

Une gouvernance territoriale endogène de l'environnement : contours et enjeux

Jean-Eudes BEURET* et Anne CADORET**

*Agro-économiste, Laboratoire SPDR, Agrocampus-Ouest, 65 route de Saint Briec, CS 84215, 35042 Rennes Cedex. Mail : beuret@agrocampus-rennes.fr

**Géographe, Laboratoire ThéMA, UMR 6049, Université de Bourgogne, Boulevard Gabriel, 21000 Dijon, Tel. (33)3.80.39.57.30. Mail : anne.cadoret@u-bourgogne.fr



3èmes journées de recherches en sciences sociales

INRA SFER CIRAD

09, 10 & 11 décembre 2009 –Montpellier, France

Résumé

La gouvernance territoriale de l'environnement peut être le fait d'actions publiques exogènes aux territoires locaux, mais aussi d'initiatives locales de concertation qui se développent dans des espaces publics. L'analyse d'un échantillon de près de 300 initiatives locales de ce type, sur l'ensemble du territoire national, nous a permis de déchiffrer leur diversité, d'étudier la façon dont elles complètent, corrigent ou inspirent les politiques publiques et d'identifier leurs impacts. Pourvoyeuses d'innovations, elles contribuent à créer un « milieu dialoguant » qui sert de base à la construction de compromis indispensables au développement durable. Elles font émerger de nouvelles proximités organisées à des échelles ajustées à de nouveaux enjeux, font évoluer les échelles de l'action publique et contribuent à doter les territoires d'un capital social territorial spécifique. Elles restent cependant peu reconnues : nous esquissons les contours de ce que pourraient être des politiques d'appui à ces formes de gouvernance.

Mots clés : concertation, environnement, gouvernance, politiques publiques, territoires

Introduction

La gouvernance territoriale de l'environnement et du développement durable passe-t-elle toujours par des dispositifs participatifs mis en place par les pouvoirs publics ? Sur le terrain, nombreux sont les acteurs locaux qui prennent l'initiative pour mettre en œuvre une gouvernance issue d'initiatives locales de concertation, indépendamment de tout système de décision publique. Ce sont de simples citoyens, des associations, des élus locaux ou des agents de collectivités locales qui engagent des projets visant à associer à la gestion de biens d'environnement, d'espaces, de territoires, des acteurs qui en font des usages concurrents. Souvent plus nombreuses que les procédures de concertation proposées par les pouvoirs publics (Beuret, Tréhet, 2001), ces initiatives manquent pourtant de visibilité et de reconnaissance (Beuret, Cadoret, 2007), tant en termes de soutien politique et financier qu'en termes de recherches. Elles font partie de la gouvernance telle qu'elle est définie par Benko et Lipietz (1992), comme l'ensemble des formes de régulation qui ne sont ni marchandes, ni étatiques. Pour Bied-Charreton et al. (2004), le terme de gouvernance désigne des arrangements institutionnels qui se situent au-delà du marché et de l'intervention publique. Ces auteurs constatent que l'évolution des pratiques conduit à « reconsidérer les catégories conceptuelles du marché et de l'Etat, pour faire entrer des dimensions touchant à la participation des communautés » : en prenant l'initiative, les acteurs ne participent pas à une action venue d'ailleurs mais participent à la gestion concertée de biens communs territoriaux (Lascoumes, Le Bourhis, 1998), avec des objectifs potentiellement convergents avec ceux des pouvoirs publics.

Il existe donc d'une part une gouvernance territoriale exogène, mise en place par l'Etat sur la base de procédures qu'il propose ou impose, par exemple sous la forme des comités de développement des pays ou de diverses commissions administratives (CGP, 2005), d'autre part une gouvernance territoriale endogène, issue d'initiatives locales. La première s'inscrit dans une régulation de contrôle alors que la seconde relève d'une régulation autonome (Reynaud, 1989). La gouvernance territoriale endogène a retenu toute notre attention car elle semble porteuse d'innovations en matière de dispositifs de dialogue et d'action collective : en effet, alors que les initiatives nationales ou régionales sont souvent encadrées par des procédures, c'est-à-dire un ensemble de règles et de formalités qui doivent être observées pour parvenir à un résultat (Candau, 1999), les acteurs locaux peuvent donner libre cours à leur imagination lorsqu'ils prennent eux-mêmes l'initiative. Par ailleurs, alors que la gouvernance territoriale exogène repose en général sur les découpages territoriaux existants, la gouvernance territoriale endogène pourra plus facilement les mettre en cause et redéfinir les frontières entre les territoires, les groupes d'acteurs et les champs de pouvoir, ce qui mérite une analyse approfondie.

Comment repérer et étudier des processus très divers et peu reconnus ? La Fondation de France appuie des initiatives de ce type dans le cadre d'un appel à projets intitulé « Ensemble Pour Gérer le Territoire » (EPGT). Les projets soutenus portent sur la gestion de l'environnement, le lien social, le développement durable, que ce soit dans l'espace rural, urbain ou littoral. Elle a soutenu près de trois cent initiatives locales entre 2003 et 2007, réparties dans l'ensemble des régions françaises : cet échantillon constitue un remarquable terrain d'observation et de caractérisation des contours d'une gouvernance issue d'initiatives locales. Après avoir présenté la démarche d'analyse appliquée à cet échantillon, puis les contours de ces initiatives, nous nous attacherons à montrer le rôle joué par la gouvernance territoriale endogène pour compléter et parfois corriger l'action publique, ainsi que l'importance qu'il y a, dans les politiques publiques, à considérer les multiples formes prises par ces initiatives.

I. DEMARCHE D'ANALYSE

I.1 L'échantillon et ses contours : 300 projets pour une gouvernance territoriale endogène

Avec son appel à projet « Ensemble pour Gérer le territoire », la Fondation de France propose un appui financier à des actions dont l'objectif est de préserver et valoriser l'environnement, le territoire et ses ressources naturelles, sur la base d'un dialogue entre leurs utilisateurs. Selon les termes de l'appel à projets, la Fondation de France « offre la possibilité aux acteurs locaux d'activer des démarches participatives pour une gestion concertée de leur territoire de vie ». Ces acteurs mettent en œuvre des actions visant à instaurer un dialogue constructif entre les acteurs d'un même territoire, à prévenir ou résoudre des conflits d'usage, à faire émerger des projets collectifs ou des dispositifs de gestion concertée du territoire et de l'environnement. Cinq cent cinquante projets ont été accompagnés depuis dix ans, en zones rurales, urbaines, périurbaines ou littorales. Nous en avons retenu près de trois cent, soutenus entre 2003 et 2007, suffisamment récents pour que la mémoire des acteurs reste précise.

Pour nous, ces projets relèvent d'une gouvernance territoriale endogène. Il s'agit de formes de régulation qui ne sont ni marchandes, ni étatiques : certaines conduisent à la mise en place de mécanismes marchands, avec par exemple la rémunération de services environnementaux, mais toutes reposent avant tout sur des dispositifs délibératifs et des processus de concertation. Pour nous, la concertation désigne des processus de construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble (Beuret, 2006). Comme Touzard (2006), nous réservons l'usage du terme de concertation à des discussions où l'orientation coopérative prédomine, où l'intention partagée est de construire ensemble. Un processus de concertation ne comprend pas que des phases de concertation proprement dite et l'on y trouve des opérations d'information, de communication, de consultation, d'échange, de négociation. L'information est ce qui permet à chacun de construire son point de vue pour participer à la construction d'une vision collective ; la communication permet de convaincre certains acteurs de l'utilité de leur participation ; l'échange permet de rapprocher des parties prenantes très distantes du point de vue géographique, culturel ou socioprofessionnel, pour qu'elles puissent dialoguer ; la consultation permet de connaître l'avis des acteurs représentés par certains participants à la concertation ; la négociation permet de construire l'accord lorsque les points de vue divergent. Englobant des opérations diverses, la concertation a un caractère « inclusif », comme le souligne Mermet (2006). La médiation quant à elle suppose l'intervention d'un tiers qui va catalyser la construction d'un accord sans en influencer le contenu. Nous tenterons de voir, au sein de ces projets, quels types de processus délibératifs nous retrouvons et la place occupée par la concertation et/ou la médiation.

