Retour d'expérience sur la co-construction d'un guide sur la gouvernance territoriale

Pierre Maurel, Eric Barbe, Hélène Rey-Valette, Eduardo Chia, Christophe Soulard, Mathilde Pinto, Laura Michel

▶ **To cite this version:**

Pierre Maurel, Eric Barbe, Hélène Rey-Valette, Eduardo Chia, Christophe Soulard, et al.. Retour d'expérience sur la co-construction d'un guide sur la gouvernance territoriale. Sciences Eaux & Territoires, 2014, 13, pp.60-65. 10.14758/SET-REVUE.2014.13.10 . hal-01062013

HAL Id: hal-01062013
https://hal.science/hal-01062013

Submitted on 9 Sep 2014

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.

Retour d'expérience sur la co-construction d'un guide sur la gouvernance territoriale

La gouvernance territoriale est devenue un enjeu majeur et une question centrale pour la mise en œuvre des politiques publiques. Un collectif de chercheurs, de professionnels du développement des territoires et d'acteurs locaux s'est réuni autour du projet de recherche Gouv.innov pour construire une définition de la gouvernance territoriale ainsi qu'une grille d'analyse pour diagnostiquer des situations rencontrées sur le terrain.
Cet article nous présente la co-construction du guide méthodologique issu de ces recherches. Destiné aux élus et aux praticiens, il vise à accompagner la mise en œuvre d'actions pour renforcer la gouvernance territoriale.

Depuis le début des années 1980, l'action publique s'est considérablement transformée sous les effets combinés des injonctions du développement durable et de la décentralisation, avec la montée en puissance des intercommunalités et une profonde réforme de l'État, moins interventionniste et plus régulateur à distance de l'action publique. Il en découle de nouvelles pratiques dans la mise en œuvre du développement local ainsi qu'une complexification des phénomènes territoriaux pris en compte. Cette nouvelle logique de l'action publique met l'accent sur l'augmentation de la capacité des acteurs locaux à s'engager dans le développement territorial et les dynamiques qui les concernent directement.

C'est pour rendre compte de ces transformations que l'on emploie de plus en plus le terme de « gouvernance » plutôt que de « gouvernement ». À la notion de gouvernance sont souvent associés des aspects vertueux : pluralité, citoyenneté, efficacité, démocratisation. La gouvernance territoriale constitue *a priori* un plus pour les projets de territoire au sens où elle facilite la co-construction d'objectifs rendant compte d'intérêts collectifs, fortement contextualités et dont la légitimité dépend des modalités de cette co-construction. Mais la transition vers une mise en œuvre opérationnelle de la gouvernance s'avère particulièrement délicate et peut se révéler à double tranchant, notamment dans une période de réduction drastique des effectifs et des budgets affectés à l'action publique. Mal conçus ou insuffisamment accompagnés, de nouveaux dispositifs de gouvernance peuvent ainsi amener à exclure du processus de décision certains acteurs ou des enjeux majeurs, ou au contraire à amplifier des mécanismes de lobbying et de cooptation entre acteurs en position dominante.

Dans un tel contexte, la gouvernance territoriale constitue à la fois un objet de recherche particulièrement intéressant pour la communauté scientifique et un enjeu institutionnel majeur pour les acteurs de l'action publique. Elle soulève plusieurs questions :

- comprendre les processus de coordination, d'adaptation, d'apprentissages et de régulation pour la construction collective et la réalisation de projets communs ;
- accompagner les acteurs locaux dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces nouveaux dispositifs.

Nous présentons ici les résultats d'un projet de recherche, le projet Gouv.Innov, mené en partenariat avec des acteurs de terrain, qui a cherché à explorer cette question de la gouvernance territoriale et à faciliter son opérationnalisation au moyen d'un guide méthodologique. Après une présentation rapide du projet Gouv.Innov et du chronogramme d'élaboration du guide, nous décrivons ensuite plusieurs résultats successifs du projet :

- une définition de la gouvernance territoriale et le positionnement de son ingénierie,
- une grille d'analyse destinée à diagnostiquer des situations de gouvernance,
- et enfin, le guide méthodologique lui-même, co-construit avec les partenaires et destiné essentiellement aux élus et aux praticiens.

