



HAL
open science

Le diagnostic territorial

Eduardo Chia, Hélène Rey-Valette, Laura Michel, Christophe-Toussaint
Soulard

► **To cite this version:**

Eduardo Chia, Hélène Rey-Valette, Laura Michel, Christophe-Toussaint Soulard. Le diagnostic territorial: Un outil pour décider ensemble?. OPDE 2010. Outils pour décider ensemble: aide à la décision et gouvernance, Institut National de Recherche Agronomique (INRA). UMR Innovation et Développement dans l'Agriculture et l'Agro-alimentaire (0951)., Oct 2010, Montpellier, France. Non pagin e. hal-02758221

HAL Id: hal-02758221

<https://hal.inrae.fr/hal-02758221>

Submitted on 4 Jun 2020

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, publi es ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou priv es.



SESSION 8 Outils :

RENFORCER LA PROCEDURALITE ET BOUSCULER LES PROTOCOLES

- Un outil pour gérer le caractère intégral et processuel du décider ensemble, Laurent Thévoz, Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT-EPFL) Lausanne Suisse
- Les outils de la gouvernance des indications géographiques en faveur du développement durable : une analyse comparative des guides stratégiques, Frédéric Wallet, UMR SADAPT AgroParisTech, Paris
- Evaluation d'impact de la politique de conservation des eaux et du sol sur la durabilité des systèmes de production du bassin versant d'Oued Oum Zessar (Sud-est de la Tunisie ; Gouvernorat de Médénine) Nadia Ounalli, Mongi Sghaier, IRA Médenine Tunisie et Jean Philippe Tonneau, Cirad, UMR Tétis Montpellier
- Le diagnostic territorial, outil pour décider ensemble ! Chia Eduardo INRA-CIRAD UMR Innovation, Rey-Valette Hélène UMR LAMETA Université Montpellier 1, Christophe Soulard INRA UMR Innovation, Laura Michel CEPEL Université Montpellier 1 et Anne Laurent Pays Corbière Minervois



UNE FEUILLE DE ROUTE POUR GERER LE CARACTERE INTEGRAL ET PROCESSUEL DU DECIDER ENSEMBLE

Laurent Thévoz

CEAT - EPFL/ENAC/INTER, BP Poste 16, 1015 Lausanne, laurent.thevoz@epfl.ch

Résumé

Cette communication considère le besoin croissant qu'ont les pouvoirs publics – en tant que détenteurs du pouvoir et de la légitimité de définir le « Bien commun » - d'instruments pour organiser de manière productive les délibérations entre un grand nombre d'acteurs. Cette préoccupation est au cœur de la feuille de route « Gestion Intégrale du Décider Ensemble - GIDE ». Elle propose une grille d'analyse de l'ensemble des principaux enjeux du Décider Ensemble et un cadre de référence pour organiser l'ensemble des réponses spécifiques à donner pour en maîtriser la complexité et la conflictualité. Sa structuration et sa transparence en facilitent l'appropriation par tous les acteurs et donc la concertation des règles du jeu de manière à « Décider Ensemble du Décider Ensemble ».

Mots clés

Accompagnement de processus - Multidimensionnalité des processus - Processus de concertation – Démarche multiacteur.

1. LE PAR(T)I PRIS – UNE FEUILLE DE ROUTE, POURQUOI ET POUR QUOI FAIRE ?

1.1. L'objet - le Quoi ?

Une approche intégrale et processuelle du « Décider Ensemble » (DE)

Jusqu'ici de rares tentatives ont relevé le défi de proposer des outils pour une gestion des processus multi-acteurs qui prennent en compte l'ensemble de leurs dimensions de manière à répondre à leur complexité et au caractère processuel de toute démarche de type DE (Moore, 1986 ; Hemmati, 2002). C'est ici l'objet de notre attention. Nous considérerons que pour la mise sur pied et la conduite de démarches de type DE, il est indispensable d'adopter une approche intégrale qui considère simultanément l'ensemble des facteurs et des acteurs en présence. Parmi les approches possibles en matière de conciliation d'intérêts, nous avons pris le parti de développer celle qui privilégie son caractère processuel (Hofstetter, 2002). Le DE implique nécessairement un ordonnancement dans le temps des étapes de la démarche à suivre. Le processus qui en résulte est dynamique au sens où une proposition initiale de démarche doit toujours, au fur et à mesure de son déroulement, être ajustée pour donner des réponses aux progrès des délibérations entre les parties, ainsi qu'aux conflits qu'elles rencontrent et aux changements de conditions du contexte. Nous avons adopté en conséquence en tant que fil conducteur la question de « *Comment faciliter une démarche multi-acteur de type Décider Ensemble de manière à répondre à sa complexité et à sa conflictualité ?* ». Nous nous référerons à des cas où le DE vient en appui à des décisions publiques d'autorités politiques dont c'est légalement l'attribution. Et il s'agit d'une préoccupation clairement opérationnelle (un outil – le comment ?) destinée à favoriser des démarches de type DE pour qu'elles contribuent à la résolution de thèmes controversés, de manière à concilier leur consistance matérielle (répondre aux problèmes à résoudre) avec leur équité sociale (adhésion des parties engagées).

