

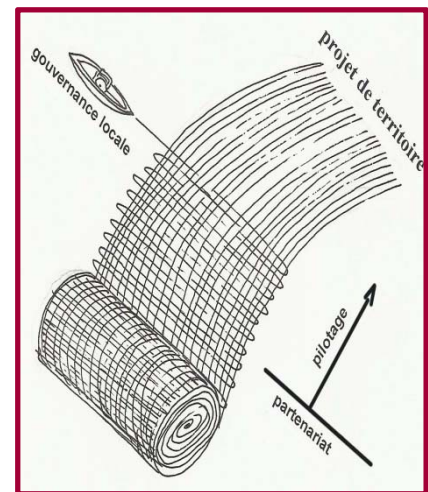
Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires

Dans le contexte actuel de réformes multiples et d'une augmentation des pratiques participatives, il est nécessaire de renouveler l'ingénierie de la gouvernance territoriale. Tel est l'objectif du guide, co-construit par d'acteurs du développement des territoires, de représentants du monde agricole et un groupe pluridisciplinaire de scientifiques. Il constitue un « outil » de réflexivité et d'accompagnement pour la mise en œuvre d'actions visant à renforcer la gouvernance territoriale. Il concourt ainsi à l'ingénierie de la gouvernance territoriale définie comme l'ensemble des méthodes et outils facilitant la coordination, la participation et l'apprentissage des acteurs ainsi que le pilotage des projets de territoires.

Gouvernance territoriale
Co-construction
Pilotage
Participation
Projets intégrés de territoires

Apports de la gouvernance territoriale

La gouvernance territoriale constitue un plus pour les projets de territoire, en particulier dans le contexte de complexité croissante des processus. Elle facilite la co-construction d'objectifs rendant compte d'intérêts collectifs, fortement contextualisés et dont la légitimité dépend des modalités de cette co-construction. Les nouvelles répartitions des rôles qu'elle implique offrent l'opportunité d'une reconnaissance des acteurs et des savoirs locaux et fait émerger des groupes ou des leaders, parfois aux dépens des parties prenantes traditionnelles. C'est un plus aussi au niveau du pilotage. Les attitudes coopératives de coordination des actions et des intérêts qu'elle suscite favorisent la cohérence des décisions et des actions dans une logique de mutualisation et de transversalité s'appuyant sur une contractualisation renouvelée. Il s'agit de s'adapter au poids croissant des processus multi-niveaux qui transforment les marges de manœuvre en renforçant les interdépendances et en poussant à une subsidiarité active. Des écueils subsistent, tel le risque de réserver la participation aux questions de moindres enjeux ou à une « élite » de la participation ou bien encore de renforcer les processus de lobbying.



Originalité de la démarche

Ce guide est le résultat d'un partage de connaissances autour de la question de la gouvernance territoriale. L'objectif était d'élargir les échanges au delà des partenaires initiaux du projet en favorisant la mise en commun d'expériences à l'échelle régionale. L'objectif était la création d'une communauté de pratiques. Il est donc le fruit d'un long processus itératif dont l'ouverture fut continue. La dynamique a d'abord été celle d'un travail académique entre chercheurs de diverses disciplines en vue de proposer une définition commune de la gouvernance territoriale à discuter avec les partenaires du projet. C'est ensuite un groupe de travail élargi rassemblant chercheurs et animateurs de Pays à l'échelle régionale qui a défini les orientations et modalités d'organisation d'un séminaire collectif qui rassembla une cinquantaine de personnes aux profils et origines géographiques très variés. A l'issue du séminaire, un groupe de rédaction s'est constitué pour produire de façon collaborative les bases d'une ingénierie de la gouvernance territoriale en vue de stimuler la réflexivité et de faciliter les apprentissages autour de ces questions.

Auteurs

Rey-Valette Hélène (UMR LAMETA),
Pinto Mathilde (Région LR),
Maurel Pierre (UMR TETIS),
Chia Eduardo (UMR Innovation),
Guihéneuf Pierre-Yves (GEYSER),
Michel Laura (UMR CEPPEL),
Nougarèdes Brigitte (UMR Innovation),
Soulard Christophe (UMR Innovation),
Jarrige Françoise (UMR Innovation),
Mathé Syndhia (UMR LAMETA),