© M. Carroué (Irstea)

❶ La périurbanisation est un enjeu central des politiques d'aménagement car elle impacte à la fois la pérennité de l'agriculture, la qualité des paysages et de l'environnement, ainsi que les inégalités territoriales.

Le projet Gouv.Innov : une recherche en partenariat sur la gouvernance territoriale

Dans le cadre du troisième programme national de recherche en partenariat PSDR (Pour et sur le développement régional), un collectif de chercheurs et d'acteurs de terrain du Languedoc-Roussillon s'est constitué pour élaborer le projet Gouv.Innov dédié à la gouvernance territoriale.

Ce collectif hybride a rassemblé des chercheurs de différentes disciplines (géographie, économie, science de gestion, science politique, agronomie, sociologie, science de l'information) et un large panel d'agents de développement local ainsi que des représentants du monde agricole.

Réalisé entre 2009 et 2012, ce projet de recherche en partenariat a porté sur l'analyse des processus de gouvernance dans des projets de développement ayant comme objectif la gestion intégrée et durable des territoires ruraux. Il s'est concentré sur des cas de périurbanisation, et plus particulièrement, sur les capacités et opportunités pour les acteurs du monde agricole à s'inscrire dans les dispositifs de gouvernance territoriale les concernant. Cette question de la périurbanisation est en effet devenue un enjeu central des politiques d'aménagement car elle impacte à la fois la pérennité de l'agriculture, la qualité des paysages et de l'environnement, ainsi que les inégalités territoriales (photo ❶). Elle est particulièrement aigüe en Languedoc-Roussillon, une région touchée par la crise viticole et soumise à une intense pression démographique sur sa frange littorale.

Le partenariat avec les acteurs du développement s'est construit ou établi dans trois situations :

