, urbanistiques paysagers (le CAUE travaillant lui aussi sur le concept de « habiter sans s'étaler ») ou encore les syndicats mixtes en charge de l'élaboration des SCOT sur les méthodes de diagnostic agricole. Par ailleurs, les animateurs du groupe sont partie prenante d'autres réseaux ou groupes : réseau inter-régional des « agents foncier, juridique et d'aménagement » des chambres d'agriculture du sud-est ; les agents de la DDE et de la DDAF sont eux aussi intégrés dans des réseaux et ont accès aux initiatives issues d'autres départements et aux jurisprudences.

### *2.2.3. Produire de l'information : le développement de l'expertise*

Le conseil communautaire de la CAHM est composé de 47 titulaires désignés par les Conseils Municipaux des communes et 25 suppléants. Le Conseil est l'assemblée délibérante qui prend les décisions. Il décide des orientations budgétaires et vote les budgets. Il se réunit pour délibérer sur les questions préalablement étudiées en Commissions et validées par le bureau. Trois responsables se partagent les activités : le directeur général des services et les directeurs du service développement économique -qui rassemble les services tourisme, foncier, économique, pôles des métiers d'art, réseau de lecture publique, plan local pour l'insertion et l'emploi- et le directeur du service aménagement du territoire qui rassemble les services environnement, habitat, archéologie, patrimoine, transport et déplacement, application droits des sols, prospectives et planification, études urbaines. La CAHM emploie plus d'une trentaine de techniciens. La CAHM se doit de participer aux différentes réflexions concernant l'évolution de son territoire. Le conseil choisit certains de ses délégués pour participer à divers organismes ou groupes de travail œuvrant au développement, à la préservation ou à la valorisation du territoire intercommunal.

Les différents services collectent et rendent utilisables par les élus et la population les données concernant les différentes activités économiques, sociales et politiques de la communauté. Des études sont réalisées régulièrement et des comités de pilotages ad hoc sont mis en place pour gérer les études.

#### Composantes dynamiques

**S'appuyer sur la participation** : Dans le PCM, une histoire favorable à la participation. Depuis la fin des années 80, le territoire audois est la scène de nombreux projets autour du développement rural. Impulsés en particulier par un homme, alors agent de développement sur le canton de Mouthoumet, les processus participatifs vont être lancés et donner naissance à un fort apprentissage et la création même d'un mythe (organisationnel au sens de Cyert et March) qui permet aux agents actuels de s'y référer !

Un autre point intéressant et qui tient à l'histoire du développement rural sur le territoire du PCM. C'est justement cette culture de la concertation initiée dès 1985, par l'actuel président de l'OCAGER, sur le canton de Mouthoumet et qu'il a importée dans le pays. Des réseaux d'acteurs ont déjà été formés depuis longtemps, ce qui nous fait penser d'une part qu'il peut être plus facile de mobiliser ces réseaux déjà existants, mais d'autre part, ces réseaux étant déjà constitués, il pourrait être difficile de faire entrer de nouveaux acteurs

Malgré les tensions avec le bureau d'étude, l'OCAGER dispose d'un diagnostic, des données démographiques, économiques, financières, paysagères et organisationnelles qui permet de constituer un système d'information pour le pays.

Depuis 2008, des apprentissages importants du côté des techniciens ont eu lieu sur la manière de conduire le processus de définition d'un aménagement. Ils ont consolidé la méthode participative mise en place à Mouthoumet avec la méthode GERDAL, par exemple. Le partenariat établi avec la recherche (projet Gouv.Innov et Intersama) est certainement un autre résultat important dans le processus d'enrôlement et définition d'un projet pour le

territoire. Cependant, comme nous le verrons plus loin, les élus ont peu participé à cette dynamique, laissant la voie libre à l'émergence d'une sorte de technocratie.

Cette technocratie se voit confortée également par le fait que le diagnostic n'a pas permis de créer des groupes de travail nouveaux au niveau territorial et que les techniciens se voient dans l'obligation de porter le processus à « bout de bras » !

Si la Chambre d'Agriculture participe au comité de pilotage sur le terrain il n'y a pas de collaboration et dans certaines localités la Chambre a réalisé son diagnostic propre. L'OCAGER est certainement vue comme un concurrent non légitime pour travailler sur les dossiers techniques.

**Produire des normes de manière partenariale** : Au niveau du GTUA Il y a eu une capitalisation importante d'informations et d'outils d'accompagnement des acteurs locaux au sein du groupe. La mutualisation de l'information ne semble pas a priori problématique. Par contre, le thème de l'aménagement suscite en permanence des désaccords que le groupe a géré en adaptant sa démarche. Par exemple, de nouvelles demandes sont portées par la profession agricole pour pouvoir construire des bâtiments agricoles en zones inondable et littorale : pour traiter les désaccords sur ces sujets, un groupe de travail spécifique a été mis en place. Des pistes de travail ont été repérées, comme favoriser le développement de hameaux nouveaux et ou mettre en place une DTA. Des tensions ont aussi émergé à propos du photovoltaïque. Des positions divergentes ont conduit à former un sous-groupe destiné à mettre en commun les premiers éléments de cadrage (fiche de procédure établie par le préfet). Mais, ce sous-groupe n'a pas vraiment réussi à fonctionner.

A la lumière de ces événements, nous voyons que des résultats importants sont obtenus. D'abord la formalisation régulière de fiches auxquelles chaque acteur peut se référer, alimente l'élaboration d'une doctrine partagée de l'aménagement. Par ailleurs, le groupe a du s'adapter à des aléas nombreux, comme par exemple le surgissement de désaccords qu'il a fallu instruire ou l'adaptation à la circulaire Barnier qui a institutionnalisé un groupe fondé sur un mandat initial informel. Cependant, la recherche du consensus oblige à ralentir ou stopper l'action du groupe quand les sujets deviennent conflictuels. Donner du temps au temps est nécessaire pour reprendre les sujets, ce qui se révèle être une caractéristique de la construction partenariale de normes d'aménagement.