La gouvernance territoriale endogène est aussi caractérisée par le fait qu'elle investit et se développe dans des espaces publics. Selon Habermas (1978), le concept d'espace public « repose sur la liberté et l'autonomie des citoyens pour la formation par la raison d'une opinion et d'une volonté collective qui viendraient influencer la production de lois ». Les participants à ces projets investissent un espace public dans lequel ils tentent de s'entendre sur des règles ou des actions visant à gérer un bien soumis à des usages multiples et parfois concurrents, en fonction d'une volonté commune. Le concept de « forum hybride » précise les situations auxquelles nous nous intéressons, en étudiant ces projets. Il s'agit d'espaces publics particuliers, qualifiés de « forums parce qu'il s'agit d'espaces ouverts où les groupes peuvent se mobiliser pour débattre de choix techniques qui engagent le collectif ». Ils sont « hybrides parce que ces groupes engagés et les porte-parole qui prétendent les

représenter sont hétérogènes : on y trouve à la fois des experts, des hommes politiques, des techniciens et des profanes qui s'estiment concernés. Hybrides, également, parce que les questions abordées et les problèmes soulevés s'inscrivent dans des registres variés... » (Callon, Lascoumes, Barthes, 2001). Pour nous, la gouvernance territoriale endogène regroupe des initiatives locales caractérisées par le fait d'associer des acteurs aux statuts et prérogatives diverses au sein d'un forum hybride local, en vue de la gestion de biens communs territoriaux : les projets soutenus par la Fondation de France, dans le cadre de l'appel à projet EPGT, correspondent à cette définition.

L'échantillon étudié n'est certes pas représentatif de l'ensemble des initiatives locales de gouvernance territoriale endogène. Sa composition est influencée par les termes de l'appel à projet, qui met l'accent sur l'environnement d'une part, la concertation d'autre part. Il exclu des formes de gouvernance qui ne reposeraient pas sur la concertation, abordées dans une autre communication (Beuret, 2009). Par ailleurs, l'existence de délégations régionales de la Fondation de France joue un rôle quant à la concentration des projets dans certaines régions, notamment dans l'Ouest et le Sud Est de la France (figure 1). Tout en tenant compte de ces limites, cet échantillon permet d'approcher la réalité des initiatives locales de gouvernance territoriale endogène, visant la conservation et la gestion concertée de l'environnement, en France métropolitaine, puis d'analyser leur diversité et d'étudier leurs impacts.

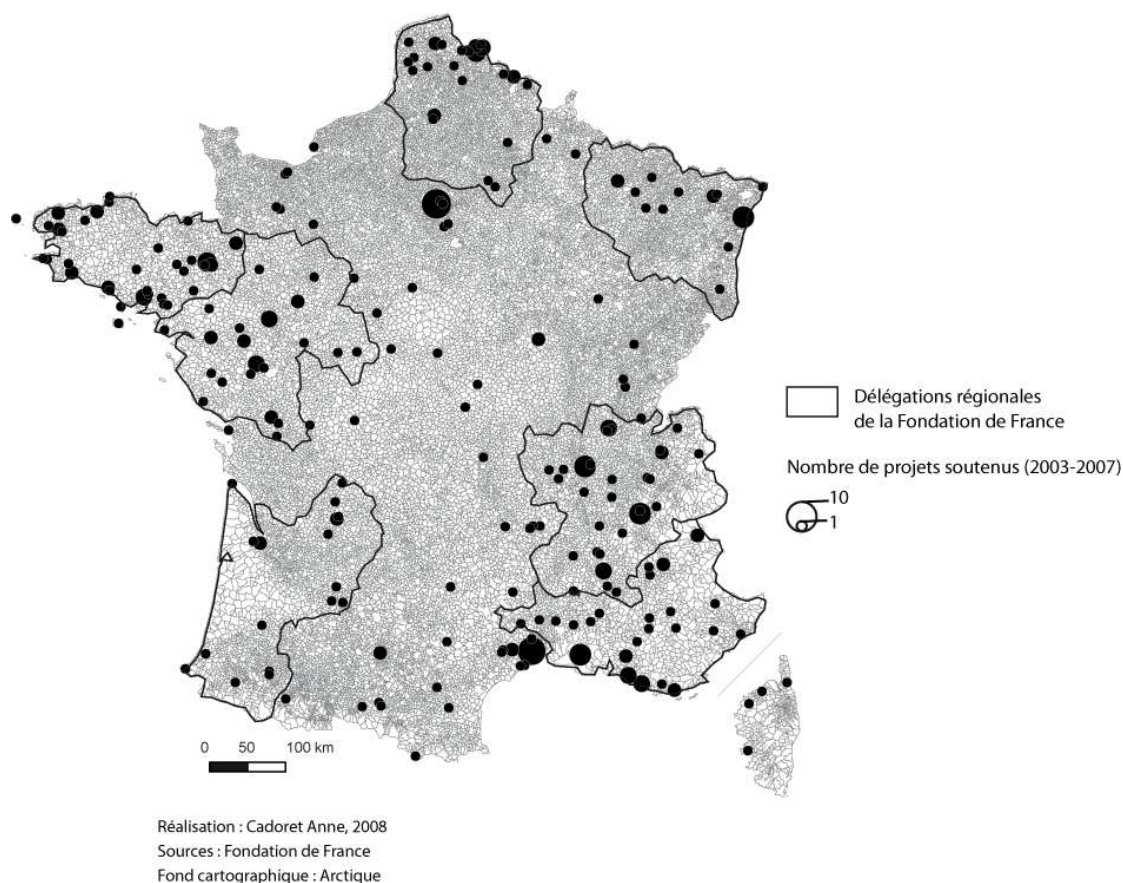


Figure 1 : Localisation des projets étudiés : nombre de projets par communes

1.2 Méthodologie d'analyse : une base de données, des entretiens et des enquêtes

Nos travaux ont porté sur les projets soutenus de 2003 à 2007, avec trois « entrées » complémentaires. Nous avons d'abord construit une base de données afin d'y voir plus clair dans la réalité des 298 projets soutenus durant cette période. Ceci a permis de réaliser une analyse quantitative d'une part, cartographique d'autre part, afin d'étudier les variabilités interrégionales. La réalisation de cette base de données nous a conduits à dépouiller les rapports de présentation et d'évaluation de chaque projet, ce qui a permis d'établir certaines hypothèses. Une base de données similaire mais plus modeste a été établie pour 60 projets soutenus entre 1997 et 2001, dans deux régions, afin de mieux appréhender certaines évolutions temporelles.

A partir de ce travail, des entretiens semi-directifs ont été réalisés avec 47 porteurs de projets, puis 15 personnes ressources susceptibles d'apporter des éléments de compréhension du panorama institutionnel de l'appui à la concertation autour de l'environnement et des territoires. Pour les porteurs de projets, nous avons raisonné l'échantillonnage en privilégiant la diversité des situations via une typologie à priori. Etudier autant de projets rend impossible une analyse approfondie de chaque projet, mais au vu de l'extrême diversité des projets, la réalisation d'un nombre limité de monographies n'aurait pu nous permettre de construire une image de la gouvernance issue d'initiatives locales, telle qu'elle existe et se développe en France. L'objectif est ici de saisir la diversité des situations, de réaliser une analyse comparative à grande échelle ainsi qu'une analyse spatiale, de caractériser les impacts observés, d'identifier des récurrences dans les facteurs de succès ou d'échec. Enfin, sur la base des hypothèses issues de la réalisation de la base de données et de la première moitié des entretiens, a été élaboré un questionnaire postal, transmis à l'ensemble des porteurs de projets soutenus depuis 1997. 128 réponses ont été traitées.

Il s'agit donc d'une démarche itérative : la réalisation de la base de données permet la sélection d'un échantillon et la construction d'un dispositif d'entretiens, puis les hypothèses issues d'une première série d'entretiens guident l'élaboration d'une enquête. Le croisement de ces diverses sources d'information nous a permis d'analyser la diversité des projets, de restituer une image de cet ensemble de projets, d'analyser les effets territoriaux de ces projets ainsi que leurs effets sur une culture du dialogue et de la concertation, à l'échelle nationale.