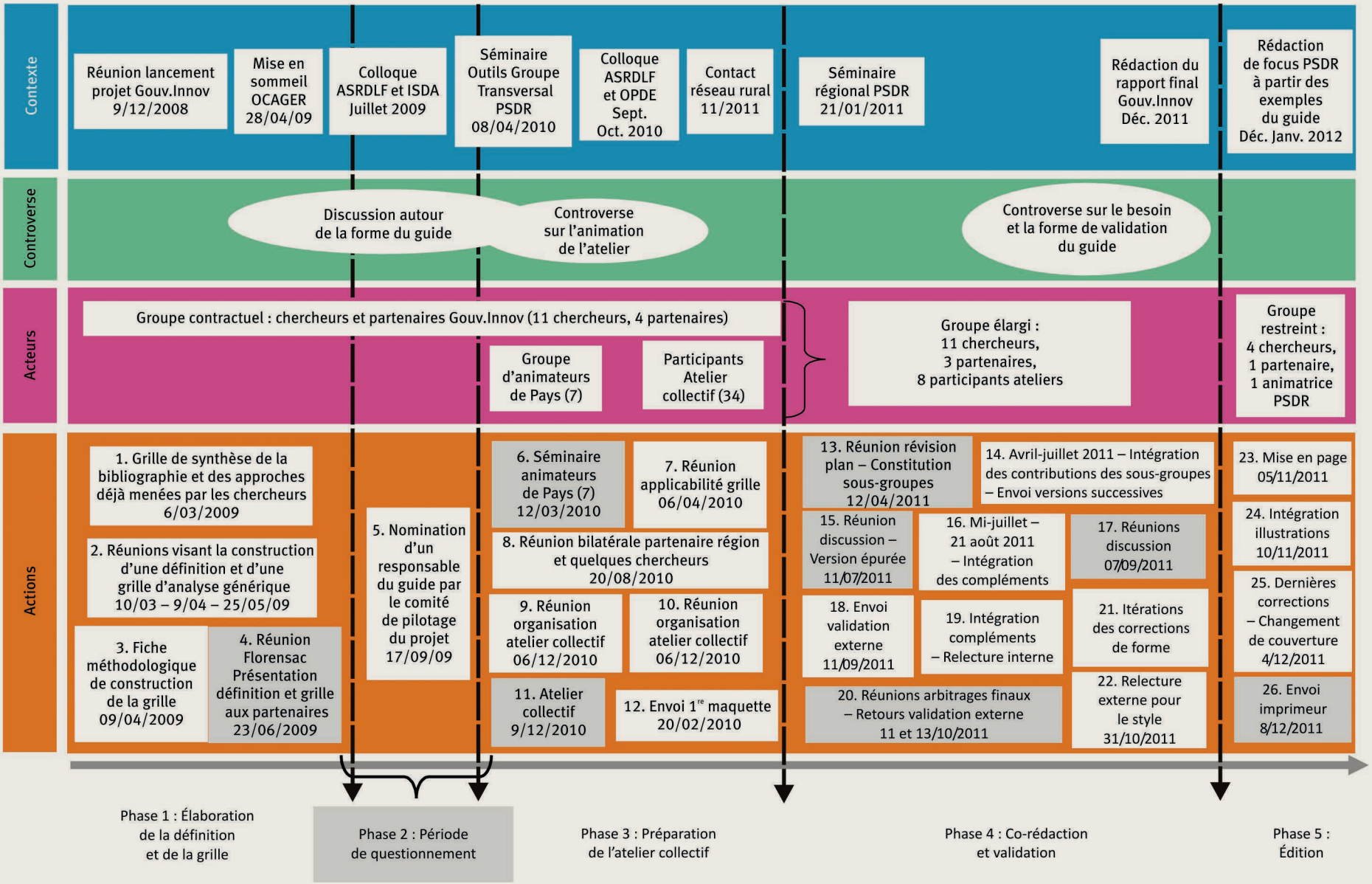
- une instance départementale de concertation multi-institutions agriculture et urbanisme : le groupe de travail « Agriculture, urbanisme et territoires » (GTUA) de l'Hérault ;
- une opération concertée d'aménagement et de gestion de l'espace rural (OCAGER) menée par le Pays Corbières-Minervois (PCM) dans l'Aude ;
- la mise en œuvre de projets communaux agriculture-habitat par la communauté d'agglomération Hérault-Méditerranée (CAHM).

Les apprentissages qui se sont produits au sein du projet présentent les caractéristiques d'apprentissages complexes : un réseau d'acteurs hétérogènes et fluctuant au cours du projet doté de médiateurs, des enjeux complexes relevant de biens communs (gestion intégrée et durable, espaces péri-urbains, gouvernance territoriale), des moments de tension et de convergence propres à la recherche-intervention, des adaptations aux évolutions du contexte, un travail collectif sur la construction d'un référentiel partagé.

Une analyse réflexive menée tout au long du projet Gouv.Innov ainsi qu'une enquête par questionnaire en fin de projet ont permis d'identifier trois grands moments d'apprentissages :

- la construction d'une définition commune de la gouvernance territoriale,
- la construction d'une grille d'analyse générique de la gouvernance,
- la rédaction collaborative d'un guide pour sa mise en œuvre opérationnelle.

❶ Chronique de l'élaboration du guide méthodologique au sein du projet Gouv.Innov.



La reconstitution sous forme de chronique de l'élaboration du guide (figure ❶) a mis en évidence le caractère procédural de l'appropriation du concept de gouvernance territoriale au sein du collectif Gouv.Innov.