Le par(t)i pris d'une auto-réflexion

Cette préoccupation est issue d'une (longue) pratique professionnelle personnelle de concertation pour des thématiques liées au développement territorial. Elle a été systématisée ici, enrichie notamment par de multiples opérations de formation et d'accompagnement d'acteurs impliqués dans du DE tant en Suisse qu'en Amérique latine. L'espoir est que cette contribution puisse être largement partagée pour contribuer au débat sur les (meilleurs) outils du DE.

1.2. La problématique - le Pourquoi ?

La gestion du développement territorial est une tâche de plus en plus complexe et représente un défi majeur pour les collectivités publiques. Les principales raisons sont bien connues : multi-dimensionnalité des problèmes à traiter liés à la complexité croissante de la réalité, multiplicité des acteurs impliqués et conflictualité de leurs intérêts particuliers, imprévisibilité d'un contexte globalisé toujours plus important et actif et les limites du pouvoir des collectivités territoriales, mises au défi de contribuer à la durabilité de leur développement. Les facteurs qui plaident en faveur du développement de la collaboration entre entités territoriales, et avec des acteurs privés de l'économie et des secteurs sociaux sont bien connus :

- le périmètre des problèmes à résoudre dépasse systématiquement celui des interventions des autorités publiques responsables,
- les compétences de ces dernières ne suffisent plus à maîtriser la complexité des questions à traiter.

Au lieu de multiplier la création d'instances supra (supra-communale, suprarégionale, supranationale), les collectivités explorent de plus en plus souvent la piste de la gouvernance territoriale¹. Dans tous ces cas, des démarches de type Décider Ensemble (DE) sont alors au centre des efforts de collaboration mis sur pied par les autorités publiques. La maîtrise simultanée de la complexité et de la

¹ « L'ensemble des pratiques collectives par lesquelles l'ordre politique est produit à partir de la négociation autour de l'élaboration et de la mise en œuvre de valeurs, normes, mécanismes et procédures permettant de définir le bien commun en terme de développement territorial. Ces pratiques font appel à la coopération entre acteurs et institutions pour qu'ils mutualisent leurs connaissances, leurs ressources et leur légitimité et pour qu'ils mettent une limite à leurs pratiques unilatérales et à leur concurrence » tiré et adapté de Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique ; Pierre Hamel et Bernard Jouve, Les presses de l'université de Montréal, Montréal, 2006, pages 35 et 40

conflictualité qui découlent des tentatives de collaboration est alors au cœur des défis à affronter pour le succès de démarches de type DE.

1.3. L'objectif - le Pour Quoi ?

La feuille de route pour « Une Gestion Intégrale du Décider Ensemble -GIDE» a pour ambition de faciliter la prise en compte de l'ensemble des aspects liés au DE. Elle propose une grille d'analyse des principaux enjeux du DE qui permet d'organiser de manière cohérente l'ensemble des réponses spécifiques et partielles qu'il faut mobiliser pour concevoir et conduire de tels processus. Elle se veut accessible et transparente, à la portée des parties impliquées pour qu'elles puissent mieux maîtriser l'intégralité et la dimension processuelle du DE.

2. LA FEUILLE DE ROUTE – QUEL CONTENU?

2.1. La structure de la feuille de route – Ses dimensions ?

Nous considérerons ici que les difficultés de la mise sur pied et du succès du DE proviennent d'une part de la désarticulation entre les trois systèmes qui interviennent dans la régulation des interactions entre les parties (2.2.1) et d'autre part des enjeux liés à trois dimensions qui orientent ces interactions pour en faire une démarche intégrale de concertation, capable de conduire les parties à un accord (2.2.2.).

2.1.1. Trois systèmes de régulation qui encadrent les interactions des acteurs du DE.

L'analyse des interactions entre des acteurs impliqués dans une démarche commune de décision permet de mettre en évidence l'existence et l'intervention des trois systèmes suivants de régulation (Wilber, 2004:97-99 et 244-246 et Mockus, 2009) qui existent parallèlement et interviennent simultanément dans le DE (voir tableau 1).

- L'autorégulation propre à chaque individu (Moi). Chaque participant s'implique dans le DE pour défendre des intérêts spécifiques, ceux qu'il représente, voir ceux qui lui sont propres, en fonction de sa subjectivité et de sa morale personnelle. Il cherche à obéir à sa conscience, avec comme limite la crainte de sa culpabilité (responsabilité) personnelle. Les limites de ce système de régulation sont évidentes lorsque la mauvaise communication entre les personnes les empêche de délibérer de manière constructive, bloquant par là le DE.