2. LES CONTOURS DES INITIATIVES LOCALES DE GOUVERNANCE TERRITORIALE DE L'ENVIRONNEMENT

2.1 Une grande diversité de thèmes et de porteurs de projets

a) Des préoccupations très diverses

Les sujets traités se rapportent tous à l'environnement et au développement durable, mais sont extrêmement divers. On passe des éoliennes au vélo dans la ville, en passant par la protection d'espèces rares, la gestion de gravières désaffectées, les alpages, le littoral, les paysages agricoles, etc.. La catégorisation établie dans le tableau n°1 montre qu'il s'agit en premier lieu de gérer les usages concurrents auxquels sont soumis des espaces et des ressources. Il s'agit ensuite de construire ensemble un projet ou un mode de gestion pour un territoire, un quartier, de préserver la nature, de préserver ou de recréer des liens sociaux, de s'organiser pour agir ensemble. En termes de variabilités interrégionales, on observe qu'une entrée par la résolution de conflits n'est présente

qu'au Sud de la France et que l'entrée agricole est plus présente au Nord qu'au Sud, mais ces différences restent mineures : on tente d'agir « sur tout, partout ».

Ensemble pour...	Quel bien commun territorial ?	Nb.
Réconcilier les usages de... (47%)	Un site naturel ou bâti	56
	Les espaces et ressources affectés/entretenus par l'agriculture	46
	La nature soumise à de nouveaux usages	25
	L'eau	7
	La forêt	5
Imaginer le futur, gérer... (25%)	Un territoire dans son ensemble	37
	La ville	32
	L'alimentation	5
Protéger la nature (19%)	Conserver la biodiversité	34
	Développer les énergies renouvelables	15
	Favoriser des comportements éco-citoyens	9
Préserver le lien social (5%)	Gérer des conflits	12
	Créer de liens villes / campagnes	4
S'organiser pour agir, construire... (4%)	Des références pour l'action	6
	Des réseaux d'acteurs	5

Tableau 1 : Ensemble pour agir sur quoi ? Une grande diversité d'objets

b) Qui pour agir ? Naturalistes, collectivités, organisations agricoles et entrepreneurs territoriaux

Les acteurs qui prennent l'initiative sont eux aussi très divers. Près de 40% des porteurs de projets sont des associations environnementalistes : la moitié d'entre elles sont locales, les autres sont des organisations régionales ou nationales qui prennent l'initiative dans un territoire. Les associations de protection de la nature occupent une part importante et croissante dans l'appel à projet : de 13% de l'échantillon analysé pour la période 1997-2001, elles sont passées à 39% des porteurs de projets entre 2003 et 2007. Ceci résulte d'une évolution notable, de leur part, vers une plus grande ouverture au dialogue et un moindre recours au rapport de force. On trouve ensuite des collectivités publiques locales, avec près d'un quart des porteurs de projets. Ce sont principalement des établissements publics de coopération intercommunale. L'appel à projet joue ici une fonction particulière car il est souvent utilisé par des agents pour montrer aux élus l'intérêt de la voie du dialogue dans la gestion de l'environnement. Les élus sont en effet réticent à financer ce que certains appellent de l'« hyper-fonctionnement » : non seulement la dépense ne se manifeste pas par des investissements, mais elle ne se traduit même pas par la mise en place de services visibles par la population. Les agents, en recherchant un financement spécifique, entendent montrer aux élus que la concertation, « ça marche ». Une troisième catégorie, avec 20% des projets, comprend des organisations focalisées sur l'agriculture : elles entendent établir des passerelles entre un secteur agricole cloisonné et d'autres acteurs de la société, porteurs d'une demande d'aliments sains ou de biens non marchands fournis par l'agriculture, tels que les paysages, le cadre de vie, un environnement de qualité, etc...

On trouve ensuite diverses catégories faiblement représentées. Ce sont des associations d'habitants, des plateformes de concertation associant par exemple des environnementalistes et des chasseurs, des groupes locaux porteurs d'un intérêt spécifique, etc.. Parmi ces porteurs de projets figurent des

associations d'un type nouveau, qui occupent une place modeste mais prometteuse. Il s'agit d'associations locales portées par des professionnels de haut niveau qui entendent s'engager pour un territoire, tels que des architectes, urbanistes, agents de développement. Elles utilisent l'engagement, les compétences et la créativité de leurs initiateurs pour proposer des démarches innovantes. Ces groupes défrichent des champs d'action nouveaux pour les associations. Ils travaillent par exemple sur la planification spatiale, domaine réservé des collectivités publiques locales, pour construire des propositions, faire réfléchir des citoyens, porter une voix, servir d'aiguillon à ces collectivités. En ville, ils travaillent sur l'aménagement de quartiers et d'espaces verts. Ils se positionnent comme des partenaires ou des contradicteurs d'autorités publiques peu habituées à ce type d'interlocuteurs. Nous qualifierons leurs leaders d'« entrepreneurs territoriaux » : ils souhaitent mettre leur esprit d'entreprise non pas au service d'un intérêt économique ou de convictions générales, mais au service d'un territoire et de ses habitants.

2.2 Que fait-on ensemble ? Une grande diversité à lire à travers le prisme des itinéraires de concertation

a) En amont, en aval ou au cœur de la concertation : exemples

La gouvernance territoriale endogène recouvre une très grande diversité d'interventions, selon que l'on se situe en amont, en aval ou au cœur de la concertation entre les acteurs. Par exemple, une association mène des actions pour susciter des débats et, pour cela, organise des événements qui ont peu à voir, en apparence, avec une initiative de gouvernance. Elle organise ainsi un festival autour d'un parc périurbain menacé par des projets d'infrastructures. Elle recueille d'abord des récits, photos et descriptions, à la fois pour mieux connaître le site et pour favoriser son appropriation par les résidents. Organisé sur le site, le festival est utilisé comme support pour mettre en relation les acteurs et leur proposer la création d'un collectif en vue de réfléchir au devenir du site. On se situe très en amont de la gouvernance proprement dite. A l'inverse, certains projets se situent en aval d'un dialogue entre les agents. Par exemple, une association intervient sur les zones humides d'une commune. Une concertation ayant permis de caractériser les zones à risque et d'imaginer des mesures de gestion, elle démarche chacun des nombreux propriétaires pour obtenir leur accord sur un projet de gestion ou leur proposer un rachat de la parcelle. Il s'agit d'un travail de traduction opérationnelle (Beuret, 2006) qui vise à traduire les fruits d'une concertation en actes concrets. On peut aussi se situer au cœur de la concertation, comme cette association qui anime un dialogue entre les usagers de zones d'alpage, qui peuvent être des éleveurs, des responsables de stations de ski, des randonneurs, des chasseurs, etc.. Elle les réunit pour construire ensemble une cartographie des usages de l'espace puis élaborer des propositions de gestion. Les idées issues de ces séances, pour se traduire en actes, règles ou projets, devront faire l'objet d'un travail conduit en aval : on se situe donc au cœur d'un itinéraire de concertation composé de plusieurs étapes. En amont, en aval ou au cœur de la concertation, ces trois exemples illustrent clairement la diversité de « ce que l'on fait ensemble ».

b) Des positionnements divers dans des itinéraires de concertation : une typologie

Cette diversité correspond à des positionnements divers dans des itinéraires de concertation, définis comme le cheminement effectivement suivi par la concertation en termes de contenu comme de forme. L'itinéraire comprend différentes étapes, formalisées ou non : il est marqué par une progression dans le dialogue (positive ou négative), des événements extérieurs qui l'influencent et d'éventuelles interventions qui visent à favoriser son avancée. Il débute bien avant la mise en place d'instances de concertation, lorsque son objet émerge dans l'espace public, sous la forme soit d'un

conflit, soit d'une proposition individuelle ou institutionnelle (Beuret, 2006). Ici, nous observons que certains projets se situent au début d'un itinéraire et visent à mobiliser ou rapprocher les participants, alors que d'autres visent à garantir la mise en œuvre d'idées issues de concertations et se situent en fin d'itinéraire. Finalement, l'objectif d'une initiative locale de gouvernance basée sur une concertation locale peut être de rendre une catégorie d'acteurs prête au dialogue, de faciliter l'émergence du dialogue, d'ouvrir un dialogue, de le conduire, de mettre en place une médiation dans un conflit, de traduire les idées issues du dialogue en actes, de consolider le dialogue en l'élargissant vers de nouveaux acteurs, ou encore de faciliter la reproduction du dialogue dans des situations similaires. A chacun de ces objectifs correspondent des positionnements différents au sein des itinéraires de concertation.