### **2.3. Troisième étape : Analyse du système d'acteurs, des représentation et controverses**

#### *2.3.1. La mise en place du DD : entre vision traditionaliste et novatrice*

Afin d'analyser les représentations des acteurs concernant le DD dans le territoire de la CAHM (Choquet 2009) nous nous sommes appuyés sur l'étude des affrontements d'acteurs dans l'aménagement de la nature selon Lafaye et Thévenot (1993). Pour ces auteurs, « L'enjeu est alors de procéder à un examen des processus sociaux de naturalisation, en ayant soin d'emprunter un langage débarrassé des références à un environnement mythique ». En remplaçant la notion de nature par celle de DD, on peut distinguer trois types d'acteurs.

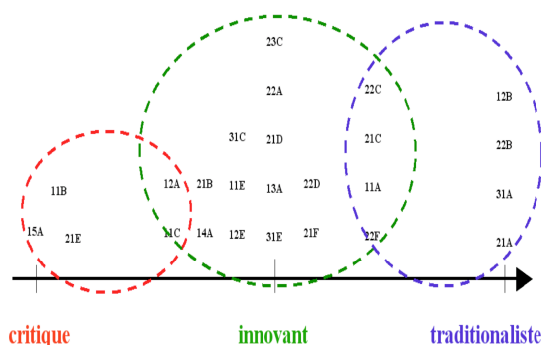
Le premier type d'acteurs se réfère à des « ordres de justifications légitimes déjà éprouvés », reflétant le contenu et le pouvoir de ces valeurs parce que cherchant à s'y conformer. Nous y associerons les acteurs ayant une perception « complaisante », les **traditionalistes**. En effet, les acteurs entrant dans cette catégorie dans le cadre de notre diagnostic se réfèrent d'une part à l'ordre préétabli du DD. Ils déclarent en outre que leurs actions sont déjà en totale connivence avec ses objectifs.

Le second type visé à « la création d'un nouvel ordre de grandeur, une grandeur écologique répondant aux mêmes exigences que les précédentes ». On retrouve parmi eux des acteurs qui se déclarent obéir aux objectifs de DD tout en refusant de se faire étiqueter avec ce mot qu'ils considèrent par ailleurs corrompu. Les discours entrants dans cette catégorie seront

qualifiés de « **innovant** », en ce qu'ils reconnaissent légitimes les objectifs actuels du DD, mais souhaitent s'appropriier les modalités, notamment en fonction des problématiques propres à leur situation et leur territoire.

Le troisième type « implique une remise en cause radicale de la grammaire politique et morale commune aux différentes formes de justifications examinées antérieurement ». S'y trouvent les acteurs refusant tout en bloc le ou les systèmes de développement durable préexistant et obéissant à un nouvel ordre conçu par leurs soins.

Ces acteurs dont nous qualifions le discours de « **critique** » proposent d'une part de ne plus utiliser ce mot, mais également de réinventer les objectifs et le contenu de la notion. Ainsi, un acteur dont le discours entre dans cette catégorie, nous a déclaré à propos de la définition du développement durable : « C'est que du politique, de la poudre aux yeux. Il faut tout changer dans le fonctionnement des structures, parce que les politiques ne savent pas où ils sont. »



### 2.3.2. Une technocratie dominante et des agriculteurs innovants (Franchi 2009)

L'histoire de l'OCAGER semble s'écrire à deux mains d'un côté l'élus responsable du développement rural au conseil régional de Languedoc-Roussillon et de l'autre les animateurs ou techniciens du pays.

Les techniciens sont très présents dans la mise en place de l'OCAGER et paradoxalement, une sorte de technocratie s'installe peu à peu car, on constate que les élus délèguent ou s'en remettent aux techniciens. De plus, étant en quelque sorte leurs représentants les élus pensent pouvoir se dispenser d'aller aux réunions. En conséquence, il se crée une sorte de **coupure entre la concertation et la décision**. Habermas (1990) définit la technocratie comme : « Le rapport de dépendance entre le spécialiste et le politique semble s'être inversé : le politique devient l'organe d'exécution d'une intelligentsia scientifique qui dégage, en fonction des conditions concrètes, les contraintes objectives émanant des ressources et des techniques disponibles ainsi que des stratégies et des programmes cybernétiques optimaux. (...) le politique ne conserve plus alors dans l'État technique qu'une activité de décision tout à fait fictive ». Si dans notre cas le terme paraît fort, ce que nous voulons faire ressortir c'est la montée en puissance de l'expertise technique et du "pouvoir" des techniciens dans la gouvernance tout en renvoyant la technocratie au statut de question : est-ce que pour autant il y a technocratie au sens de monopolisation du pouvoir par les techniciens ? En effet s'il y a une véritable omniprésence des techniciens, il n'y a pas pour autant monopolisation totale au détriment des élus,

Ce qu'il faut voir par là c'est qu'une telle situation finit par mettre en place cette technocratie locale. Les élus ne sont considérés comme importants que pour la prise de décision finale. Il en résulte un discours atypique de certains techniciens dans lequel les élus sont un peu mis en position de consommateurs et non d'acteurs sur les phases prospectives et de concertation !

Les techniciens sont omniprésents, ils travaillent dans les associations de développement, à la Chambre d'Agriculture, au Parc, dans les bureaux d'études et dans toutes les structures permettant la mise en place de schémas, d'études. Ils sont la pierre angulaire de maîtrise puisqu'ils font le lien avec les élus, les éventuels porteurs de projets. Ils sont, d'une manière générale, d'un niveau culturel élevé et font d'ailleurs souvent appel aux références historiques et culturelles du territoire à l'intérieur desquelles ils insèrent leurs référentiels de travail. Ils ont donc une vision très réfléchie et prospective puisqu'ils participent, pour la plupart, à toutes les actions du territoire. Le référentiel de la gestion intégré des territoires leur a donné un pouvoir grandissant puisque, constituant des réseaux solides entre eux au fil des

réunions et des actions sur le territoire, ils évoluent en cercle ouvert à d'autres participants. Ils sont bien évidemment les premiers à constater le manque d'élus, la problématique de la dispersion des agriculteurs et l'empilement des études. Cependant, il est quand même intéressant de constater qu'ils en proposent toujours plus. Il semble en fait que ce soit une volonté de consolider le milieu professionnel et qui leur permet aussi de se maintenir à leurs postes par la logique fonctionnelle de la structure. Cependant on peut aussi distinguer, en partant de nos terrains, deux types de techniciens. Ceux qui sont engagés dans le travail de terrain en tant qu'animateurs, concepteurs, médiateurs, traducteurs... bref des hommes et des femmes orchestres. C'est le cas des techniciens de l'OCAGER et de l'autre des techniciens dont leur travail de terrain leur fait prendre plus une posture d'expert, conseiller très proche du travail réalisé par les bureaux d'études.