Tableau 1 : Les systèmes de régulation à l'œuvre et leurs dimensions

| Les systèmes Les dimensions | <u>Auto-Régulation</u> | <u>Régulation légale</u> | <u>Régulation mutuelle</u> |
|--|-------------------------------|---------------------------------------|--|
| <u>Les Acteurs</u> | L'individu | L'Etat | Un groupe social |
| <u>L'Entité représentée</u> | Moi | L'ensemble collectif | Nous (nos proches) |
| <u>Les Intérêts en jeu</u> | Intérêts personnels | Bien commun | Intérêts collectifs |
| <u>Le Point de vue</u> | Subjectivité | « Objectivité » | Intersubjectivité |
| <u>Le Cadre de référence</u> | La morale | La loi | La culture |
| <u>La Motivation positive</u> | Obéissance à sa conscience | Reconnaissance et respect des lois | Identité et reconnaissance sociale |
| <u>Les Limites</u> | Crainte de la culpabilité | Peur de la sanction légale | Peur du rejet social |

- La régulation mutuelle entre participants. Elle se développe à l'échelle de groupes sociaux (Nous). Dans le DE, les participants partagent un intérêt commun pour une même thématique. C'est elle qui les rapproche et les conduit à former un groupe au sein duquel s'organiseront leurs échanges (déliérations intersubjectives). Ils ne sont pas nécessairement proches au sens où ils partageraient des traits culturels communs et seraient mus par une identité commune (bien que cela puisse arriver). Mais ils partagent bien la nécessité d'être reconnu socialement et la crainte du rejet social, que pourraient entraîner des comportements réprouvés par les groupes d'intérêts qu'ils représentent et dont ils défendent les intérêts, ou encore par l'ensemble des autres participants au DE.

Ce type de régulation rencontre ses limites en particulier lorsque des initiatives d'entités privées et publiques se trouvent en concurrence ou en contradiction entre elles. C'est particulièrement le cas lorsque de nombreux acteurs aux intérêts différents se trouvent face à face. Les modalités sociales traditionnelles de régulation ne suffisent alors souvent plus à assurer des interactions équilibrées et constructives.

- La régulation légale, issue d'un Etat de droit. Les pouvoirs publics sont chargés de définir et de mettre en œuvre le bien commun. Avec le DE, ils associent à la définition matérielle du bien commun un ensemble d'acteurs qui, selon les circonstances, comprend des participants individuels, (les Moi), des organisations et groupes constitués (les Nous) ainsi que les entités qui les représentent (Tous les autres). Cette régulation est gage du respect d'une objectivité dans le traitement des thèmes matériels abordés. Elle est dépositaire des dispositions légales (lois, politiques publiques) que les parties sont amenées à reconnaître et à respecter, sous peine de sanctions légalement définies.

Ce dernier type de régulation n'est pas sans rencontrer ses propres limites, en particulier lorsque la mise en œuvre de différentes dispositions légales est mutuellement exclusive, comme lors des fameux conflits d'objectifs (exemple de la construction d'éoliennes dans des zones naturelles protégées).

L'intervention simultanée et juxtaposée de ces trois régulations qui interagissent les unes avec les autres pose des problèmes sérieux au DE. Pensons simplement aux cas où la volonté politique s'appuie sur le cadre légal pour ne rien négocier et imposer une interprétation unilatérale de sa mise en œuvre, ou encore lorsqu'une des parties a la possibilité de faire du chantage et de mettre sous pression toutes les autres (une multinationale qui impose ses conditions de localisation, un syndicat qui séquestre les dirigeants). Ces dérives sont des exemples des enjeux que le DE doit affronter et auxquels il se doit de donner des réponses robustes.

Dans des situations où le DE intervient comme une des options possibles pour la prise de décisions collectives, ces trois systèmes de régulation ne sont plus nécessairement ajustés les uns aux autres, ne sont plus complémentaires sous la pression des intérêts en présence. Chacune des parties peut être tentée d'imposer ses règles du jeu, c'est-à-dire son type de régulation aux dépens des autres pour mieux défendre ses intérêts. Rien d'étonnant dans de telles conditions à ce que certains processus de décision soient bloqués et/ou fortement controversés.

Le défi pour les démarches du DE est alors d'être capable de (ré)ajuster entre eux ces trois systèmes de régulation pour donner un cadre aux interactions entre les parties qui facilite leurs accords².

Notre question initiale, qui mettait l'accent de manière générale sur la multi-dimensionnalité du DE, sa complexité et sa conflictualité, peut maintenant être précisée de la manière suivante : « *Comment (ré)ajuster chacun des trois systèmes de régulation à l'œuvre dans le DE et leurs relations?* ». Les chapitres 2.2.1 à 2.2.3. et 2.2.6. tenteront d'y répondre

² L'ajustement entre ces trois types de régulation a aussi des incidences favorables à la productivité économique si l'on en croit les travaux du prix Nobel d'économie, Douglas North.

232. Trois dimensions qui orientent les interactions entre acteurs du DE

Les systèmes de régulation sont nécessaires mais pas suffisants pour qu'une démarche de type DE aboutisse. Il faut encore l'orienter vers une finalité, veiller à son insertion dans son contexte et tenir compte de sa propre complexité et de son évolution dans le temps. Les trois dimensions suivantes complètent celles ayant trait à la régulation des interactions entre acteurs, pour donner au DE son caractère intégral.