Définition et positionnement de la gouvernance territoriale

Comme dans tout collectif hybride ne partageant pas les mêmes référentiels au départ, développer l'intercompréhension constitue un défi central et passe notamment par la construction d'un vocabulaire commun. Au sein du projet Gouv.Innov, ceci s'est traduit dans un premier temps par l'élaboration d'une définition partagée de la gouvernance territoriale.

Une définition co-construite

En s'appuyant sur différentes définitions existantes, les partenaires du projet ont souhaité en établir une nouvelle, générique, pluridisciplinaire, volontairement détaillée et explicite, l'objectif étant qu'elle constitue une base opérationnelle pour l'analyse. Cette définition devait en effet réunir les différentes dimensions et objets de la gouvernance afin de servir de trame à l'élaboration d'une grille d'analyse. Élaborée d'abord par les chercheurs de manière progressive au cours de plusieurs réunions, cette définition a ensuite été mise en débat et validée avec les partenaires lors d'un séminaire.

La gouvernance territoriale a ainsi été définie de la manière suivante :

« La gouvernance territoriale est 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-faire et informations) multiples qui reposent sur des apprentissages collectifs et participent des reconfigurations/innovations institutionnelles et organisationnelles au sein des territoires ».

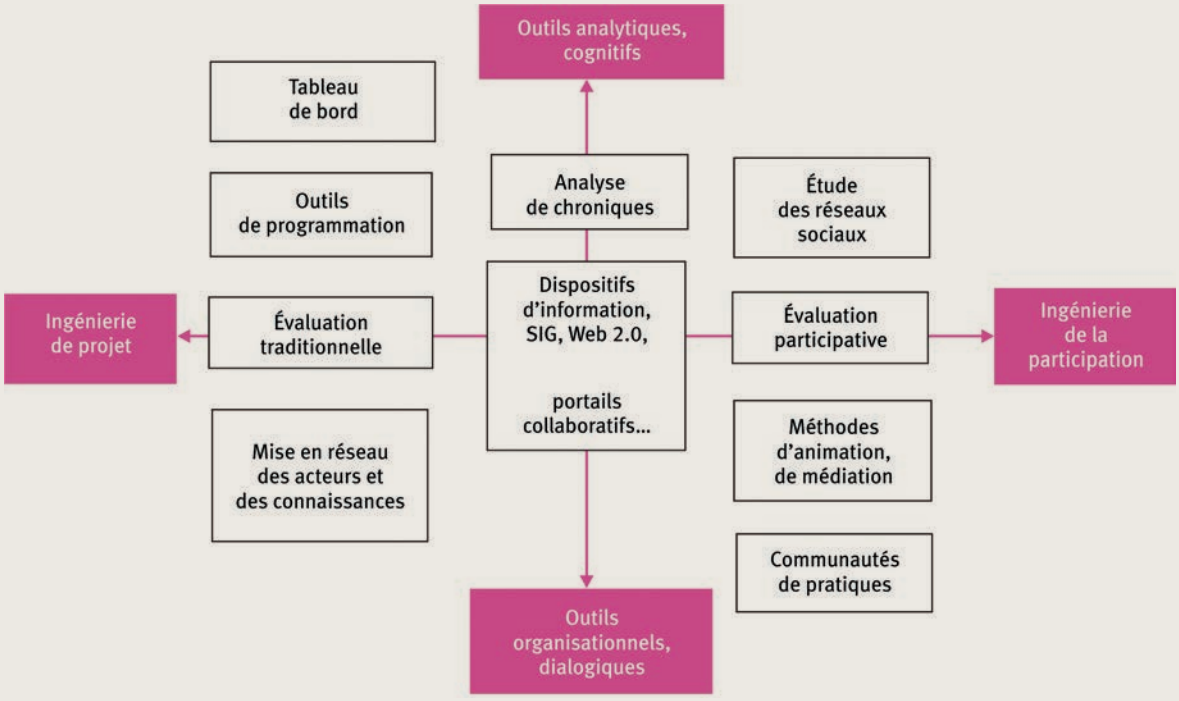
Positionnement de l'ingénierie de la gouvernance

Ce travail de formalisation a ensuite été poursuivi en positionnant 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 »*.

