LES MODALITÉS DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE : CADRES D'ANALYSE ET PISTES DE RENOUVELLEMENT

par Emmanuelle **Hellier**[1]

La visée de cette intervention est de donner quelques cadres d'analyse et pistes de réflexion relatifs à la gouvernance territoriale. Cette dernière est entendue comme l'ensemble des processus de construction des politiques territorialisées, dans un contexte d'autonomie relative des pouvoirs locaux, de consolidation des partenariats publics-privés et de progression de l'initiative habitante et citoyenne. Les **situations de coopération entre acteurs** de différents échelons et de différentes natures font l'objet d'une attention particulière. Il s'agit de s'interroger sur la capacité de ces coopérations à mieux prendre en compte les exigences de « soutenabilité » du développement urbain et à favoriser (ou pas) l'émergence d'un projet politique partagé.

Fondé sur une approche fonctionnelle, le premier cadre d'analyse place d'emblée **la métropole comme élément d'un système territorial plus vaste** constitué des sites de prélèvement, des bassins de consommation et des lieux de rejet des effluents. Par là, la métropole fonctionne en interdépendance avec des territoires répondant à d'autres périmètres et d'autres logiques, ceux des fonctionnements hydrologiques par exemple. Elle vit en solidarité fonctionnelle avec ces espaces de ressources. Pour le cas de l'alimentation en eau potable, les mécanismes de coopération s'orientent de plus en plus vers des organisations supra-urbaines, aux échelles départementale ou interdépartementale, de type syndical, de manière à coordonner la gestion du service et de la production d'eau. Il reste néanmoins un chemin important à parcourir pour que la gestion de la ressource et des milieux, portée par des instances distinctes (les Commissions Locales de l'Eau) sur des territoires spécifiques (sous-bassins hydrologiques) soit intégrée dans les politiques territorialisées d'alimentation en eau portées par les métropoles et les syndicats départementaux.

Le deuxième cadre d'analyse questionne **la construction intercommunale comme processus intégrateur des politiques territoriales.** Là encore, la métropole se trouve face à une nécessité de coopération « interterritoriale » (pour reprendre une expression du géographe Martin Vanier) avec les intercommunalités avoisinantes et avec d'autres acteurs supra (exemple, dans le cadre de la politique combinée des déplacements). Egalement, en interne, l'intégration politique est complexe à promouvoir. D'une part, les communes conservent des prérogatives à articuler avec les compétences généralistes de la communauté. Ainsi, en matière de promotion de la biodiversité, il faudrait assurer la convergence entre les politiques des espaces verts portées par les communes, le projet métropolitain d'urbanisme et de trames vertes, et si l'on va plus loin le SCOT, le schéma de cohérence écologique et les espaces protégés gérés par d'autres institutions. D'autre part, l'action d'une communauté se déploie dans plusieurs domaines spécifiques, qui doivent entrer en coopération dans le cadre des opérations d'aménagement territorialisées (urbanisme, voirie, transports, environnement…), mais dont les objectifs sectoriels peuvent soulever des contradictions.

Le troisième cadre d'analyse fait entrer en jeu **les autres acteurs de la construction du projet territorial métropolitain** : délégataires de services publics urbains, organisations professionnelles (exemple : la Chambre d'Agriculture), entreprises privées et leurs représentants, agences de développement et bureaux d'études, associations d'usagers… Pour la question spécifique de l'agriculture et des espaces agricoles, la grille de lecture théorique anglo-saxonne des régimes urbains

[1] Professeure d'Aménagement de l'espace – UMR ESO CNRS 6590, Rennes.

Copyright – Académie d'Agriculture de France, 2014.

qui établit des rapports de coopération étroits entre acteurs privés et gestionnaires publics ne fonctionne pas. Les acteurs du développement agricole sont externes et ne participent pas traditionnellement de la gouvernance métropolitaine. Des lieux de coopération se dessinent néanmoins, identifiés notamment dans la thèse de la sociologue Bertille Thareau (ESA Angers) sur la régulation de l'accès à la terre en 2011 : les questions foncières sont un nouvel objet de dialogue fédérateur entre agriculteurs mais aussi entre Communauté d'agglomération et Chambre d'agriculture.

Cette ouverture nous amène à poser le quatrième cadre d'analyse, celui de la mise en place embryonnaire d'une **gouvernance territoriale participative et pluraliste.** La thèse de B. Thareau met en évidence deux écueils de la gouvernance territoriale renouvelée : le renforcement de groupes professionnels déjà dominants chez les agriculteurs, et la traduction technique et spécialisée des rapprochements entre monde de l'agriculture et monde de l'urbanisme - au détriment d'une maturation politique large. D'autres travaux de recherche pointent aussi ce risque d'une technicisation des questions de développement soutenable, alors que la contribution des habitants-usagers reste dans l'ombre des grands projets. La thèse en cours de Paula Nahmias (Rennes 2), fondée notamment sur un travail empirique mené dans trois agglomérations (Brest, Lorient et Rennes), fait émerger la partie immergée de « l'iceberg territorial » constitué par les expériences habitantes de l'agriculture : ces expériences dessinent un tissu de sociabilités, de pratiques alternatives de l'agriculture, d'échanges de savoir-faire locaux, de mobilités et d'histoires de vie, qui produisent la ville d'aujourd'hui dans sa quotidienneté. Construisant aussi l'espace public et questionnant la politique d'urbanisme de la Ville et de la Communauté, ces expériences « d'habiter » sont parties prenantes d'un acteur collectif non identifié et informel, qui dépasse très largement le périmètre d'intervention des associations ou des réseaux d'experts. Il reste aux acteurs en charge des politiques publiques à prendre en compte ce tissu social et humain, et à lui donner la parole dans le cadre de « parlements territoriaux » ou de processus participatifs à inventer. A ce sujet, les chercheurs québécois Pierre J. Hamel (INRS-Urbanisation) ou Anne Latendresse (UQAM) restent critiques vis-à-vis des dispositifs existants, dans lesquels ils identifient deux écueils : d'abord, la sélectivité et l'élitisme, qui masquent *in fine* une recentralisation du pouvoir et une dépolitisation des enjeux d'aménagement urbain. Ensuite, la « désintégration par les procédures » résultant d'une réactivation de fonctionnements administratifs légalistes.

Ainsi, la mise en place d'une réelle coopération - donc d'une gouvernance territoriale - relève d'un chantier en cours et à consolider. Dans les publications récentes, les diagnostics des dysfonctionnements sont bien établis, tandis que comme le suggère Marc Dumont (Lille 1), il reste à réfléchir aux bases d'une gouvernance territoriale souple et expérimentale. La question de **la démocratie locale** est indéniablement posée, à l'heure où la démocratie représentative n'est plus considérée comme seule légitime. La capacité à manier des **dispositifs réglementaires** de plus en plus complexes pour les collectivités territoriales constitue aussi un défi de taille. La professionnalisation de certains **médiateurs associatifs** est sans doute une piste prometteuse, mais elle ne dispense pas les pouvoirs publics d'organiser autant que faire se peut une **concertation ouverte avec le(s) public(s)** à l'amont des projets d'aménagement des espaces publics et des territoires.

Copyright – Académie d'Agriculture de France, 2014.