- la finalité du DE. De manière générale nous considérons que le caractère participatif³ des démarches conduit à des accords dont la portée, en termes de partage du pouvoir de décision, peut varier considérablement selon les circonstances. Il est alors essentiel de considérer la nature des accords auxquels les parties pensent arriver au terme du DE, et ce en fonction de leur incidence sur les solutions finalement mises en œuvre.
- le contexte du DE. Toutes les démarches de DE se déroulent à un moment précis et dans un lieu unique, «ici et maintenant». Elles ne se déroulent pas dans un « vide » politique, institutionnel, économique ou social. Il y a donc toujours un contexte concret dont les conditions sont des données non négociables qui influencent activement et directement le DE ; elles sont hors de portée des protagonistes du DE et doivent par conséquent être systématiquement prises en compte.
- la dynamique du DE. Le DE a inévitablement un caractère processuel dans le sens où il se déroule dans le temps et que la succession des événements introduit toujours des éléments nouveaux, imprévus. Ses caractéristiques peuvent changer au fil du temps pour répondre à de nouveaux enjeux qui apparaissent peu à peu. De plus, les interrelations entre les dimensions identifiées jusqu'ici donnent aussi un caractère dynamique au DE. Il faut alors souvent modifier le dispositif du DE, tel que défini à ses débuts, en raison de l'implication de nouveaux acteurs qui s'invitent aux délibérations ou de personnes qui se retirent du processus, d'un aspect nouveau qui doit être pris en compte ou encore des premiers résultats partiels.

Nous pouvons maintenant compléter notre question initiale de la manière suivante : « *Comment tenir compte des aléas d'un contexte changeant et du dynamisme du processus à l'œuvre pour servir au mieux la finalité du DE?* ».

a. Le contenu des six dimensions de la feuille de route

Une fois définie la structure et les principales dimensions à considérer dans le DE nous présentons maintenant leur contenu, constitutif de la feuille de route pour une « Gestion intégrale du DE ». Pour chacune des six dimensions nous présenterons :

- Sa nature, c'est-à-dire l'aspect spécifique du DE auquel elle se réfère (en bleu dans le schéma)
- Ses apports ou la manière dont elle contribue spécifiquement au DE (en jaune)
- Ses fonctions, les aspects et les questions à considérer pour contribuer effectivement au DE.

Prises ensemble, ces dimensions constituent donc une feuille de route pour orienter l'attention et la réflexion au moment de concevoir et de conduire une démarche de DE. Elles proposent un ensemble de considérations qui ne seront pas développées au niveau des recommandations de détail quant aux concepts et aux instruments spécifiques à utiliser. La place nous manquerait ici pour le faire, mais surtout nous pensons important de laisser à chacun-e la possibilité et la responsabilité de recourir à ses propres connaissances et savoir-faire pour mettre en place des réponses adaptées (voir le schéma, pour une vision globale de l'outil).

i. L'objet du DE et la gestion de la complexité

Cette première dimension fait référence au(x) thème(s) qui se trouvent au centre des préoccupations des parties engagées dans le DE et à leur complexité croissante, due à la multiplicité des aspects qui sont à prendre en compte (multi-dimensionnalité). Un nombre toujours croissant d'experts et de spécialistes participent au DE, comme par exemple en matière de développement territorial où il n'est