*Le rôle et la place de l'Etat. « Le but là était de financer de l'ingénierie mais ça l'État n'en voulait plus, il voulait surtout financer de l'investissement et pas trop de petites opérations d'ingénierie et ça c'est concrètement une dérive du leader mais le problème c'est que pour avoir des bons projets à financer il faut d'abord les sortir. Le but était de financer, par le leader, de l'ingénierie pour trouver et monter des projets à financer par d'autres fonds. Le problème c'est que l'ingénierie c'est du fonctionnement et pas de l'investissement, eux ils voulaient qu'on finance des bâtiments. En fait ils ont l'impression de perdre des sous en finançant de l'ingénierie. »* (un technicien du PCM)

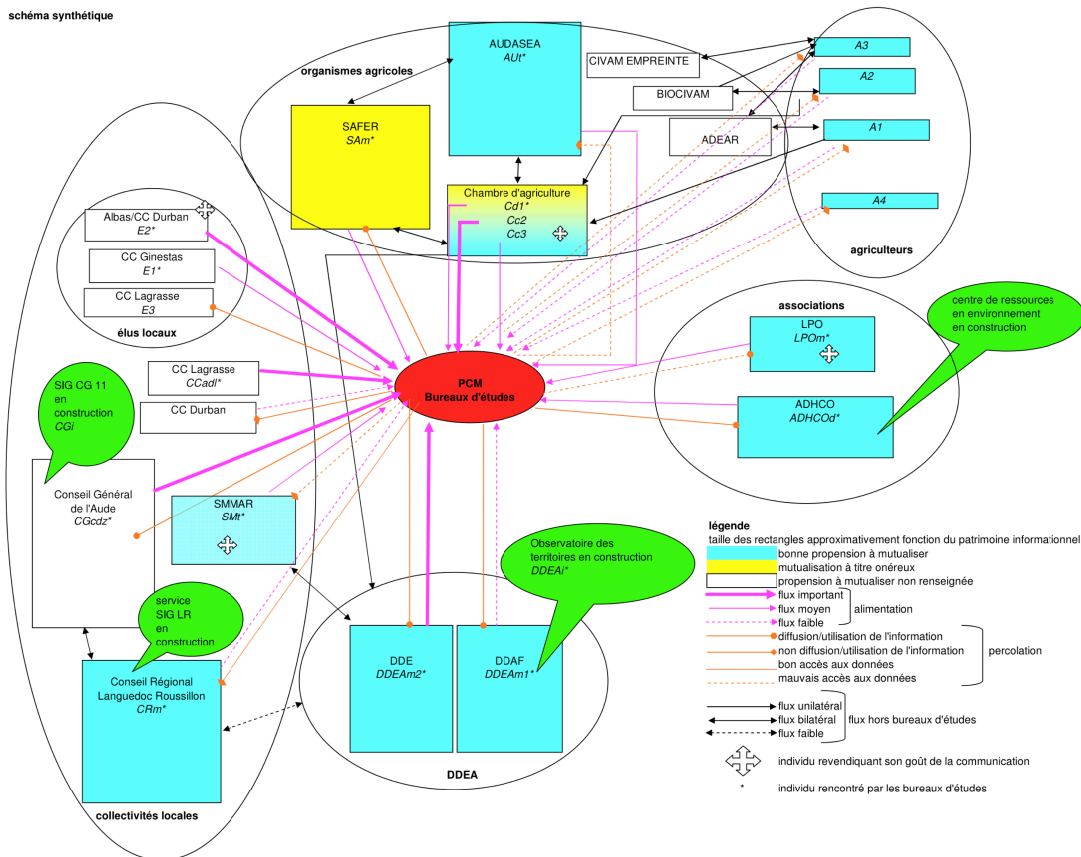
*Les agriculteurs* présents dans l'OCAGER ont souvent fait des études qui n'ont pas de rapport direct avec l'agriculture. En plus d'être dans d'autres réseaux ils multiplient les activités sur leurs exploitations, ce qui n'est pas sans rapport. Ils apportent sûrement sur le territoire une culture et une vision de l'agriculture qui dans certaines instances comme les réunions publiques par exemple écrase en quelque sorte les «gens du coin», les agriculteurs plus traditionnels. Au final, ces agriculteurs innovants finissent par être surreprésentés dans les milieux consultatifs par rapport aux autres catégories d'agriculteurs.

Au final, le *participant actif*, cumule les entrées dans toutes sortes de projets. Il peut être un petit élu, un agriculteur ou un professionnel innovant ou bien sûr un technicien travaillant sur les projets concertés. Il semble posséder une vision du territoire qui sort des considérations traditionnelles. Il n'est souvent pas natif du pays mais peut y habiter depuis un certain nombre d'année, souvent après avoir eu une autre carrière dans une autre région. Il connaît bien les problématiques du territoire, les pratiques concertées et il peut s'en détacher pour réfléchir à des pistes d'action. D'ailleurs ses pistes de réflexions sont une sorte de fil rouge que le *participant actif* garde avec lui et qu'il propose dans les projets auxquels il participe. Au niveau du développement durable, la plupart connaissent bien la définition et y intègre le principe de gouvernance à côté des trois piliers. La participation est paradoxalement la principale contrainte pour mettre en place des dispositifs de gouvernance territoriale et d'apprentissages.