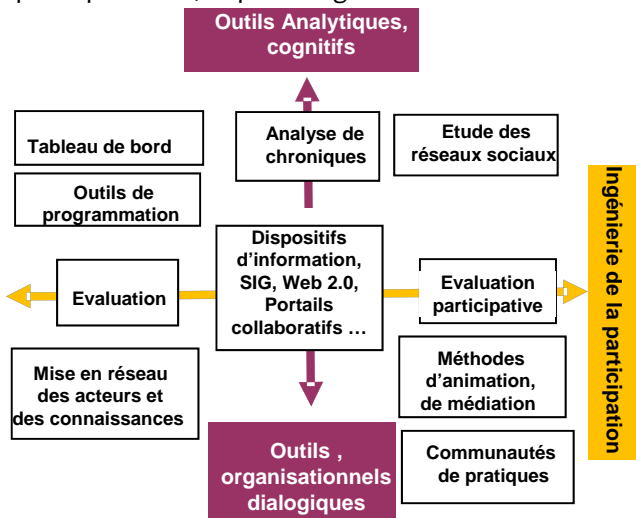
Barbe Eric (UMR TETIS),
Ollagnon Marie (INRA).
Guillemot Stéphanie (CG30),
Cunnac Monique (Association Cosu Terra),
Delorme Guillaume (Pays du Gévaudan),
Prouhèze Nathalie (Région LR/Réseau rural),
Laurent Anne (PCM),
Suta Laure Agnès (CG30),
Bertrand Julie, (CAHM),
Dieudonné Carine (CAHM),
Morvan Régis (DREAL),
Champorigaud Alain (Chambre d'Agriculture de l'Aude),



● Comment renouveler l'ingénierie de la gouvernance territoriale ?

Quel champ pour l'ingénierie de la gouvernance territoriale ?

L'ingénierie de la gouvernance territoriale peut être définie comme **l'ensemble des méthodes et outils facilitant la coordination, la participation et l'apprentissage des acteurs ainsi que le pilotage des projets de territoires**. L'accent est mis sur le fait que la gouvernance territoriale ne doit pas être réduite à la participation mais elle doit aussi explorer des formes de pilotage innovantes permettant d'élargir les partenariats à des combinaisons public/privé, de privilégier le caractère intégré et transversal et de mettre en correspondance les moyens et les besoins entre échelles pour renforcer les solidarités territoriales. L'ingénierie de la gouvernance territoriale, associe ainsi des outils de l'ingénierie de la participation et de projet, et intègre de fait une partie de l'ingénierie territoriale. Certains outils sont spécifiques d'autres retrouvent une originalité dans de nouvelles modalités de mise en œuvre, plus participatives et/ou plus intégrées.



Classification des outils et dispositifs de l'ingénierie de la gouvernance territoriale

Renforcer les phases préparatoires

Il s'agit de mobiliser des outils d'analyse des réseaux sociaux et de mise en perspective historique des processus, à travers des analyses de chroniques. Le pilotage amont de la participation est crucial, conduisant à appréhender la participation comme un projet, dont on définit les objectifs, le champ, le planning, les profils des participants, les méthodes de mobilisation et d'animation... l'ensemble de ces éléments donnant lieu à une charte. Les modalités de choix et de mobilisation des participants doivent être discutées. En effet c'est l'éthique et le professionnalisme de cette mobilisation qui sont les garants de la légitimité des décisions. Une partition doit être faite entre les procédures visant à faire exprimer la diversité des enjeux et des intérêts et celles recherchant un consensus. L'éventail des intérêts présents et des rapports de pouvoirs doit être rendu le plus transparent possible.

Renforcer le pilotage

Le co-pilotage des dispositifs renforce leur légitimité. L'objectif est de faire travailler ensemble des organisations sectorisées, d'identifier des synergies, des occasions et modalités de mutualisation. La création d'une doctrine de travail partagée nécessite des apprentissages et la mise en œuvre d'une logique, dite « dispositive », privilégiant des approches adaptatives. Le décloisonnement implique des mises en réseau et une contractualisation des actions partagées, y compris à des échelles différentes. Le renforcement du pilotage s'appuie sur des tableaux de bords, et l'utilisation d'outils facilitant le partage de l'information et le travail de groupe. Les fonctions multiples des outils informationnels sont soulignées : analytiques, créatifs, cognitifs, relationnels, décisionnels et opérationnels. Il est par ailleurs avéré qu'ils contribuent aussi à structurer l'action collective.

Définition de la gouvernance territoriale

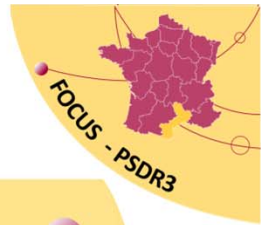
Hiérarchie, conflits, concertation, participation citoyenne...