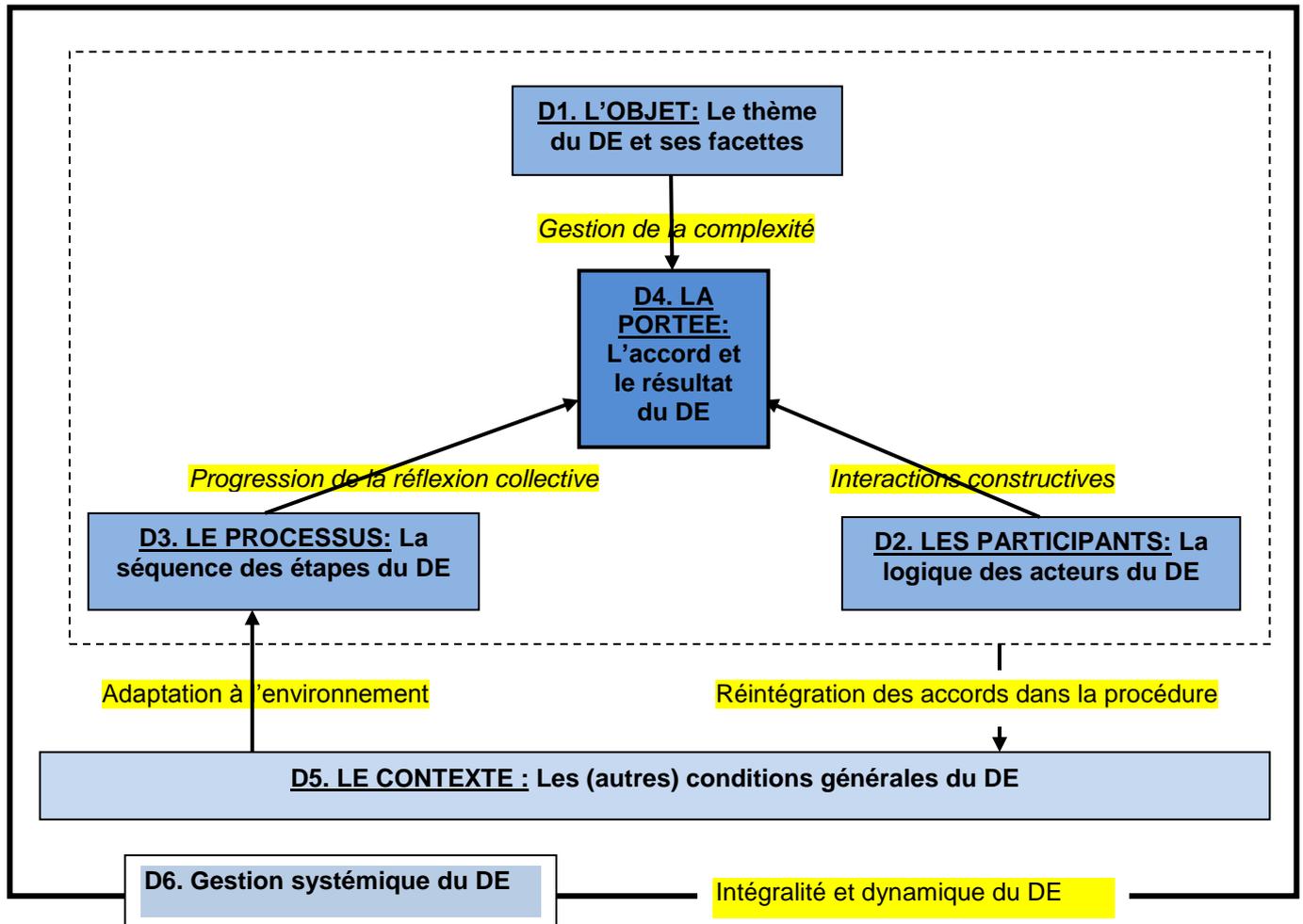
³ Pour plus de détail sur notre conception de la participation, se référer à Godbout, 1983 et à Thévoz, 2006.

pas rare de voir se côtoyer des urbanistes, des économistes, des architectes, des ingénieurs en transport, de l'environnement, etc.

De difficiles controverses techniques doivent alors être démêlées, conduisant le DE à devoir alors faire face à :

- Différentes propositions sectorielles antagoniques, qui sont avancées par des experts mobilisés par les parties en présence pour défendre leurs points de vue. Le DE doit donc être capable de répondre aux conflits entre experts.

Schéma 1 : Les six dimensions (D) du DE et leurs relations



- La prise en compte simultanée de différentes approches sectorielles puisque leurs interrelations font partie des défis nouveaux à affronter (dimension systémique), particulièrement actifs dans le territoire. Pensons seulement aux effets d'une installation peut attractive (aéroports, centres sociaux pour personnes défavorisées et en difficulté, etc.) sur la moins-value des terrains voisins.

Cette dimension a pour ambition de répondre à la question spécifique de « *Quels sont les aspects matériels que le DE doit considérer et comment procéder pour maîtriser leur complexité ?* ». Elle prétend réaliser ainsi un apport spécifique au DE à travers la mise au point de solutions pertinentes et viables, capables de répondre aux défis matériels à relever tels que définis par les parties impliquées.

L'ensemble des dispositions légales (régulation légale) et des connaissances techniques sont ici mobilisées pour traiter les aspects matériels de la manière la plus rigoureuse (objective) qui soit. Le principal défi rencontré tient aux contradictions qui peuvent apparaître entre différentes contraintes légales et/ou matérielles.

Le DE doit alors considérer les fonctions suivantes⁴ pour traiter spécifiquement des aspects matériels au centre des préoccupations des parties impliquées :

- Existence d'un point de départ commun, comme par exemple un diagnostic préliminaire ou une première ébauche de solution, encore à développer
- Identification et analyse des différentes facettes du problème, de la situation du point de vue technique, juridique, économique, social, culturel, etc. L'historique du problème est alors un passage obligé
- Identification et considération des facteurs locaux spécifiques. Les enquêtes de terrain peuvent être de grande utilité
- Délimitation du périmètre spatial (étendue) et thématique (facteurs) du problème, de la situation pour déterminer « ce qui sera traité et ce qui ne le sera pas »
- Identification et traitement de l'interdépendance entre les différentes facettes du problème pour considérer à la fois la multi-dimensionnalité et l'intégralité de la situation. Les approches systémiques sont ici recommandées
- Considération du cadre légal, ainsi que des politiques publiques pertinentes
- Identification et traitement des lacunes d'information, si nécessaire par le biais de travaux de recherche et d'analyses ad hoc pour lesquels il faut disposer des ressources et du temps nécessaires
- Elaboration et comparaison des options de solutions, y compris le statu quo (ne rien faire). Les critères et méthodes de comparaison sont traditionnellement une question critique, importante et difficile.

ii. Les participants au DE et leurs interactions constructives

Cette seconde dimension considère l'ensemble des acteurs qui sont impliqués dans le DE pour y défendre des intérêts particuliers. Le DE met en présence des personnes et non pas seulement des parties. Il est donc essentiel de se préoccuper de tous les aspects de communication que la médiation interpersonnelle aborde. En sus, le DE doit encore se soucier du défi spécifique que représente les délibérations entre de nombreux protagonistes, sur une grande variété de sujets et dans des cadres très différents, qui vont du débat grand-public à la TV jusqu'à des groupes de travail spécialisés en passant par des réunions de caractère local.