Cette ingénierie aborde l'ensemble des dimensions de la gouvernance, et pas uniquement ses aspects relatifs à la participation ou la concertation auxquels la gouvernance a trop souvent tendance à être réduite et pour lesquels il existe déjà une littérature foisonnante. La figure ❷ montre qu'au-delà des outils de l'ingénierie de la participation, l'ingénierie de la gouvernance mobilise d'autres outils relevant de l'ingénierie de projets et amenant de l'innovation dans leur pilotage.

Une autre manière de situer l'ingénierie de la gouvernance territoriale est de la positionner selon sa capacité à exploiter des connaissances déjà là ou à explorer de nouvelles possibilités, donc acquérir de nouvelles compétences. Ces axes, exploitation et exploration, sont traditionnellement employés en sciences de gestion pour comprendre les processus d'innovation et d'apprentissage. L'« exploitation », relève d'outils ou de dispositifs existants et opérationnels alors que le second, dénommé « exploration », rend plutôt compte d'initiatives expérimentales innovantes et de processus d'apprentissage.

❷ **Les outils de l'ingénierie de la gouvernance territoriale.**



Cette distinction permet de caractériser les propriétés des dispositifs de gouvernance selon leur stabilité (fragile ou robuste) ou leur flexibilité (flexible ou rigide) et montrer la rigidité (voire la fragilité) des systèmes dominés par les institutions publiques et au contraire la flexibilité de ceux fondés sur des systèmes de réseaux.

Une grille d'analyse pour diagnostiquer la gouvernance territoriale

À partir des mots clés de notre définition de la gouvernance, une grille d'analyse a été co-construite entre chercheurs et partenaires, puis appliquée à l'échelle des terrains de recherche et discutée à l'occasion de publications ainsi que de la rédaction d'un guide dont elle constitue un point focal. La co-construction puis la validation de cette grille ont donc constitué une tâche transversale continue sur toute la durée du projet qui, par là même, a pris un statut d'objet intermédiaire générateur de nombreux apprentissages au sein du collectif Gouv.Innov.

L'identification des enjeux et de l'intérêt de proposer une grille d'analyse générique de la gouvernance tient au constat que la gouvernance territoriale n'est pas seulement un phénomène complexe, mais également un phénomène situé, contextualisé, qui empêche toute solution standardisée. La gouvernance territoriale se construit pas à pas et de ce fait nécessite des outils de diagnostic et d'accompagnement permettant aux territoires d'analyser les facteurs déterminants de la gouvernance de façon à proposer et mettre en place des dispositifs opérationnels et adaptés aux spécificités locales.

L'intérêt de cette grille tient au fait qu'elle apporte à la fois un cadre global d'approche de la gouvernance, mais aussi des outils spécifiques selon les étapes et les problématiques, utiles à la fois aux chercheurs et aux praticiens. C'est le cas par exemple des « chroniques de dispositif » qui servent à faciliter une compréhension dynamique et réflexive de la construction sociale des dispositifs existants, en mettant en relation les actions avec leurs contextes et en identifiant les controverses existantes. C'est aussi le cas des « sociogrammes » qui permettent de représenter graphiquement des réseaux sociaux à différents niveaux de granularité. Ils aident à mieux comprendre, notamment lors des phases de diagnostic, le fonctionnement des acteurs en lien avec les dynamiques institutionnelles.

Plus généralement, au-delà de ces outils, l'approche de la gouvernance territoriale proposée par le collectif Gouv.Innov met en exergue le rôle de l'évaluation tant du point de vue de la transparence vis-à-vis des acteurs que comme outil réflexif favorisant à la fois la mobilisation et l'apprentissage des acteurs lorsqu'ils sont associés au processus d'évaluation. Il s'agit donc à la fois d'une évaluation de la gouvernance et d'une évaluation pour la gouvernance.