Dans l'échantillon analysé figurent aussi des projets qui restent en marge d'une réelle gouvernance, telles que des opérations d'expertise, de communication, ou de dialogue entre acteurs qui ont le même point de vue et souhaitent s'entendre sur une stratégie... pour s'opposer aux autres ! Si le terme de gouvernance est rarement utilisé, c'est le mot « concertation » qui est alors utilisé pour légitimer l'action. S'agissant d'un mot plastique c'est-à-dire d'un mot utilisé dans différents contextes sans définition et marqué par une connotation positive (Pörksen, 1990), certains l'emploient pour mettre en avant une action qui répond en réalité aux objectifs d'une seule catégorie d'acteurs et dans laquelle il n'est question ni de se rapprocher d'autres acteurs, ni de mettre en place des formes de gouvernance. L'ensemble des projets qui relèvent réellement d'une gouvernance entrent dans la typologie présentée dans le tableau n°2.

En amont de la concertation	Rendre une catégorie d'acteurs prête au dialogue	Concertation intra-catégorielle en vue d'une concertation inter-catégorielle
	Faciliter l'émergence d'une concertation en offrant un support	Rassembler les acteurs autour d'une action
		Rassembler les acteurs dans des lieux d'échange
		Elaborer et proposer un support de dialogue
	Mettre des connaissances à disposition des acteurs	
Au début, pendant ou à la fin d'un Itinéraire de concertation	Favoriser l'ouverture d'une concertation	Ouverture par une action commune
		Ouverture par la parole échangée
	Intervenir au cœur d'un ou de processus de concertation ou de conflits	Appui à un processus de concertation en cours
		Opération de médiation avec intervention d'un tiers dans un conflit en cours
Appuyer la consolidation du processus par élargissement	Elargir le processus vers de nouvelles catégories ou vers plus d'acteurs de mêmes catégories	
En aval	Intervenir en aval d'un processus pour optimiser ses acquis	Appuyer la traduction des idées issues de la concertation en actions
		Essaimage : favoriser la reproduction de l'action

Tableau 2 : typologie des formes prises par les initiatives de gouvernance dans les territoires

c) Analyse quantitative et déductions opérationnelles

L'analyse quantitative (figure n°2) révèle tout d'abord la part des actions affichées comme des concertations et qui n'en sont pas réellement : que l'initiative soit locale ou externe, la prudence s'impose face à ce qui est présenté comme une concertation. Cette analyse montre surtout que la plupart des projets se situent en amont de la concertation proprement dite et ont pour objectifs la

mobilisation des acteurs et l'ouverture d'une concertation. Ceci a d'importantes conséquences opérationnelles pour l'appui aux initiatives locales de concertation : cet appui peut certes porter sur l'animation du dialogue, les techniques de médiation, la construction de l'accord, mais la préoccupation première des porteurs de projets est de parvenir à mobiliser, rapprocher, mettre en relation des acteurs dispersés et parfois peu enclins au dialogue. Les rares actions d'appui méthodologiques mises en place sont souvent en décalage face aux besoins des acteurs, faute de prendre en compte cette réalité : on doit élargir la perspective et accompagner les acteurs au long d'un itinéraire de concertation qui demande des références méthodologiques diverses, que ce soit pour mobiliser les acteurs, leur offrir des supports de dialogue, les aider à traduire leurs idées en actions, etc...

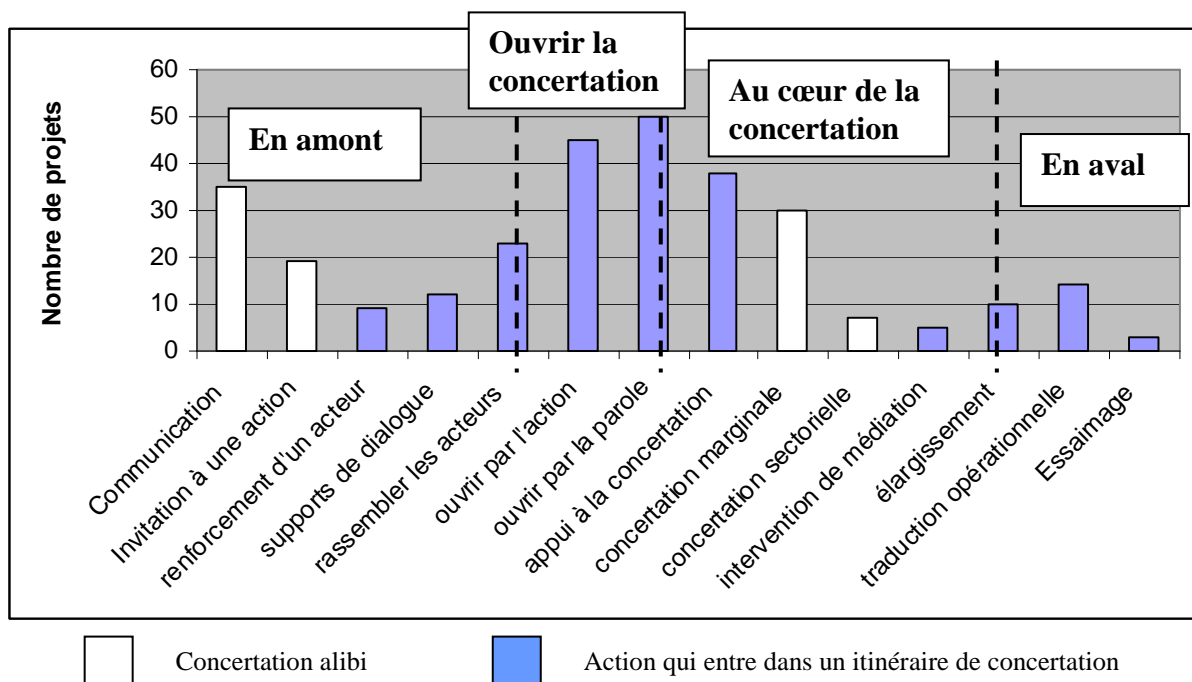


Figure 2 : analyse quantitative de « ce que l'on fait ensemble »

2.3 Quels impacts ? De réels enjeux

a) De l'émergence d'un « milieu dialoguant » aux bénéfices du dialogue

Certaines de ces initiatives ont un impact faible, voire nul, essentiellement pour deux raisons. La première tient à la légitimité du porteur de projet : l'action n'a pas d'impact durable si celui qui la porte ne parvient pas à être reconnu légitime dans le territoire et auprès des acteurs concernés. C'est par exemple le cas d'une association dominée par des résidents secondaires qui ne parvient pas à s'ancrer dans le territoire, avec des leaders qui saisissent mal le jeu d'acteur dans lequel ils se trouvent et le partage des prérogatives entre organismes gestionnaires. Ce sont ensuite des itinéraires de concertation inexistantes ou mal pensés. Certains emploient des outils de représentation de la réalité pour susciter un dialogue (une représentation théâtrale, un système multi-agent, des jeux de rôle, etc...) sans avoir pensé leur utilisation dans le cadre d'un itinéraire de

concertation : quel que soit l'intérêt de ces outils, l'interaction entre les acteurs reste ponctuelle et l'impact est alors faible. Dans d'autres cas, l'itinéraire est mal pensé et/ou mal conduit : un rythme trop rapide ou trop lent, des discussions organisées sans avoir pris le temps de construire une proximité et un langage commun indispensables au dialogue, des confusions entre des objectifs de concertation et de communications sont autant d'erreurs qui montrent l'importance de disposer de références méthodologiques claires en matière de conduite de la concertation.