Il s'agit alors de se préoccuper de « *Qui participe au DE, à quel titre et comment, pour s'assurer que chaque participant puisse bien défendre ses intérêts tout en contribuant au DE ?* ». Il faut mobiliser toutes les ressources qui facilitent les délibérations entre les parties (auto-régulation individuelle) de manière à ce que chacune d'entre elles ait à la fois la capacité de défendre ses propres intérêts en fonction de la subjectivité propre à chaque participant, et celle de contribuer à la construction d'une solution qui rencontre les intérêts des autres parties, mettant ainsi des limites à la subjectivité individuelle. Les fonctions suivantes sont alors essentielles pour assurer des délibérations constructives, basées sur une bonne communication entre les parties impliquées dans le DE :

- Identification des acteurs du DE, de leur rôle et de leurs intérêts. Il est important de définir clairement quels seront les acteurs qui seront informés, ceux qui seront consultés et ceux qui, finalement, prendront part à la concertation (co-construction) des solutions communes. La question de la place des experts, des responsables de l'administration publique, des communicateurs et du grand public doit être clarifiée
Il faut souligner l'importance de la clarification de la place des autorités politiques. Elles ont en effet le privilège d'être les seules à pouvoir jouer sur plusieurs niveaux. Elles peuvent à la fois participer au DE et s'en distancer lorsqu'elles doivent ratifier les accords conclus au terme du DE (voir le point 2.2.4.). Elles ont à ce titre une responsabilité particulière de transparence (annoncer leurs intentions et leur implication dans le DE) et de cohérence (garantir les relations entre le DE et les décisions formelles, publiques)
- Prédilection à la collaboration et comportement individuel des acteurs (individus) et des parties (entités) conviés à participer au DE. Il s'agit là de s'assurer de la volonté de collaborer des parties impliquées dans le DE, et du renoncement à leurs relations de concurrence et des stratégies « gagner-perdre » qui les accompagnent. Il faut alors, et en particulier, être attentif à la nécessité commune de collaborer et à la volonté politique de le faire. La reconnaissance

⁴ L'ordre de leur présentation est aléatoire. Il faut de plus considérer qu'elles interagissent les unes sur les autres comme par exemple pour la délimitation thématique du DE relative au cadre légal et aux politiques publiques à considérer. Cette remarque vaut aussi pour les fonctions des cinq autres dimensions présentées.

par les acteurs en présence de l'interdépendance de leurs objectifs est une condition nécessaire au DE: chacun doit être convaincu que des décisions unilatérales ne conduisent à aucune solution viable. Sinon personne ne collaborera pas ou seulement avec des arrière-pensées ! Cette volonté générale doit être complétée par un sentiment d'urgence, par la pression du problème et la nécessité de lui trouver une solution à court terme. Le statu quo (ne rien faire en commun, continuer à agir chacun pour soi) ne doit et ne peut pas être une option acceptable pour les protagonistes du DE. Ce sont là des conditions exigeantes qu'il n'est pas facile de réunir. Elles peuvent conduire à ce que le DE doive renoncer, à ses débuts pour le moins, à la participation de l'ensemble des protagonistes

- Légitimité des participants impliqués dans le DE à représenter leur entité de référence (mandat de représentation). Le DE doit pouvoir s'assurer de la légitimité avec laquelle les personnes qui délibèrent peuvent parler au nom de l'entité qu'ils représentent et de la mesure dans laquelle ils peuvent l'engager pour définir une solution commune. Il en va de la crédibilité des négociations entre les parties du DE. Il est essentiel que les progrès enregistrés ou les obstacles au DE correspondent à des engagements institutionnels et non pas seulement à des prises de positions personnelles
- Existence et promotion d'un climat de confiance entre les acteurs et entre les parties. Sa promotion doit prendre en compte les relations pré-existantes entre les parties, souvent chargées de distance et de méfiance. Des initiatives qui permettent de consolider un climat ouvert et constructif entre les parties engagées dans le DE sont certainement un atout important (Le Cardinal, Guyonnet et Pouzoulic ; 1997)
- Gestion des relations interpersonnelles, tout au long du DE, en particulier par le recours à l'écoute active, à la communication non-violente et à la gestion des tensions interpersonnelles
- Promotion de « négociations rationnelles », basées sur les intérêts des parties et non pas sur leur position (voir les apports de l'école de Harvard et par exemple Fischer R., Ury W., Patton B, 1981)
- Gestion d'outils et de méthodologies pour faciliter le dialogue collectif, alternant les grands et les petits groupes de travail, comprenant une visualisation systématique des résultats des échanges
- Gestion des déséquilibres existants entre participants, puisqu'ils peuvent avoir des expériences et des capacités très variables à participer activement au DE. Ceux qui ne sont pas familiarisés avec la complexité des sujets traités et de la démarche doivent être soutenus
- Respect des rôles respectifs et gestion des comportements des différents participants, en particulier en ce qui concerne les experts techniques, les responsables administratifs, les représentants institutionnels et les autorités politiques
- Incorporation en cours de route de nouveaux participants puisqu'au fil du DE les inévitables changements de personnes (suite par exemple à des élections politiques, à des promotions administratives ou des retraites, à des déménagements) imposent de devoir introduire de nouveaux participants en cours de route pour qu'ils puissent contribuer pleinement et rapidement au DE.