Élaboration d'un guide méthodologique pour opérationnaliser la gouvernance territoriale

Un troisième temps de l'apprentissage collectif au sein du projet Gouv.Innov s'est cristallisé autour de l'élaboration d'un guide méthodologique sur la gouvernance territoriale (figure ❸).

❸ **Guide méthodologique de la gouvernance territoriale** (Rey-Valette *et al.*, 2011).

Ce guide s'adresse prioritairement aux élus et acteurs de terrain qui, à différentes échelles et dans différents cadres, sont concernés par la gouvernance territoriale. Il n'a pas vocation à proposer un modèle supposé de bonne gouvernance mais cherche à questionner les facteurs déterminants des processus de coordination, à rendre compte de la diversité des dispositifs et à déterminer les points critiques pouvant être sources de conflits. La construction du guide a été pensée de façon à renforcer la réflexivité et les apprentissages. Le cheminement de la réflexion suit volontairement les étapes de mise en œuvre de tout projet territorial, c'est-à-dire le diagnostic amont, l'identification d'un plan d'action, le suivi et l'accompagnement des réalisations et l'évaluation finale. Ainsi, le guide propose d'aborder la gouvernance territoriale comme un projet de nature organisationnelle et institutionnelle qui oblige à étudier les questions de mobilisation des acteurs et de l'information, à la fois en termes de partage collectif *via* les formes de participation, mais aussi en termes de pilotage en mobilisant les outils de l'ingénierie de projet et les compétences existantes dans ce domaine au sein des projets de territoire.

Une fois posés les éléments de langage, le guide développe en deuxième et troisième parties des pistes pour renouveler l'ingénierie de la gouvernance territoriale. Il détaille aussi des outils, méthodes ou dispositifs ainsi qu'un état de l'art des modalités d'ingénierie innovantes mises en œuvre par les territoires. Il insiste particulièrement sur la nécessaire diversité des approches en particulier au regard des contextes, des échelles et des types d'outils ou dispositifs mobilisés.

Conclusion

La conception partenariale du projet Gouv.Innov répondait à l'origine aux hypothèses ou visions que nous avions de la gouvernance territoriale. Elle relève de processus et dispositifs complexes, territorialisés et évolutifs, ce qui implique de développer non seulement des approches interdisciplinaires, mais aussi de partager des expériences, des représentations et des cadres d'analyse entre les acteurs et animateurs territoriaux et les chercheurs, de confronter également les outils d'analyse et d'action. Il s'agissait d'étudier les formes et les conditions des processus d'innovations institutionnelles au sein de ces dispositifs de développement et de s'interroger prioritairement sur les formes de partages d'expériences, de connaissances et plus généralement sur les processus d'apprentissages individuels et collectifs. Une analyse réflexive de cette recherche partenariale a pu être réalisée à travers une enquête *a posteriori* dont les résultats détaillés ont été présentés lors du séminaire final de restitution du programme PSDR à Clermont-Ferrand. Cette enquête a permis notamment de montrer que le collectif Gouv.Innov a progressivement pris la forme d'une sorte de communauté de pratiques et de lieu d'exploration. Elle a aussi attesté du rôle structurant du guide à la fois pour les participants à la co-construction et plus généralement pour le projet. Selon des partenaires opérationnels de Gouv.Innov, ce travail de recherche en partenariat a permis de conceptualiser/théoriser des « choses vécues », notamment sur les notions d'apprentissage collectif lors de l'élaboration de nouvelles politiques publiques, ou encore concernant la gouvernance multiniveaux et ses impacts sur les politiques publiques, ce qui contribue dans la pratique à prendre du recul et à renforcer les capacités d'analyse (Rey-Valette *et al.*, 2014). Le guide méthodologique, même s'il est dense et parfois un peu complexe, embrasse de manière globale les problématiques de gouvernance territoriale et peut servir de référentiel sur ce sujet.