En dehors de ces cas de figure, l'analyse de ces initiatives nous a permis de mettre en évidence des impacts positifs notoires (Beuret, Cadoret, 2007). C'est d'abord la création d'un « milieu dialoguant » autour de l'environnement et du développement durable. Elles créent des espaces de dialogue, souvent là où le dialogue n'était pas envisagé. Certains projets ont un impact particulier car ils créent des passerelles entre des secteurs et outils de gestion cloisonnés et jouent le rôle de « passe-muraille » (nous reprenons ici le titre d'un projet). Plusieurs projets d'envergure associent notamment des chasseurs et des naturalistes, ou des agriculteurs et des urbanistes. Ces initiatives ont ensuite un effet d'apprentissage qui contribue à doter les territoires de ressources humaines pour la conduite du dialogue en vue de la gouvernance de l'environnement, à la fois compétentes, légitimes et identifiées. Enfin, ces initiatives ont très souvent des effets multiplicateurs en vertu d'effets « boule de neige ». Par exemple dans le Golfe du Morbihan, une initiative associant des agriculteurs et élus autour de l'agriculture littorale conduit ses promoteurs à prendre l'initiative d'organiser un forum des acteurs du Golfe. La rencontre d'un paludier lors de ce forum les conduit à mettre en place une initiative de gouvernance impliquant des chasseurs, des écologistes, le propriétaire d'un marais et des ostréiculteurs pour envisager la réhabilitation du marais. L'action initiale entre élus et agriculteurs donne également naissance à une concertation entre agriculteurs et ostréiculteurs sur la qualité de l'eau, à l'échelle du bassin versant. Chaque initiative en engendre d'autres. Nous avons par ailleurs identifié des porteurs de projets qui jouent le rôle d'incubateurs d'initiatives de concertation : ils accompagnent le lancement d'initiatives qui se développent ensuite sans eux, ou au moins en dehors d'eux, à l'image de ce que ferait une pépinière d'entreprise.

Susciter le dialogue est une chose, mais à quoi sert le dialogue ainsi créé et quels en sont les bénéfices ? Parmi les bénéfices identifiés figurent notamment le fait d'économiser au territoire et à l'environnement le coût du conflit et de la non-gestion : « *c'est moins long et moins coûteux que le blocage* » selon un porteur de projet. Le coût d'investissement des parties dans le conflit est souvent évoqué. Par ailleurs, le blocage signifie bien souvent la non gestion de problèmes environnementaux, avec des effets négatifs qui s'accumulent sans aucune régulation. Le dialogue sert ensuite à progresser dans le fait de concilier la préservation de l'environnement et ses multiples usages : on observe des changements de pratiques d'acteurs, des compromis entre acteurs favorables à la préservation de l'environnement, le développement d'activités en synergie avec l'environnement. Par exemple des concertations sur la gestion d'alpages ou de marais salants désaffectés ont permis de réinstaller des troupeaux ovins d'une part (en diminuant les risques d'avalanches liés au sous-pâturage), des paludiers d'autre part, avec la création d'emplois. Ceci montre la voie de ce que peut être, très concrètement, le développement durable. Enfin, ces initiatives servent à mettre en cohérence et optimiser la portée de l'action environnementale, à partir de contributions très diverses. Ceci passe par la mise en réseau d'acteurs de la gestion de l'environnement, publics et privés ; la création d'espaces d'élaboration concertée des politiques publiques ; la mise en œuvre d'actions publiques plus efficaces car mieux comprises par des citoyens invités à participer ; le redimensionnement d'actions publiques qui, grâce à ces initiatives, vont plus loin que prévu en matière de gestion de l'environnement.

Un élément important est que l'on observe toujours une combinaison de bénéfices environnementaux et sociaux. La participation de certains acteurs s'accompagne d'une appropriation de ce que peut être une citoyenneté active, avec ce qu'elle leur apporte en termes d'expression, estime de soi, considération. C'est un impact central dans certains projets conduits avec des publics défavorisés. Par exemple à Marseille, un projet a permis à un groupe de femmes d'un quartier difficile en cours de réhabilitation, de comprendre qu'elles pouvaient être reconnues comme des interlocuteurs des aménageurs, ce dont elles n'avaient aucunement conscience, puis de s'affirmer dans ce rôle, avec des bénéfices collectifs mais aussi individuels en termes d'estime de soi et de capacité d'initiative. Certains projets combinent des impacts sociaux, des impacts environnementaux et des impacts économiques avec la création ou la stabilisation d'emplois.

b) Des bénéfices pour le territoire mais pas seulement, *via* l'innovation

La volonté d'innover est très présente dans ces initiatives. L'innovation porte d'abord sur les outils de mobilisation des acteurs concernés par l'environnement. Il s'agit de faire émerger des débats puis des actions. Sont expérimentés différents supports de mobilisation tels que des événements (festival, forum...), différents modes de représentation de la réalité collectivement construits (par exemple des pièces de théâtre construites à partir des dires d'acteurs, des représentations cartographiques co-construites), puis des outils d'expression de la population qui sont aussi des outils d'interpellation (par exemple un boîtier de vote électronique qui permet de connaître les préférences des participants et de les mettre en discussion). Certaines de ces innovations répondent très bien à l'enjeu que représente la mobilisation des acteurs dans les processus de participation et les dispositifs de gouvernance.

L'innovation est ensuite organisationnelle et porte sur les structures et supports de coordination et d'action collective. C'est par exemple une tentative de mise en place d'une « régie de territoire » associant des acteurs publics et privés pour stabiliser une offre d'entretien des espaces ruraux, la création de dispositifs d'acquisition collective du foncier agricole, la création de formes d'accord originales avec la labellisation d'activités économiques respectant les préconisations issues d'une concertation. Il reste à passer du savoir-faire au faire-savoir, au bénéfice de tous, ce qui n'est pas si simple car l'analyse montre l'existence de foyers d'innovation isolés les uns des autres. Il est indispensable d'accompagner les innovateurs pour qu'ils puissent d'une part échanger pour co-construire des innovations plus abouties, d'autre part faire connaître leur expérience.

3. QUELLE PLACE VIS-A-VIS DES POLITIQUES PUBLIQUES ?

La gouvernance territoriale endogène se situe dans un espace public qui, selon Habermas (1992), « est le lieu du pouvoir légitime communicationnel qui entre en tension avec le pouvoir administratif, c'est-à-dire celui des institutions du système politique ». Cette tension peut conduire à des oppositions stériles ou au fait de s'ignorer mutuellement, comme elle peut être créatrice, si des synergies se construisent. De façon plus générale, les espaces publics créés ou occupés par les initiatives de gouvernance territoriale doivent trouver leur place dans un espace global, où se retrouvent les initiatives des citoyens, des collectivités, de l'Etat. C'est le lieu où se rencontrent les politiques publiques et les initiatives locales, les règles dictées par l'Etat et les règles construites par les agents, l'exercice du gouvernement et les pratiques et produits de la gouvernance. Comment se fait cette rencontre : doit-on parler de synergies, d'oppositions ou d'indifférence ? Tous ont pour objectif la gestion de biens qui intéressent divers acteurs du territoire, à caractère environnemental : mais parviennent-ils à unir leurs efforts ? Après avoir analysé le rôle et la place prise par ces

initiatives vis-à-vis des politiques publiques, nous nous intéresserons aux complémentarités existantes et à la façon dont elles pourraient être mieux exploitées.

3.1 Un ensemble pertinent pour des politiques publiques rénovées : substitut, complément ou source d'inspiration ?

a) Prolonger, compléter ou corriger les politiques publiques

Presque tous les projets auraient pu être mis en œuvre dans le cadre de politiques publiques. S'agissant de gérer des biens communs territoriaux, les objectifs de ces actions rejoignent les objectifs de politiques environnementales, patrimoniales et/ou territoriales. Lorsque l'on rapproche chaque projet des politiques publiques correspondantes, on constate que l'ensemble composé par les projets soutenus représente une action qui vient utilement compléter les politiques publiques, dans trois domaines.