Un *réseau polycentrique* est formé par des acteurs qui ont déjà participé à d'autres projets sur le territoire mais pour le compte d'autres réseaux. En fait c'est un réseau constitué de plusieurs autres réseaux qui font valoir leurs intérêts dans des processus participatifs. Ce sont surtout des socioprofessionnels qui les forment, quelques techniciens ainsi que des agriculteurs innovants (Nicouleau 2009 et Franchi 2009). Ce qui est intéressant c'est que nous mettons dans cette classification la quasi-totalité des *multi-casquettes* du territoire, en effet la plupart des acteurs de ce réseau polycentrique sont les noyaux de ces autres réseaux. Ce que nous avons pu constater c'est qu'ils participent sans véritablement montrer telle ou telle casquette, mais toutes et aucune à la fois, si bien que nous pensons qu'ils agissent pour leur propre intérêt en participant par le biais de différents réseaux à différents projets



A coté de ce réseau polycentrique, s'est ajouté avec le temps, le *réseau des techniciens*. Il n'est pas cloisonné avec le précédent mais nous le différencions car il est composé uniquement de techniciens. Ils sont issus des agences de développement, de la chambre d'agriculture, des services déconcentrés de l'Etat, de la Région, ainsi que du département. Nous pensons que ce réseau s'est peu à peu constitué au fil des différents appels à projet sur le territoire. En effet, les techniciens du territoire sont appelés à travailler sur une multitude de missions, à l'exemple d'une technicienne du pays qui dans sa fiche de poste doit travailler sur une étude circuit court, les TIC, un schéma des services à la personne, une étude habitat. Les relations entre les deux réseaux permet aux techniciens de construire leur légitimité sur le territoire face aux élus dans le soutien par de personnages connus sur le territoire et faisant partie peut-être de leur propre réseau. En clair ils sont au centre du dispositif comme nous l'avons déjà signalé.



**Le réseau des élus :** On peut faire la distinction entre petits et grands élus (conseil régional, parlement...). Les *grands élus* auront plutôt tendance à agir dans un des sous réseau du réseau polycentrique mais concrètement en termes de participation, ils se tiendront dans une position attentiste en relation avec le réseau des techniciens. Les « *petits élus* » participent plus que les grands élus, ils ont une relation étroite avec le réseau des techniciens mais aussi avec le réseau polycentrique puisque faisant partie de réseaux politiques. Enfin, ces petits élus sont aussi un bon moyen de faire descendre ou remonter l'information dans ce que nous pouvons appeler le réseau de réserve. Au final ce réseau des élus est éclaté, ce sont plutôt les individualités qui passent d'un réseau à l'autre voire n'appartiennent à aucun parfois. On constate que les élus qui sont les plus influents sur le terrain ne sont en aucun cas ceux qui sont le plus présents dans les dispositifs de participation.

**Le réseau de réserve ou usagers du territoire.** Il est formé par des associations, des agriculteurs, des professionnels du territoire que le réseau des techniciens mobilise pour l'action concertée. Il semble qu'il y ait une certaine homogénéité. Nous en avons déjà parlé :



les agriculteurs sont plutôt sur un mode de production innovant, pluriactifs et ne sont donc pas forcément représentatifs de la monoculture viticole encore très présente dans la région. Les associations sont assez représentatives du territoire mais trop peu nombreuses pour pouvoir avoir, dans les ateliers, une réelle discussion. Les sociétés privées sont quasiment absentes de ce réseau. Au final le réseau de réserve ne semble pas vraiment représentatif de la réalité rurale du territoire et nous verrons que, ni les syndicats de cru, ni la chambre d'agriculture n'est en mesure d'offrir une réelle représentativité. Ce que nous pensons être problématique c'est que ce réseau n'en est pas vraiment un, il doit pouvoir mettre en réseau ces acteurs mais il semble que malgré leur envie de participer, ils se placent plutôt dans une position d'observateurs ce qui finirait par être gênant lors du passage à l'opérationnel.

Dans les trois situations on peut remarquer une faible participation des élus (notamment les grands élus) du fait du caractère non stratégique du Pays. Est-ce du au type de travail que doivent assurer les élus locaux en milieu rural ? Ou est-ce la disponibilité des élus dans le milieu rural ? En effet, on constate que la probabilité qu'un élu soit sollicité pour prendre en charge plusieurs affaires et plus importante en milieu rural qu'en milieu urbain où le nombre d'élus est plus important.

En ce qui concerne la méthode, entretiens, enquêtes on peut se poser la question de la représentativité des agriculteurs enquêtés (qui sont souvent ceux qui se mobilisent le plus !) et la difficulté d'accéder aux autres, au sans voix, aux marginaux... qui pensent qu'il est pas intéressant de s'engager.

#### **2.4. Quatrième étape : contribution à l'évaluation des produits et des effets.**

La partie évaluation de la grille suppose de disposer d'un niveau d'information suffisant et éventuellement de s'appuyer sur des procédures et outils mis en place au sein du dispositif pour faciliter l'évaluation en continue. Tandis que d'une façon générale l'évaluation des politiques publiques reste encore assez peu courante en France (Trosa 2003), les conditions de gouvernance propices à la mise en œuvre du DD mettent en exergue le rôle de l'évaluation tant du point de vue de la transparence vis-à-vis des acteurs que comme outil favorisant la mobilisation et l'apprentissage des acteurs lorsqu'ils sont associés au processus d'évaluation. On a en effet pu montrer par ailleurs que l'évaluation dans le cadre de la problématique de la gouvernance pouvait être considérée comme une évaluation de la gouvernance ou une évaluation pour la gouvernance (Rey-Valette et Mathé, 2009).

Sans revenir ici sur les fonctions et les pratiques de l'évaluation, il convient de rappeler quelques caractéristiques. L'objet et le champ de l'évaluation sont complexes et multiples. L'accent est mis traditionnellement sur la distinction entre les réalisations et les produits d'une part et les effets par rapport aux objectifs recherchés qui sont générés, au terme d'un délai plus ou moins long en fonction de la nature de ces effets et de façon plus ou moins intentionnelle et plus ou moins directe. L'évaluation des politiques de DD fait apparaître une dimension supplémentaire qui tient à l'évaluation des processus et des moyens mis en œuvre, qui relevait auparavant plutôt du registre de l'efficacité et qui était peu souvent appréhendée au contraire dans une logique axée sur la construction procédurale et participative d'un projet de territoire porté par une logique d'amélioration continue et poursuivant des objectifs de long terme où les processus d'apprentissage des acteurs sont fondamentaux, la question de l'évaluation des moyens mis en œuvre acquiert une importance particulière. Compte tenu de l'importance de l'innovation institutionnelle et procédurale qui est attendue du fait des enjeux de participation et de coordination entre institutions, il s'agit particulièrement d'analyser comment les moyens et les pratiques des acteurs ont été adaptés (ou non) aux enjeux et aussi, comment le long terme et le caractère procédural ont été intégrés en définissant par exemple des objectifs intermédiaires. Dans cet esprit on peut évoquer l'articulation spatio-temporelle des ordres de résultats proposée par Olsen (2003) qui permet de resituer les résultats dans le temps et dans l'espace en montrant que pour atteindre les objectifs de 3ème ordre, c'est-à-dire ceux qui sont spécifiques au DD,

il est nécessaire de réunir des conditions favorables (résultat de 1er ordre) qui elles-mêmes doivent permettre de générer des changements de comportement (résultant de 2ème ordre).