Processus dynamique de **coordination** entre des acteurs publics et privés aux identités multiples et aux **ressources asymétriques** autour d'enjeux territorialisés visant la construction collective d'objectifs et d'actions en mettant en œuvre **des dispositifs multiples** qui reposent sur des apprentissages collectifs et participent des innovations institutionnelles et organisationnelles au sein des territoires.

Agencement de procédures, mesures, connaissances, savoir-faire et informations

Au sens large, c'est-à-dire en termes de pouvoirs, relations, savoirs, statuts, capitaux financiers ...

PSDR Gouvern



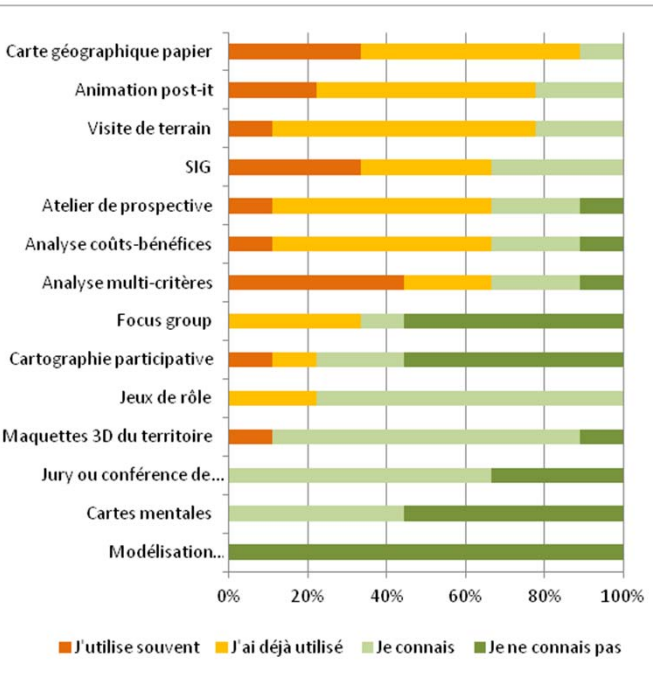
Comment renouveler l'ingénierie de la gouvernance territoriale ?

Accompagner les apprentissages

L'appui aux apprentissages et la mise en œuvre de formations constituent un volet essentiel de la gouvernance, qu'il s'agisse, des élus, des techniciens ou des citoyens, dont il convient de démythifier l'inculture supposée. Le caractère procédural de la gouvernance qui se construit pas à pas confère en effet un rôle central aux apprentissages et aux processus d'accompagnement. Il s'agit de construire des référentiels et un langage commun, en prenant garde aux effets normatifs générés. Les modes d'apprentissage doivent évoluer vers des processus permettant d'apprendre ensemble et d'apprendre autrement, comme les communautés de pratiques qui impliquent des compétences nouvelles telles l'écoute et la traduction des savoirs et des référentiels.

Institutionnaliser sans rigidifier

L'institutionnalisation des pratiques innovantes est nécessaire en évitant les effets pervers de bureaucratie. Divers outils, tels des guides permettent de capitaliser des expériences et de rationaliser les pratiques, tandis que des accords cadres stabilisent les efforts de coordination dans le temps, à condition d'introduire des clauses de révision pour ne pas perdre en flexibilité. Il est rappelé que renforcer l'apprentissage conduit de fait souvent à fidéliser les participants, et par là, contribue à l'émergence d'une élite de la participation ou à des effets de lassitude. Enfin il est souligné que les innovations organisationnelles et institutionnelles qui s'effectuent selon un processus procédural ont besoin de durée pour s'exprimer. Des contraintes existent alors qui tiennent à la non synchronisation avec les périodisations imposées par les procédures et à la non disponibilité de budgets à l'issue des expérimentations.



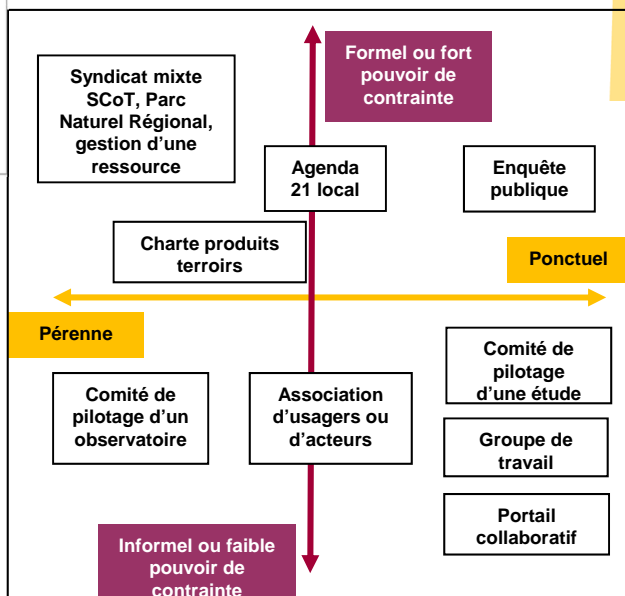
Maintenir la diversité et la flexibilité des dispositifs de gouvernance territoriale