Les politiques agricoles classiques sont complétées par un ensemble de projets (17% de l'échantillon) qui visent à promouvoir un décloisonnement de l'agriculture et atteindre de façon concertée un objectif de multifonctionnalité de l'agriculture : il s'agit d'introduire des objectifs environnementaux, paysagers, ou relatifs au cadre de vie et aux usages récréatifs des espaces ruraux. Ces actions donnent un contenu à une multifonctionnalité que l'Etat appelle de ses vœux mais peine à impulser, du fait d'une cogestion de l'agriculture avec des organisations syndicales réservées vis-à-vis de cet objectif. La concertation locale contourne cet obstacle.

D'autres projets visent à rendre effectives des instances de concertation et de gouvernance territoriale dans des domaines et à des échelles qui correspondent à l'action des collectivités publiques locales (40% des projets). Nombre de projets pourraient être le fait de commissions extra-municipales ou extracommunautaires associant des élus et des citoyens, voire des conseils de développement des pays. Mais ces structures sont loin d'être effectives partout et certaines initiatives viennent pallier leurs défaillances. Il s'agit souvent de contourner les obstacles que représentent les réticences des élus, les clivages politiques, les clivages sectoriels.

Enfin, d'autres projets visent à compléter des politiques environnementales, soit car les porteurs de projets les jugent limitées en termes de participation citoyenne, soit pour investir des domaines qu'elles explorent peu (41% des projets) : il s'agit par exemple de travailler sur l'acceptabilité sociale des aménagements liés aux énergies renouvelables, sur la gestion concertée des usages concurrents des biens d'environnement, ou sur la mise en place de services de médiation autour de l'environnement. Ce sont des champs dans lesquels les politiques publiques restent timides : les projets locaux leur montrent la voie pour investir des champs nouveaux.

Les initiatives locales étudiées viennent donc compléter l'action publique là où les acteurs locaux la jugent défaillante ou lacunaire. Certaines initiatives sont directement en relation avec des politiques publiques et affichent clairement un objectif correctif. Il s'agit surtout d'atteindre un objectif de participation citoyenne affiché dans ces politiques mais que les procédures proposées ne permettent pas d'atteindre. Ceci concerne en particulier les politiques de l'eau (notamment l'élaboration des Schémas d'Aménagement et de Gestion de l'Eau) et Natura 2000. Parfois, aucune procédure n'est proposée et il s'agit de construire des références méthodologiques pour les proposer aux acteurs publics. Par exemple, les communes doivent garantir la participation du public dans l'élaboration des documents de planification spatiale mais manquent de références méthodologiques dans ce domaine : plusieurs projets visent à construire ces références.

b) Substitut, complément ou source d'inspiration ?

Ces initiatives locales ont-elles vocation à se substituer ou à compléter durablement l'action publique ? Si tel est le cas, elles risquent de s'essouffler rapidement. Ces initiatives existeront toujours en marge d'une action publique par essence imparfaite et incomplète, mais elles ont vocation à inspirer l'action publique pour pouvoir disparaître puis renaître sous la forme de nouvelles dynamiques, dans de nouveaux champs. Certaines d'entre elles ont contribué à faire évoluer les modalités de l'action publique. Ainsi, un projet portant sur des étangs piscicoles a permis que des accords soient trouvés entre environnementalistes et pisciculteurs pour assurer d'une part une certaine régulation des populations de cormorans, d'autre part la préservation des habitats d'espèces protégées : il est pris en exemple par le Ministère de l'Environnement qui invite des acteurs confrontés à la même problématique à suivre la même démarche et procède aux aménagements réglementaires correspondants. Ailleurs, un projet de concertation entre agriculteurs et ostréiculteurs a servi d'exemple à la région Bretagne pour modifier sa politique de l'eau. Finalement, des projets parviennent à faire évoluer des politiques publiques de plusieurs façons : soit ils offrent une expérience dont s'inspirent les décideurs, soit le porteur de projet participe à la redéfinition de politiques sur la base de cette expérience, soit le projet alimente l'élaboration de politiques en apportant le fruit d'une réflexion collective. On observe que ceci fonctionne surtout là où des difficultés manifestes incitent les décideurs à s'intéresser aux solutions issues du terrain. Ceci suppose que les initiatives locales soient considérées avec attention par les pouvoirs publics.

c) Mais des initiatives en manque de reconnaissance

Malgré l'importance des enjeux, ces initiatives manquent cruellement de reconnaissance. En témoignent certaines interventions « aveugles » de l'Etat, qui agit parfois sans tenir compte de l'existant. C'est par exemple une préfecture qui engage une procédure d'élaboration d'un Schéma de Mise en Valeur de la Mer sans tenir compte des résultats d'un forum issu d'une initiative locale, qui avait abouti à décider de mettre en place des espaces de concertation : ceux-ci ne verront pas le jour alors qu'ils étaient portés par une dynamique en cours. Le peu de cas parfois accordé par l'Etat aux initiatives préexistantes apparaît encore dans l'exemple suivant : une association naturaliste ayant identifié un espace comme possible zone Natura 2000 se heurte à une opposition locale, puis une concertation conduit à un accord sur le retrait du projet accompagné d'un engagement des agriculteurs, avec les environnementalistes, à faire « mieux que Natura 2000, sans Natura 2000 ». Une collaboration peut alors s'engager, dans le cadre d'un dispositif de gouvernance endogène : c'est le moment que choisi l'Etat pour classer la zone Natura 2000, malgré l'opposition de tous. De tels exemples sont symptomatiques du manque de reconnaissance dont bénéficient ces initiatives.

Ceci transparait également dans certains écrits, par exemple le rapport du Commissariat Général au Plan (2005) sur les conflits d'usage et le rôle de l'Etat, qui n'évoque la concertation que sous une forme institutionnalisée, initiée et maîtrisée par des organisations publiques, en amont de décisions qui ne sont du ressort que de ces organisations. La concertation est envisagée au travers de commissions administratives, de débats publics, de conférences de citoyens, autant d'initiatives qui sont le fait des pouvoirs publics. Ce rapport assigne trois fonctions à la concertation : l'aide à l'amélioration dans l'élaboration du projet, un support à l'information du public concerné et une contribution à la décision. La concertation est assimilée à une simple participation à l'action publique : des initiatives de concertation décentralisées, citoyennes, ne trouvent pas de place dans cette vision. Ceci reflète une réalité souvent observée dans les actes et discours d'organisations publiques qui peinent à dépasser une vision de la gouvernance territoriale limitée à la participation des acteurs locaux à ce qu'elles font, proposent et maîtrisent.

Si ces initiatives bénéficient de peu de reconnaissance, c'est d'une part parce que l'Etat finance déjà ses propres procédures – qui relèvent d'une gouvernance territoriale exogène - d'autre part parce que ces initiatives se situent précisément dans les interstices de l'action publique, là où l'Etat est peu présent, voire défaillant. Nombre d'initiatives locales entendent jouer un rôle correctif : l'Etat gagnerait à mieux tenir compte de leur existence.

3.2 Les enjeux d'une reconnaissance : la construction de nouvelles proximités organisées et d'un capital social territorial

Au-delà du caractère correctif ou complémentaire de la gouvernance territoriale endogène, vis-à-vis des politiques publiques, d'autres enjeux apparaissent autour d'une meilleure reconnaissance de ces initiatives.

a) Un rôle à jouer dans la dynamique des échelles d'action

L'un des points communs à l'ensemble des initiatives observées est qu'elles visent à transgresser les limites imposées par certains facteurs de fragmentation des territoires et de cloisonnement des acteurs au sein de ces derniers, limites issues d'appartenances (professionnelles, sectorielles, administratives, sociales..) et d'usages divers du territoire et de ses biens d'environnement. Face à ces facteurs de fragmentation, les projets et la concertation sur laquelle ils reposent visent à faire émerger de nouvelles proximités entre agents et groupes d'agents. Il s'agit de proximités organisées, entendues par Rallet et Torre (2004) comme la capacité qu'offre une organisation de faire interagir ses membres, l'organisation désignant ici tout ensemble structuré de relations, formelles ou informelles : ce peut être une entreprise, une administration, mais aussi une communauté, un réseau social, un milieu. Au sein de ces nouvelles proximités organisées, il ne s'agit pas tant de construire une proximité d'appartenance à une organisation, sauf lorsque la concertation aboutit à la mise en place de mécanismes de coordination dans un « espace de rapports » (Gilly et Torre, 2000) formalisé, mais de construire une proximité de similitude qui découlera de l'adhésion des agents à un même espace commun de représentations, de règles d'action et de modèles de pensée (Kirat et Lung, 1995), ce qui renvoie à un « espace de référence » (Gilly et Torre, 2000). Ces nouvelles proximités organisées facilitent les interactions et coordinations entre ceux qui ont contribué à leur construction via la concertation : parfois, des règles, projets ou organisations sont mis en place, mais ce sont surtout des représentations, savoirs et objectifs partagés qui vont faciliter ces coordinations en servant explicitement ou implicitement de points de repère pour l'action, que celle-ci soit collective ou individuelle.