Notre objectif n'est pas de fournir un protocole ou des critères d'évaluation mais de valider l'opérationnalité et l'importance des questions (cf. tableau 2) dans le cadre de notre grille d'analyse de la gouvernance territoriale. Ainsi on se focalisera ici sur la façon dont les éléments de connaissance et d'analyse récoltés dans le cadre des travaux de terrain permettent de renseigner la question de l'évaluation suivant deux axes : à savoir l'évaluation des produits et des effets d'une part et l'évaluation des apprentissages et des pratiques d'autre part.

#### *2.4.1. Evaluation des effets sur la construction collective (objectifs et actions)*

La question de l'évaluation des produits, des pratiques et des effets suppose d'étudier en quoi et comment les objectifs ont été atteints et quels ont été les produits ? La notion de produit pour un dispositif de gouvernance doit être précisée sachant qu'il s'agit de produits organisationnels qui peuvent être difficiles à définir et à délimiter, en particulier en fonction de la forme du « dispositif » de gouvernance qui est appréhendé et de l'existence ou non de dispositif spécifique. Cette distinction revient donc à différencier l'évaluation d'un dispositif visant à favoriser une approche intégrée d'une situation que l'on pourrait, à la suite de la notion de gestion effective de Mermet (1992), qualifier de gouvernance effective, et pour laquelle la définition des finalités et des actions est bien évidemment encore plus difficile à circonscrire.

Il convient donc en premier lieu de revenir sur les finalités par rapport auxquelles les dispositifs de gouvernance sont mobilisés. S'agissant de la gestion intégrée et de la mise en œuvre du DD, il s'agit notamment comme c'est souligné dans l'OCAGER de passer d'une logique de guichet à une logique de projet collectif .

Ce caractère collectif suppose de mettre en œuvre des actions pour faciliter la coordination entre institutions au sein du territoire et la participation des acteurs autour de la définition d'un projet ou du moins d'un plan coordonné d'actions permettant de prendre en compte l'ensemble des dimensions du DD en évitant un empilement des actions sur le territoire. C'est donc autour des notions de transversalité, de coordination et de participation que l'évaluation des moyens mis en œuvre et des produits obtenus doit être centrée. Ainsi les produits de la gouvernance seront les actions menées et les résultats des actions en termes d'animation et de pilotage.

##### *2.4.1.1. Un besoin d'animation chronophage*

Il est difficile ici de distinguer pour l'évaluation les actions liées à l'OCAGER du fonctionnement plus général du Pays en raison à la fois des faibles moyens spécifiques à l'OCAGER et surtout du fait que celle-ci est appréhendée comme un outil devant contribuer à la mise en œuvre du projet de pays offrant l'opportunité d'effectuer un diagnostic et par là de financer de l'ingénierie. Dans un contexte où l'état finance de plus en plus de l'investissement mais pas de l'ingénierie (dérive de leader), c'était un outil important pour identifier des projets innovants et collectifs « pour avoir de bon projet il faut d'abord les sortir ». Notons que la taille du territoire est un frein à la participation et que les actions réalisées à l'échelle de la communauté de communes s'est déroulée de façon positive mais concernait un territoire très restreint. On retrouve ici des observations plus générales quant à l'effet de la taille du groupe sur l'efficacité des démarches collectives. De même on note un lien entre l'efficacité de l'animation et la légitimité du dispositif.

Or ce diagnostic était stratégique au dire même des animateurs : c'est la pièce maîtresse car la principale source de financement pour l'OCAGER. Cette continuité et imbrication peuvent constituer une contrainte et on observe par exemple que la mise en œuvre de l'OCAGER n'a pas été spécialement l'occasion de créer de nouveaux réseaux. Ainsi l'absence des

agriculteurs traditionnels dans les groupes de travail pour le diagnostic de l'OCAGER était déjà évoquée à propos de l'élaboration de la charte du pays il y a 10 ans. Pourtant il apparaît que la mise en place de l'OCAGER a volontairement été décalée de façon à élargir le carnet d'adresse ... de façon à associer plus de monde. Par contre il ne semble pas que la question de la mise en place d'une action innovante au niveau des procédures de participation qui aurait conduit à définir des termes de référence spécifiques et à retenir un cabinet d'étude spécialisé ait été jugé prioritaire. L'animation a été réalisée en appliquant la méthodologie du GERDAL du fait des compétences internes à l'équipe d'animation. On note aussi la situation de surbooking des animateurs pays et le manque de personnel spécifique pour l'OCAGER et l'animation. Cette contrainte est d'autant plus préjudiciable que la transversalité résultant de la logique du développement durable renforce le besoin d'animation. On retrouve là encore un constat plus général sur l'affichage d'objectifs d'animation qui ne sont généralement pas assortis des moyens suffisants, notamment en termes de nombre de mois de personne ressource, pour que des compétences spécifiques soient mobilisées en liaison avec le manque de reconnaissance du caractère professionnel de la fonction d'animation et des actions de participation, trop souvent « improvisées ». Il y a un coût de la démocratie participative qui n'est en général pas assumé ! On note aussi l'absence de mutualisation entre OCAGERS de la part de la région qui, comme c'est souvent le cas dans les démarches procédurales décentralisées, pourrait permettre une diffusion des bonnes pratiques ou des carnets d'adresse au niveau des consultants spécialisés.

A ces constats par rapport au diagnostic, et aux difficultés de créer la construction collective d'action intégrée, il convient de noter l'existence au quotidien d'une dynamique de coordination des actions à travers la présence de l'animatrice dans de multiples groupes ou comité de pilotages d'actions diverses... Il s'agit de la partie structurelle de la coordination et du pilotage qui est totalement intégrée à l'activité et par là quasiment invisible à l'observation au sens où elle ne se matérialise par des actions spécifiques. De même que l'on a reconstitué le réseau des partenaires proches de l'OCAGER qui ont participé aux groupes de travail du diagnostic permettant de montrer ainsi l'étendue du champ d'action de l'OCAGER, il est important aussi de reconstituer le réseau de la présence des acteurs du pays dans les institutions et réseaux divers concernant le territoire ... mais là encore la légitimité de la présence de ces acteurs est plus liée au pays qu'à l'OCAGER.