Enfin, concernant certaines des suites de ce partenariat, plusieurs participantes à la co-construction du guide se sont constituées en association pour réfléchir et échanger sur ces sujets (association Cosu-Terra). Ainsi une réflexion collective sur les formes de gouvernance a pu être menée bien au-delà des matériaux collectés lors du projet Gouv.Innov. De plus, les membres de cette association interviennent régulièrement depuis dans des formations de master en science politique et en économie animées par des chercheurs de Gouv.Innov pour partager leurs compétences sur ces questions. ■

Remerciements

Le projet Gouv.Innov a été mené dans le cadre du troisième programme PSDR (Pour et sur le développement régional) co-financé par l'INRA, le Cirad, et pour les projets en Languedoc-Roussillon, la Région Languedoc-Roussillon. Les auteurs remercient aussi les partenaires de terrain du projet, et tout particulièrement les animateurs et responsables du Pays Corbières-Minervois, de la communauté d'agglomération Hérault-Méditerranée et du groupe technique « Urbanisme et agriculture » de l'Hérault.

Les auteurs

Pierre MAUREL et Éric BARBE
Irstea – UMR TETIS – Territoires, environnement, télédétection et information spatiale
500 rue J.-F. Breton
F-34093 Montpellier Cedex 5 – France
pierre.maurel@teledetection.fr
eric.barbe@teledetection.fr

Hélène REY-VALETTE
Faculté d'économie – Lameta
avenue. R. Dugrand – CS 79606
F-34960 Montpellier Cedex 2 – France
helene.rey-valette@univ-montp1.fr

Eduardo CHIA et Christophe SOULARD
INRA – UMR Innovation
2 place Viala – F-34060 Montpellier – France
chia@supagro.inra.fr
christophe.soulard@supagro.inra.fr

Laura MICHEL
Université Montpellier 1 – CEPEL
39 rue de l'Université –
F-34060 Montpellier Cedex 2 – France
laura.michel@univ-montp1.fr

Mathilde PINTO
Région Languedoc-Roussillon
Direction de l'Environnement
201 avenue de la Pompignane
F-34064 Montpellier Cedex 02 – France
Pinto.Mathilde@cr-languedocroussillon.fr

En savoir plus...

BEURET, J.-E., CADORET, A., 2010, *Gérer ensemble les territoires. Vers une démocratie coopérative,* Ch. L. Mayer, Paris.

CHIA, E., 2013, Repenser la gestion foncière au prisme de ses instruments, *in :* BERTRAND, N. (coord.), *Terres agricoles périurbaines. Une gouvernance foncière en construction*, QUAE, Paris, 250 p.

PASQUIER, R., SIMOULIN, V., WEISBEIN, J. (dir), 2007, *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, L.G.D.J., Paris.

REY-VALETTE, H., PINTO, M. MAUREL, P., CHIA, E., GUIHENEUF, P.-Y., MICHEL, L., NOUGAREDES, B., SOULARD, C., JARRIGE, F., GUILLEMOT, S.-C.-M., MATE, S., OLLAGON, H., DELORME, G., PROUHEZE, N., LAURENT, A., SUITA, L.-A., BERTRAND, J., DIEUDONNE, C., CHAMPORIGAUD, A., BARBE, E., 2011, *Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires,* Cemagref, CNRS, Geyser, Inra, Supagro, Université Montpellier 1, Diffusion INRA-Montpellier, 155 p.

REY-VALETTE, H., CHIA, E., MATHÉ, S., MICHEL, L., NOUGARÈDES, B., SOULARD, C.-T., MAUREL, P., JARRIGE, F., BARBE, E., GUIHENEUF, P.-Y., 2014, Comment analyser la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture, *Géographie Economie Société,* n° 16 (1), p. 65-89.