L'enjeu est de faire émerger ces proximités organisées à des échelles pertinentes du point de vue de l'action environnementale et plus précisément à des échelles jusqu'alors mal considérées par l'action publique. Naturalistes et associations d'escalade se rapprochent pour gérer ensemble des falaises occupées par des grimpeurs et des rapaces, chasseurs et naturalistes tentent de se construire un langage commun pour gérer des milieux naturels, l'ensemble des acteurs d'une baie tentent de se rapprocher pour agir au-delà des clivages administratifs, politiques et sectoriels : chaque fois, il s'agit de construire de nouvelles proximités pour surmonter celles qui font obstacle à la gestion concertée de biens communs territoriaux. Ceci ne va pas sans résistances et il est fréquent de voir des acteurs qui puisent leurs prérogatives dans les découpages territoriaux préexistants, s'opposer plus ou moins clairement à ces initiatives et freiner toute adaptation face à des enjeux qui supposent une gestion à d'autres échelles (Claeys Mekdade C., 2003, Beuret, 2006). Mais au-delà de ces freins et blocages, les enjeux sont considérables. L'un des enjeux de la gouvernance endogène est

de faire évoluer les découpages sectoriels et territoriaux au gré des enjeux réels de la gestion de ce qui intéresse les porteurs d'initiatives.

Les initiatives de locales étudiées émergent en faisant référence à certaines échelles d'action. Dans l'ensemble de l'échantillon, 40% des projets se réfèrent à une échelle de gestion publique préexistante, que ce soit la commune (6%), une intercommunalité (16%), le département (7%), la région (9%) ou l'échelle nationale (2%) : elles se basent sur cette échelle mais peuvent conduire à mettre en avant de nouvelles échelles de gestion. Toutes les autres initiatives se réfèrent clairement à des échelles pertinentes du point de vue de l'objet qu'il s'agit de gérer ensemble (un bassin versant, un espace naturel, un réseau d'acteurs, un site...), mais au niveau desquelles il existe un déficit d'action publique et de proximités organisées. Dans l'ensemble une grande majorité des projets met donc en avant de nouvelles échelles d'action et d'appropriation de l'action par ceux qui la portent. Elles semblent être en mesure de compléter des initiatives de gouvernance impulsées par les pouvoirs publics, dans lesquelles il est souvent plus délicat de se départir et de dépasser les découpages préexistants.

b) Renforcer un capital social territorial

A l'échelle de chaque territoire, les nouvelles proximités organisées construites par chaque projet et ses éventuels effets « boule de neige » précédemment évoqués représentent un ensemble de liens qui participent d'un capital social territorial. L'idée de base du capital social est que la famille, les amis et les collaborateurs d'une personne constituent un atout important, sur lequel elle peut compter en période de crise, qui est en soi une source de plaisir et qui peut se traduire par des gains matériels éventuels (Woolcock, 2001). On retrouve cette idée de plaisir dans les propos des porteurs de projets, lié cette fois à la construction du lien et non plus à sa seule existence. La Banque Mondiale distingue différents types de liens au cœur du capital social. Les liens de type *bonding* caractérisent les relations affectives, des affinités sociales : ce sont des liens forts, horizontaux, régulièrement activés, en général dénués de rapports de pouvoir. Les liens de type *linking* sont aussi des liens forts mais ils lient des agents qui appartiennent à des groupes différents et sont construit sur la base de complémentarités. Enfin, les liens de type *bridging* sont des liens à distance entre personnes ou entités de nature différente qui se retrouvent autour d'intérêts et d'objectifs communs. Il s'agit d'une ressource non-activée, latente, qui appartient à la catégorie des liens faibles. Les projets étudiés contribuent principalement à renforcer des liens faibles, de type *bridging*, qui peuvent ensuite devenir des liens de type *linking*. Angeon et Caron (2006) évoquent un espace relationnel renforcé par l'ensemble de ces liens. Ils permettent aux agents d'acquérir des informations essentielles visant à mieux comprendre et à anticiper leurs intentions réciproques. Les initiatives de gouvernance territoriale endogène contribuent à renforcer des liens qui renforcent un espace relationnel. Ce dernier n'appartient à aucun des agents en particuliers et entrent dans le capital social tel qu'il est considéré par Putnam (1993), selon lequel « le capital social fait référence aux traits de l'organisation sociale, tels que la confiance, les normes et les réseaux, qui peuvent améliorer l'efficacité de la société en favorisant la coordination des actions ». Ce capital n'est pas un investissement mais une externalité non-rivale produite par des comportements visant d'autres objectifs : il est ici abondé par des initiatives locales de gouvernance qui ont leurs propres objectifs environnementaux.

c) Pour une politique publique d'appui à une gouvernance territoriale endogène

Corriger ou compléter l'action publique, construire de nouvelles proximités pour faire évoluer les échelles de l'action publique, alimenter un capital social territorial, voici autant d'effets potentiels de la gouvernance territoriale et autant de raisons de l'appuyer. L'analyse des projets soutenus par

la Fondation de France nous a permis d'identifier des besoins en vue d'esquisser ce que pourrait être une politique publique d'appui à la gouvernance territoriale endogène.

Il existe bien sûr un besoin de financement : il s'agira de mettre en place une offre de financement adaptée aux rythmes, à l'originalité, à la diversité de ces initiatives, ouverte aux initiatives dont les finalités rejoignent des objectifs d'intérêt général. Ce soutien financier doit être suffisamment souple pour s'adapter à des initiatives très diverses et sans résultats immédiatement évaluables. Un soutien méthodologique peut aussi être proposé, en facilitant l'accès à des ressources particulières, notamment en matière de médiation (Cadoret, 2007). Pour répondre à ce besoin ont émergé ici et là des réseaux de professionnels bénéficiant de compétences et d'une expérience en matière de médiation et de conduite de concertations, sur la base d'initiatives locales associatives : ils pourraient faire l'objet d'un soutien spécifique.

Outre ce soutien direct, il est important d'accompagner l'innovation locale. Il s'agit de permettre à des porteurs de projets riches en idées mais dispersés, d'échanger pour co-construire des innovations à partir de leurs expériences respectives, puis de diffuser ces innovations, au bénéfice de tous. Des observatoires des initiatives locales de gouvernance territoriale de l'environnement pourraient être mis en place, afin de réaliser un travail de veille en matière d'innovation, puis de faciliter de leur diffusion. La veille pourrait aussi porter sur les fruits du dialogue. Les protagonistes en viennent très souvent à proposer de faire évoluer des règles, des organisations ou à suggérer de redéfinir des échelles et formats d'action publique. Il ne s'agit pas de souscrire à toutes ces propositions mais de les repérer et de les passer au crible de l'intérêt général : lorsqu'elles répondent à la fois à l'intérêt des acteurs qui les suggèrent et à l'intérêt général, ces propositions méritent un examen attentif.