Par ailleurs en dynamique, on peut noter qu'il permet d'identifier des pistes de travail face à la crise et de réaliser un bilan du territoire une décennie après l'élaboration de la charte du pays. Cependant cette première phase de l'OCAGER centrée sur le diagnostic a échoué quant à son objectif de créer des visions communes. L'enquête auprès des acteurs visant à identifier leurs représentations du DD de façon à définir des principes clés a fait ressortir l'absence de représentation claire de ce qu'est la gouvernance et autant pour les autres dimensions des principes d'actions ont pu être construits à partir des représentations des acteurs de terrains enquêtés, autant pour la dimension gouvernance on note un déficit d'objectifs concrets dans ce domaine.

#### *2.4.1.2. Un besoin d'internalisation des études*

L'expérience de la CAHM, notamment sur le processus d'internalisation des études (déplora l'externalisation quasi-totale des études territoriales) et de ré-investissement dans la matière grise interne nous fournit des pistes intéressantes, ce qui se conçoit compte tenu du budget de ce type de structure. Le point fort et commun aux deux terrains dans ce domaine a été la prise de conscience du lien entre gouvernance et cohérence et la reconnaissance de l'intérêt de la transversalité comme un élément clé de la cohérence. Dans le cas de la CHAM cette transversalité n'est pas que sectorielle, elle est aussi déclinée de façon géographique à travers l'intégration entre l'arrière pays et le littoral, tandis que le pays Corbières Minervois qui a été construit à l'origine (pour des raisons politiques) comme un pays rural est moins confronté à l'hétérogénéité interne de son territoire. In fine dans l'étude réalisée les principes

retenus pour la gouvernance ont donc été ceux proposés par le référentiel du MEDDAT (2009)

Si l'une de faiblesses concernant l'évaluation des politiques publiques est le manque de des références bibliographiques concernant les critères et le protocole non seulement pour les dispositifs de gouvernance mais aussi pour les questions de mise en œuvre de la participation, à laquelle d'ailleurs la question de la gouvernance est souvent réduite, les travaux que nous avons engagés dans le projet Gouv.Innov devraient, à travers le guide de mise en œuvre de la gouvernance territoriale, contribuer à combler cette lacune. Par ailleurs il nous semble que les produits doivent être distingués en fonction des finalités : Distinction entre l'espace de réflexion (pays donc institutions) et l'espace d'action qui est liée à la taille du territoire.

#### 2.4.2. Evaluation des apprentissages collectifs au sein de l'OCAGER : des apprentissages multiples

S'il y a inévitablement acquisition de connaissances nouvelle du fait du diagnostic et du processus de restitution ou validation il ne semble pas qu'il y ait eu une transformation ou évolution des objectifs. Au contraire on a un retour systémique à la charte pour l'orientation des actions à programmer. A ce stade il est cependant difficile de détailler les réorientations plus mineures qui sont intervenues et qui relève d'un ajustement régulier au contexte. Ainsi par exemple le poids croissant des énergies renouvelable a conduit à introduire cette piste chemin faisant. Ce type d'information pourra être obtenu à l'issue de l'analyse des chroniques de l'OCAGER, mais il est clair qu'il y a eu une volonté de s'adapter en permanence.

Comme on l'a signalé dans les moyens et produits, le diagnostic n'a pas constitué un objet intermédiaire (Vinck 1999). Au contraire il s'est révélé un obstacle au partage des connaissance au sens où il y a eu une longue phase d'attente de la restitution des résultats du diagnostic du bureau d'étude qui n'a pas favorisé sa mise en commun et au final la forme du diagnostic est jugée non adaptée car trop technique et trop économique. On note aussi d'importantes difficultés à monter l'observatoire et à faire reconnaître auprès des partenaires l'intérêt d'une nouvelle logique de partage de l'information et les besoins spécifiques qu'il en découle. Le diagnostic des systèmes d'information montre à ce niveau que ni les mentalités ni les outils ne sont prêts pour ce type de démarche et qu'il y a de nombreuses contraintes à la mutualisation de l'information et le besoin d'un effort de sensibilisation à la logique de catalogue de données partagées. On note aussi que des nombreuses données sont perdues car gardées par les bureaux d'étude. Par contre au niveau de la réalisation du diagnostic on note au contraire des effets pervers de l'utilisation des moyens modernes internet. En effet la transmission internet des documents permet de connaître l'accès mais pas la diffusion du document : est-ce qu'il sera lu ? Et on observe que ce support informatique exclut les agriculteurs

Comme on l'a souligné dans les moyens de coordination, le pays participe à tous les projets même si il n'est pas maître d'ouvrage. Il y a donc une connaissance de l'ensemble des actions et ce savoir est diffusé à travers une réunion journalière de mise en commun instituée à cet effet au sein de la structure lors du repas de midi.

Au niveau des contraintes à l'apprentissage on note un cloisonnement des réseaux (élus, techniciens et participants actifs) avec une technocratie locale des techniciens. Cependant des apprentissages interne à ce groupe ont eu lieu en particulier sur la méthodologie de travail et les pratiques organisationnelles : la gestion intégrée renforce le pouvoir des techniciens qui constituent des réseaux solides entre eux au fil des réunions et des actions : ils évoluent en cercle ouvert à d'autres participants ; manque de connaissance

opérationnelle pour discuter avec les acteurs de leur métiers (méfiance) imprégné de discours technique

L'action de formation information réalisée à travers l'université du vin constitue un moment riche et important dans la mobilisation des acteurs et le partage des informations mais reste sectoriel !

Au niveau de l'OCAGER il faut penser à la fois à un ou plusieurs dispositifs favorisant les apprentissages collectifs et à un processus de « traduction » de ces apprentissages dans un langage commun voire même la fabrication d'un mythe organisationnel (comme cela a été le cas dans l'expérience Mouthonet) susceptible de mobiliser les acteurs.