Le guide insiste en conclusion sur la nécessité de maintenir la diversité des dispositifs de gouvernance territoriale tant dans le temps que dans l'espace. L'accent est mis en effet sur la durée et la progressivité des apprentissages, ainsi que sur les combinaisons possibles entre dispositifs de gouvernance et formes traditionnelles de gouvernement.

Connaissance des outils d'animation en appui à la gouvernance

Renforcer l'évaluation

S'il existe encore peu d'évaluations spécifiques centrées sur la gouvernance (évaluation de la gouvernance), il est important de souligner que les évaluations des projets de territoires contribuent à renforcer la gouvernance (évaluation pour la gouvernance). Il convient de promouvoir une culture de l'évaluation, propice au pilotage et à l'amélioration continue mais aussi d'élargir et d'adapter les méthodologies, notamment par l'apport des approches participatives de l'évaluation. L'objectif est alors de mieux territorialiser l'évaluation et d'appréhender non seulement les gains d'efficacité mais aussi les surplus sociétaux liés aux formes innovantes de gouvernance, qui sont non seulement qualitatifs mais qui supposent aussi des durées d'observation suffisamment longues pour appréhender les apprentissages ou les recompositions des réseaux sociaux.



Classification de quelques outils et dispositifs de gouvernance territoriale



Quelques repères sur les exemple territoriaux fournis par le guide

Des exemples de dispositifs de gouvernance dans les territoires ruraux aux Etats-Unis, nous projettent dans un contexte social différent où l'implication des acteurs privés est culturellement plus courante. L'étude de la diversité des formes de gouvernance de la gestion du bâti agricole par des hameaux agricoles montre la nécessité de penser les dispositifs au plus près des contraintes locales en fonction des conditions de maîtrise du foncier et des formes de concertation. L'exemple du Groupe de Travail Urbanisme et Agriculture permet de revenir sur l'itinéraire de constitution d'un dispositif, en montrant la progressivité des produits et des objectifs depuis des questions de sensibilisation et de mutualisation de l'information, jusqu'à la co-production de principes d'aménagement dont la diffusion s'appuie sur la mise en réseau préalable des acteurs. L'analyse des conseils de développement des Pays en Languedoc-Roussillon, illustre l'importance des compétences et des formes d'animation ainsi que la difficulté de mobiliser certaines catégories de citoyens et de pérenniser cette mobilisation au delà du diagnostic. Le zoom du Pays Corbières Minervois que la spécialisation des modalités de participation permet de sa pérennisation. L'exemple du protocole d'évaluation de la participation de la direction de l'évaluation du Conseil général du Gard témoigne de son rôle multiple qui rend compte mais aussi qui améliore les processus participatifs et incite à leur mise en œuvre en communiquant sur leurs résultats. Enfin, l'importance du rôle de l'information est illustrée par le cas de la production et de la diffusion de données géographiques en montrant l'intérêt de la quantification par des indicateurs simples, spatialisés, facilement appropriables et facilitateurs de débats.

Pour citer ce document :

Rey-Valette H., Pinto M., Maurel P., Chia E., Guihéneuf P.-Y., Michel L., Nougaredes B., Soulard C., Jarrige F., Guillemot S. Cunnac M., Mathé S., Barbe E., Ollagnon M., Delorme G., Prouhèze N., Laurent A., Suita L. A., Bertrand J., Dieudonné C., Morvan R., Champorigaud A., 2011. Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires . Projet PSDR GovInnov, Languedoc-Roussillon, Série Les Focus PSDR3.

Plus d'informations sur le programme PSDR

<http://www1.montpellier.inra.fr/PSDR/>

Contacts

PSDR Languedoc-Roussillon : Marie Ollagnon (INRA) – ollagnon@supagro.inra.fr

Direction nationale PSDR : André Torre (INRA) - torre@agroparistech.fr

Animation nationale PSDR : Frédéric Wallet (INRA) – wallet@agroparistech.fr

Pour et Sur le Développement Régional (PSDR), 2007-2011
Programme soutenu et financé par :