Enfin, on veillera à exploiter au mieux les complémentarités existantes entre les formes de gouvernance, en évitant tout d'abord toute incohérence. Il est indispensable de soumettre certaines procédures exogènes, visant à mettre en place des dispositifs de gouvernance, à un diagnostic préalable portant sur les initiatives locales de gouvernance préexistantes. Ceci évitera de voir certaines dynamiques locales annihilées par des procédures venues d'ailleurs et de voir ces initiatives exogènes rencontrer des résistances qu'elles comprennent mal. Pour ce qui est des complémentarités, la gouvernance territoriale endogène permet plus facilement de faire émerger de nouvelles échelles d'action publique, adaptées à de nouveaux enjeux. Elle permet aussi à des acteurs concernés par certains biens communs territoriaux d'acquérir une légitimité et d'investir des espaces publics utiles à une gouvernance d'ensemble. Ces nouveaux acteurs et échelles d'action permettent à la gouvernance territoriale exogène d'évoluer dans ses contours. Mais cette dernière est elle-même indispensable pour compléter une gouvernance territoriale endogène qui ne peut se suffire à elle-même, faisant courir le risque d'une prise en compte exclusive de l'intérêt du « local » et des seuls groupes qui prennent l'initiative. La gouvernance territoriale exogène apporte des garanties quant à la prise en compte d'un intérêt général qui dépasse le « local ». Les politiques publiques devront donc s'attacher à articuler les formes de gouvernance exogènes et endogènes, ce qui suppose d'abord une plus grande reconnaissance des unes comme des autres.

Conclusion

L'analyse de près de trois cents initiatives locales nous a permis de tracer les contours de ce que sont les initiatives locales de gouvernance territoriale de l'environnement, en France. Ces initiatives sont très diverses en termes d'acteurs comme de thématiques. La diversité touche aussi à ce que l'on fait ensemble : en amont, en aval ou au cœur du dialogue entre les acteurs, tout dépend du stade auquel on se trouve dans un itinéraire de concertation. La plupart des projets visent d'abord à mobiliser et rapprocher des acteurs peu enclins à se parler, en amont de la concertation proprement dite, ce dont il faudra tenir compte pour mettre en place un accompagnement adapté.

Nombre de ces initiatives visent à corriger ou compléter l'action publique là où elle se révèle défaillante ou lacunaire : elles viennent prolonger des politiques de l'environnement, de promotion d'une agriculture multifonctionnelle, de participation des citoyens à l'action des collectivités publiques locales. Ces initiatives manquent pourtant de reconnaissance, ce qui apparaît clairement dans certains textes conçus pour guider des choix de politiques publiques ou dans certaines interventions de l'Etat, dans les territoires, qui tendent à ignorer les dispositifs issus d'une gouvernance endogène. Face à cela, des synergies doivent être recherchées entre des initiatives qui relèvent d'une gouvernance territoriale endogène et des initiatives et politiques exogènes aux territoires concernés, qui semblent très complémentaires. Nous esquissons les contours de ce que pourrait être une politique publique d'appui à une gouvernance territoriale de l'environnement issue d'initiatives locales.

Les enjeux sont importants. Il ne s'agit pas d'idéaliser l'initiative locale, car elle présente des risques. La concertation peut être exploitée par certains acteurs pour renforcer leur position et l'investir dans le rapport de force, pour exclure les absents de l'accès à certaines ressources, ou pour s'entendre sur des projets aux effets contestables du point de vue de l'intérêt général. Mais au-delà d'une nécessaire prudence, ces initiatives ont des impacts importants pour la construction d'un « milieu dialoguant » et son utilisation pour économiser le coût du conflit, du blocage et de la non-gestion, pour faire émerger les compromis nécessaires au développement durable et pour mettre en cohérence et optimiser la portée de l'action environnementale, à partir de contributions très diverses. Elles contribuent à faire émerger de nouvelles proximités organisées à des échelles ajustées à de nouveaux enjeux, à faire évoluer les délimitations territoriales et à doter les territoires d'un capital social territorial spécifique. Au vu de ces enjeux, il nous semble important de réfléchir à la mise en place de politiques régionales visant à identifier ces initiatives, repérer celles dont les objectifs rejoignent ceux de certaines politiques publiques, puis les soutenir en vue de créer des synergies entre l'action publique exogène aux territoires et une gouvernance territoriale endogène.

Bibliographie

- ANGEON V., CARON A., 2006. "Action collective et gestion des ressources naturelles forestières : une analyse en termes de coordination d'acteurs". *Fifth Proximity Congress*, Bordeaux, 23 p.
- BENKO G., LIPIETZ A., 1992. "Des réseaux de districts aux districts de réseaux", in BENKO G., LIPIETZ A. (eds.), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, PUF, Paris, pp. 379-388.
- BERTRAND N., MOQUAY P., 2004. "La gouvernance locale, un retour à la proximité", in *Economie Rurale* n°280, pp.77-95
- BEURET J.E., 2009. « Quels dispositifs de participation pour la gouvernance territoriale du développement durable : le cas des réserves de biosphère ». Communication aux *3ièmes journées de recherche en sciences sociales*, INRA-SFER-CIRAD, Montpellier, 9 au 11 décembre 2009
- BEURET J.E., CADORET A., 2007. "Ensemble pour Gérer le Territoire : 300 projets à la loupe". Rapport final, Fondation de France, Paris, 216 p. + annexes
- BEURET J.E., 2006. "La conduite de la concertation, pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources". Éditions L'Harmattan. Paris. 340 p.
- BEURET J.E., TREHET C., 2001. "Des médiations pour la gestion de l'espace rural", in *Le Courrier de l'Environnement de l'INRA*, n°43, pp 25-40.
- BIED-CHARRETON M., MAKKAoui R., PETIT O., REQUIER DESJARDINS M., 2004. La gouvernance des ressources en eau dans les pays en voie de développement, In *Cahiers du C3ED* n°04-01.
- CADORET A., 2007. "La médiation : outil pour une gestion durable des conflits d'usage ?" *Colloque Développement Durable et Gouvernance des Territoires*, ERSa et ASRDLF, Paris, 29 août-2 septembre 2007
- CALLON M., LASCOUMES P., BARTHES Y., 2001. "Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique". Ed. Seuil, La couleur des idées, 357p.
- CANDAU J., 1999. "Usage du concept d'espace public pour une lecture critique des processus de concertation : le cas des OLAE en Aquitaine", in *Economie Rurale*, n°252, pp 9-15.
- CLAEYS MEKDADE C., 2003. "Le lien politique à l'épreuve de l'environnement. Expériences camarguaises", P.I.E.- Peter Lang, collection Ecopolis, Bruxelles, 245p.
- COMMISSARIAT GENERAL AU PLAN, 2005. "Horizons 2020 : conflits d'usage dans les territoires, quel nouveau rôle pour l'Etat ? " Groupe Manon, projet, Paris, 31 mars 2005.
- GILLY J.P., TORRE A. (eds.), 2000. "Dynamiques de la proximité", Ed. L'Harmattan, Paris, 310p.
- HABERMAS J., 1992. « L'espace public, trente ans après », In *Quaderni* n°18
- HABERMAS J., 1978. "Raison et légitimité : problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé". Paris, Payot, 214 p.
- KIRAT T., LUNG Y., 1995. "Innovation et proximité, le territoire, lieu de déploiement des processus d'apprentissage", In LAZARIC, MONIER, (eds.), *Coordination économique et apprentissage des firmes*, Ed. Economica.
- LASCOUMES P., LE BOURHIS J.P., 1998. "Le bien commun comme construit territorial", in *Politix*, n°42, p. 37-66.
- MERMET L., 2006. "La "concertation" : un terme flottant pour un domaine mouvant ?", in *Revue Négociations*, n°5, 2006/1, pp 75-79
- PORKSEN U., 1990. "Plastictaal", Utrecht, Het Spectrum
- PUTNAM R.D., 1993. "Making democracy work : civic traditions in modern Italy", Princeton University Press, Princeton.
- RALLET A., TORRE A., 2004. "Proximité et localisation", in *Economie Rurale* n°280, mars-avril 2004, pp 25-41

- REYNAUD J.D., 1989. "*Les règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale*", Armand Colin, Paris.
- TOUZARD H., 2006. "Consultation, concertation, négociation : une courte note théorique", in *Revue Négociations*, n°5, 2006/1, pp 69-74
- WOOLCOCK M., 2001. "*La place du capital social dans la compréhension des résultats sociaux et économiques*", DRHC OCDE, Paris, pp 70-98.