#### 2.4.3. Réconfigurations ou innovations organisationnelles et institutionnelles

Globalement on peut noter l'existence d'une prise de conscience d'un besoin de changement mais dans les faits on observe une importante domination des routines de fonctionnement qui est facilitée par le manque de moyens (financier et personnel) supplémentaire. Difficile de faire de l'innovation à moyens égaux. Plusieurs limites peuvent être relevées, notamment le fait qu'il y a eu un nouveau diagnostic plutôt qu'une approche où l'évaluation qui est centrale pour le développement durable aurait pu constituer l'émergence d'une dynamique collective (pas de mention sauf CAHM au niveau des besoins). Il ne semble pas qu'il y ait un discours spécifique sur le rôle intégrateur du DD mais au contraire une vision très guichet de l'OCAGER qui est vécue en partie comme une opportunité de financement. Ces éléments peuvent expliquer pour partie l'absence d'innovation organisationnelle spécifique, mais ils sont à relativiser au vue, à la fois des efforts passés et des acquis en matière d'innovation, notamment au niveau du fonctionnement du conseil de développement et de l'acquisition d'une culture de projet. L'évaluation qui intervient à un moment donné doit être resituée par rapport à un itinéraire dynamique et intégrer les efforts et les résultats dans la durée, comme le propose la prise en compte des aspects dynamiques de la grille d'analyse. On peut aussi souligner en positif l'adhésion des territoires au projet Gouv.Innov. Celui-ci constitue en effet pour les partenaires le lieu et l'occasion de mettre en place une approche réflexive, démontrant ainsi l'existence d'une volonté de changement.

## CONCLUSION

Les premiers résultats montrent que la gouvernance, comme processus de coordination entre des acteurs divers, est un phénomène complexe et contextuel. Sa réussite semble dépendre de la capacité des acteurs à promouvoir la participation mais encore faut-il que les acteurs participent or nos enquêtes montrent que les acteurs locaux se mobilisent peu : fatigue sociale, manque de disponibilité car les activités sont nombreuses ou simplement désaccord sur les objectifs affichés ! De toute façon la gouvernance collaborative ne se décrète pas : elle se construit au fur et à mesure, il faut plusieurs années pour construire un capital confiance.

La grille de lecture de la gouvernance que nous avons proposée semble bien fonctionner car elle nous a permis d'identifier à la fois les forces et faiblesses des dynamiques engagées avec les dispositifs étudiés. Pour l'OCAGER, sa force est l'engagement des techniciens dans le travail d'exploration et d'identification de ce qu'il conviendrait de faire. Mais c'est aussi sa faiblesse car les élus et les acteurs de base semblent leur faire extrêmement confiance dans les actions décidées et la façon de conduire le processus. On peut qualifier cette gouvernance de technocratique. Dans ce mode de gouvernance ce qui semble central ce sont les outils et dispositifs de participation, concertation et un réseau de techniciens/élus (Lascoumes et al 2005).

Pour la CAHM, le mode de gouvernance est celui de l'expertise. L'hypothèse qui semble avoir été faite (et que nous devrions approfondir) est que dans l'aménagement du territoire ce sont les connaissances qui vont permettre de prendre les bonnes décisions. Cependant, d'après nos entretiens ce qui est attendu de la part des acteurs locaux est la fabrication d'un

langage commun ! Qui permet de construire un projet commun qui fasse sens pour une majorité des acteurs. La CAHM devrait jouer le rôle de traducteur au sens de la sociologie de la traduction (Callon 1986)

« La gouvernance participative intègre nécessairement une part de performativité. La mise en place d'une pratique de gouvernance nécessite un effort de persuasion, de mobilisation des partenaires, effort pour lequel le savoir-convaincre et l'habilité rhétorique sont des ressources fondamentales et par essence tendues vers un objectif performatif » (Blatrix et al.) 2005.), il faut ajouter à cette liste l'effort et les capacités de traduction, de négociation et de concertation qui semblent être des éléments essentiels pour assurer un processus de gouvernance innovateur.

Le GTUA, en tant que dispositif d'abord informel puis institutionnalisé semble avoir trouvé un bon mode de fonctionnement basé sur la confiance, le partage des informations et l'objectif de produire de nouvelles références pour améliorer les situations de conflit ou de tension dans le domaine du bâti agricole. Cependant ce à quoi il faut réfléchir est le mode de relations avec les différents décideurs publiques et privés.

Penser le guide revient à penser les ingrédients de la bonne gouvernance : une dose de participation, un zeste de confiance entre les acteurs, une forte disponibilité des acteurs et des techniciens, des dispositifs facilitant la participation, l'apprentissage et la gestion des conflits. Sans oublier la dose de flexibilité et de contextualisation des outils et dispositifs ainsi que la constitution des réseaux au sein du territoire (espace, projet)

Notre méthode compréhensive est dépendante des acteurs et de la qualité des relations que nous sommes capables d'établir avec eux au cours de notre entretien (2 à 3 heures) or dans la mesure où nous sélectionnons nos interlocuteurs parmi ceux qui participent, nous surestimons leurs points de vue. Pour pouvoir mobiliser plus d'acteurs non-participants il faut non seulement disposer du temps pour savoir qui ils sont, pour les approcher et pour les enquêter. Nous devons dans le futur porter un regard particulier et mettre en place une stratégie que nous permet d'approcher plus les élus « petits » et « grands »! Cependant dans notre dispositif de travail nous avons prévu un travail important avec les Conseil de Développement qui nous permettra sans doute d'augmenter le type et le nombre d'interlocuteurs.

Le processus de gouvernance passe par des phases d'exploration et d'exploitation et à chaque phase semble correspondent des outils spécifiques (**Duit et Galaz 2008**). Il serait donc nécessaire d'approfondir les investigations afin d'identifier pour chaque phase des critères d'évaluation mais également la capacité de cadrage, d'apprentissage et d'adaptation à des changements dans l'environnement, difficilement prévisible !.

Par exemple, l'Etat est apparemment peu présent dans les dispositifs locaux, car il ne finance pas l'OCAGER, pourtant en tant que partenaire des Pays et instance réglementaire il contribue très largement à la fragilité de cette institution qu'est censée porter l'OCAGER. L'UE est directement présente dans le dispositif de l'OCAGER à travers le FEADER qui apporte une aide financière, mais aussi plus largement en arrière plan avec la PAC et sa réforme, la crise viticole et sa gestion. Durant le période du projet Gouv.Innov, le débat sur la Réforme des collectivités territoriales, le manque de stabilité et de visibilité entretenue par l'Etat sur les finances des collectivités territoriales contribuent à affaiblir les Pays et leur légitimité mais aussi la pérennité de l'ensemble des projets engagés. La souplesse de la gouvernance sous cet angle est également synonyme d'une précarisation à laquelle l'Etat participe. Est-ce que l'OCAGER, le GTUA, la CAHM, en tant que dispositifs vont jouer un rôle de rassemblement, de productions des informations, connaissances et des normes pour assurer l'agencement des idées, des hommes, des instruments en vue d'assurer une meilleure coordination ? Vont-ils permettre des apprentissages en simple mais surtout en double boucle indispensable pour assurer un gouvernance territoriale ?