iii. Le processus du DE et la progression de la réflexion collective

La troisième dimension s'intéresse à l'ordonnement dans le temps des activités déployées dans le cadre du DE. En effet les simples délibérations entre parties ne garantissent pas encore le rapprochement des points de vue et des propositions. L'organisation du DE doit permettre aux participants de progresser dans la connaissance et la compréhension de leurs intérêts respectifs, pour qu'ils puissent ensuite avancer vers la concertation d'une solution pertinente (qui réponde au problème), faisable (pour laquelle les parties impliquées disposent des moyens nécessaires à sa mise en œuvre) et partagée (que les parties se sont appropriées et à laquelle elles adhèrent).

Il faut alors répondre à la question de « *Comment faciliter la progression de la réflexion collective entre les acteurs du DE ?* ». Elle entend contribuer de cette manière au DE en s'assurant que le déroulement des activités du DE permette aux participants de construire ensemble et progressivement (pas à pas) une solution commune. La régulation mutuelle nécessaire aux acteurs pour progresser ensemble vers la recherche d'une solution implique la mobilisation de divers concepts et instruments nécessaires pour la mise sur pied des aspects processuels du DE. Les fonctions suivantes ont donc pour objet de permettre un bon agencement des activités et une gestion du temps qui rendent effectives les délibérations entre les parties du DE :

- Elaboration d'une proposition de processus participatif, équitable et organisé en étapes progressives, qui considère l'ensemble des fonctions signalées dans les six dimensions ; cette

proposition inclus le budget du DE et la répartition de son financement entre les parties. Elle porte donc sur les fameuses « règles du jeu »

- Concertation des « règles du jeu » du DE à partir d'une proposition initiale. Cet accord est le fruit de la volonté et de la capacité des parties à « Décider ensemble du DE », à décider ensemble et initialement de comment conduire le DE (voir le chapitre 3). Ce doit être le premier résultat (partiel) du DE dont la formalisation est importante
- Organisation des relations entre les procédures administratives et légales qui interviennent directement et le processus participatif propre au DE, pour assurer la progression des dossiers et éviter des blocages ponctuels
- Articulation et synchronisation entre les différents moments d'information, de consultation et de concertation tout au long du DE. Ces modalités sont étroitement complémentaires et au service d'une bonne communication du DE
- Consultation entre les participants au DE et leurs entités respectives
- Conception, préparation, conduite et conclusion des réunions du DE, puisque ce sont les éléments constitutifs et essentiels à toute démarche collective
- Gestion des relations bilatérales ou informelles entre les parties, ainsi celles du médiateur-trice avec l'une ou l'autre des parties du DE (caucus)
- Gestion du temps pour chacune des activités et pour l'ensemble du processus, tout au long de son déroulement
- Formalisation des accords partiels et définitifs
- Traçabilité de la progression des activités et des résultats (partiels) obtenus pour la transparence et la communication du DE
- Définition et concertation des modifications des règles du DE au cours de son déroulement, en fonction des besoins, et en particulier en regard des progrès réalisés ou de conflits.

iv. La portée de l'accord au terme du DE et son appropriation

Cette dimension traite d'un aspect central du DE : le partage du pouvoir de décision impliqué par le fait précisément de décider ensemble. La question qui est alors au centre des préoccupations est de savoir « *Quelle est la portée de l'accord conclu, au terme du DE ?* ». Le caractère évidemment participatif des démarches conduit à des accords dont la portée, en termes de partage du pouvoir de décision, peut varier considérablement selon les circonstances. Il est alors essentiel de s'attarder sur la nature des accords auxquels les parties pensent arriver au terme du DE. Cette dimension permet de définir les modalités de la réintégration dans les procédures légales existantes des accords auxquels arriveront les parties. C'est là sa contribution spécifique au DE. Cette réintégration est indispensable pour transformer un accord entre des parties en une décision formelle qui engagera les pouvoirs publics (Guy-Ecabert, 2002 :202-204).