## BIBLIOGRAPHIE

- Aggeri F., 2000. Quelle prospective et quelle gouvernance pour les politiques du développement durable. In Heurgon E., Landrieu J., *Prospective pour une gouvernance démocratique*. La Tour d'Aïgues, L'Aube, pp. 275-287.
- Biasetti L. 2009., Analyse des perceptions et hiérarchisation des principes de développement durable du territoire PCM. M2 Ingénierie des projets et des politiques publiques, Montpellier 1. 95 pages.
- Blatrix C., Moquay P., Tapie-Grime M., (sous la direction) 2005. La gouvernance performative, imùpasse ou étape vers le développement durable. Programme de recherche politiques territoriales et développement durable. Centre de recherche sur l'action locale (CRRAL), Université Paris 13-Nord. 123 pages.
- Blondiaux L., Michel L., « L'expertise en débat : jeux d'acteurs et conflits de savoirs autour d'un débat public local dans le Lot », avec L. Blondiaux, dans Cantelli F. et alii (dir), Les constructions de l'action publique, L'Harmattan, 2007.
- Calame P., 2002. Les principes communs de gouvernance : « Le territoire, brique de base de la gouvernance du 21<sup>ème</sup> siècle » <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse>
- Callon M., 1986, Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Sait-Brieuc. *L'année sociologique*, n°36, pp. 169-208.
- Clément C., Nougardès B., Chia E., Jarrige F., Laurens L., Christophe S. 2010. La publicisation de l'espace, entre gouvernance territoriale et pratiques socio-spatiales : une lecture originale des dynamiques agricoles périurbaines. ACFAS, 10-14 mai 2010, Montréal. 17 pages.
- Chevalier J., 2003. La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? *Revue d'administration publique*. 1-2, N° 105, p. 203-207
- Chia E., Torre A., Rey-Valette H., 2008. Vers une « technologie » de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires. *Norois*. 209 /4, pp. 167-177.
- Choquet U. 2009. Analyse des perceptions et hiérarchisation des principes de développement durable du territoire CAHM. M2 Développement agricole et politiques économiques, Paris 1
- Crozier M., Thoenig J.-C., « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue Française de Sociologie*, 1, 1975: 3-32.
- Duit, A., Galaz, V., 2008. Governance and complexity ? Emerging Issues for Governance Theory. *Governance an international Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol 21, n° 3, 311-335.
- Franchi S. 2009. Analyse des trajectoires des OCAGER du département Audois et des représentations des parties prenantes de l'OCAGER PCM, M1 sciences politiques, Montpellier 1, 87 pages
- Gaudin J.-P., 1998. La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises. *Revue Internationale des sciences sociales*, 155p.
- Gaudin J.-P., (2002), Pourquoi la gouvernance ?, Paris, Presses de Science Po.
- Habermas J., 1990, La technique et la science comme idéologie. Gallimard, Collection Tel. 214 pages
- Hermet G., Kazancigil A., Prud'homme J.F., (dir.), (2005), *La gouvernance, Un concept et ses applications*, Paris, Karthala.
- Jarrige F., Thinon P., Nougardès B., 2006. La prise en compte de l'agriculture dans les nouveaux projets de territoires urbains. Exemple d'une recherche en partenariat avec la Communauté d'Agglomération de Montpellier. *RERU* n°3, pp. 393-414.
- Jeanet A., 1998, Les objets intermédiaires dans la conception. Eléments pour une sociologie des processus de conception, *Sociologie du travail*, N° 3, p291-316
- Kooiman J., (1993), *Modern governance*, London, Sage.

- Lafaye, C., Thévenot, L., 1993, "Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature". *Revue Française de Sociologie*, vol.34, n°4, octobre-décembre.
- Lascoumes P., Le Gales P., 2004. Gouverner par les instruments. Paris, Les presses de Science Po,
- Lascoumes P., Le Galès P., 2005. Gouverner par les instruments. Les Presses de Sciences Po. 369 pp.
- Leloup F., Moyart L., Pecquer B., 2005. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territorial ? *Géographie, Economie et Société*. 7 (2005) p. 321-331
- Nicouleau E. 2009, Systèmes d'information et gouvernance territoriale : Le cas d'une Opération Concertée d'Aménagement et de Gestion de l'Espace Rural En Pays Corbières Minervois, Master 2 Environnement Droit. Université de Rennes 1, 47 pages
- Pasquier R., Simoulin V. et Weisbein J. (dir.), 2007, *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J.,
- Rey-Valette H., Chia E., Soulard Ch. Mathe S. Michel L., Nougaredes B., Jarrige F., Maurel P., Clement C., Martinand P. Guiheneuf P.Y., Barbe E., 2010. Innovations et gouvernance territoriale : une analyse par les dispositifs. *ISDA 2010, Montpellier 28-30 juin 2010*
- Rey-Valette H., Mathe S., 2009. L'évaluation de la gouvernance ou l'évaluation pour la gouvernance ? De la recherche d'un référentiel à l'institutionnalisation d'un apprentissage collectif. Communication au XLVI<sup>e</sup> colloque de l'Association de Science Régionale De Langue Française, Entre projets locaux de développement et globalisation de l'économie. Quels équilibres pour les espaces régionaux. 6-8 juillet 2009 Clermont Ferrand, 20 p.
- Trosa S., 2003, L'évaluation des politiques publiques. Les notes de benchmarking international. Institut de l'entreprise. 67 pages
- Vinck D., 1999, *Ingénieurs au quotidien- Ethnographie de l'activité de conception et d'innovation*, Ed. PUG, 232 p
- Xhaufclair V., Pichault F., Maesschalck M., 2010. Partenariats inter-organisationnels et nouvelles formes de gouvernance : les conditions d'un compromis équilibré et pérenne. *Revue management&avenir*, N°33. 298-316 pp.