Trop souvent cette question n'est pas traitée ou de manière imprécise et superficielle; ce qui prépare des conflits et des frustrations futures lorsque les parties se rendent compte que leurs attentes quant aux effets et aux conséquences concrètes du DE n'ont pas été satisfaites. Ce genre de confusion conduit souvent à des malentendus voire à de graves manipulations du DE. Schématiquement, la portée d'un accord au terme du DE peut être de trois natures différentes, selon les cas (Thévoz, 2006). Cela peut aller de la simple transmission d'une proposition pour information (que cela soit à des autorités publics ou à des organisations économiques ou sociales) à la concertation (ou co-construction) d'une solution entre toutes les parties impliquées en passant par une consultation des parties intéressées par les autorités responsables. Les protagonistes du DE ont alors pour tâche essentielle d'accorder entre eux, avant d'initier la démarche, la portée des accords qu'ils espèrent conclure au terme du DE. Ils ont à leur disposition les trois possibilités suivantes pour définir la portée de leurs futurs accords :

- Option 1 - Proposition: l'accord consiste à ce que la solution des participants au DE soit présentée, pour Information, aux autres parties impliquées. Les autorités publiques en particulier ne prennent aucun engagement par rapport cette proposition; ils considéreront de toutes façons d'autres variantes avant et pour leur décision finale.
- Option 2- Recommandation: l'accord consiste à ce que la proposition de solution, issue du DE, sera prise en compte par les autorités (et aussi par les autres parties) qui l'attendent avant de se prononcer en dernière instance sur la solution à mettre en œuvre. Les autorités peuvent s'écarter des résultats de cette Consultation, s'engageant toutefois à en expliquer les motifs aux autres partenaires.

- Option 3 - Engagement contraignant: l'accord correspond à une solution partagée par toutes les parties impliquées qui s'engagent à en respecter le contenu au moment de la faire passer dans la réalité. Ce résultat est le fruit d'une Concertation (ou co-construction) entre les parties engagées. Et cet engagement est aussi valable pour les autorités publiques, partie prenante du processus du DE, lorsqu'elles doivent ratifier par une décision formelle et légale le contenu des accords passés pour assurer leur mise en œuvre.

v. Le contexte du DE et la réintégration des accords

La cinquième dimension traite de l'articulation du DE avec son contexte, c'est-à-dire des éléments qui l'influencent directement sans qu'ils puissent être modifiés par les parties en présence. Il faut alors répondre à la question de « *Comment tenir compte des conditions du contexte qui influencent directement le DE ?* », pour que celui-ci garde toute sa pertinence face à des conditions environnementales changeantes ou impératives. Le DE doit en effet rester en prise avec la réalité dans laquelle il évolue et doit nécessairement s'insérer. Les accords du DE qui sont transformés en décisions politiques formelles doivent rester soumis aux droits des citoyens de les remettre en question, selon les dispositions existantes. Le DE ne peut pas conduire à une mise entre parenthèses (marginalisation) des voies démocratiques existantes au profit d'un accord entre des parties qui ont été directement convoquées et impliquées. En effet, les citoyens qui ne prennent pas part directement au DE sont néanmoins directement concernés par la portée des accords conclus au terme du DE. Toute démarche de DE se doit donc de respecter les droits de contrôle démocratique des citoyens et des citoyennes sur les processus participatifs de décision, ainsi que sur leurs résultats finaux (Zwetkoff, 1997 :17). C'est évidemment et particulièrement le cas dans les pays où existent des mécanismes de démocratie semi-directe comme les initiatives et les référendums.

Les fonctions suivantes ont alors pour ambition de permettre au DE de rester en syntonie avec son contexte, en tirant parti des opportunités qu'il offre pour se consolider, tout en se prémunissant des risques de déstabilisation:

- Articulation du DE avec toutes les procédures en marche qui peuvent l'influencer, même celles qui n'ont pas de relation directe avec la thématique générale (comme par exemple l'agenda régional général ou les aléas de la vie institutionnelle de chacune des entités participantes), de manière à synchroniser les démarches qui se déroulent en parallèle et à éviter les interférences et les blocages
- Suivi du contexte général au plan politique (appui des autorités), social (partage des priorités et de la démarche) et économique (conditions cadres)
- Organisation des relations publiques pour que le grand public puisse suivre le déroulement du DE et de ses résultats intermédiaires ; cela implique un travail étroit et délicat avec les médias vu les controverses qui souvent entourent les thèmes qui font l'objet du DE.
- Suivi de la formalisation de la ratification par les autorités des accords conclus au terme du DE, selon ce qui a été conclu quant à leur réintégration dans les procédures légales (voir le point 2.2.4.)
- Suivi de la mise en œuvre des accords partiels obtenus pendant le déroulement du DE
- Suivi et contrôle du comportement et des attitudes du médiateur, de la médiatrice pour garantir son impartialité (ou équidistance) entre les parties
- Évaluation du DE, concomitante et/ou ex-post, de manière à ajuster la démarche et à en tirer des apprentissages utiles au développement général du DE.

vi. La gestion systémique du DE, de son intégralité et de sa dynamique

Cette dernière dimension fait référence au caractère systémique du DE. C'est-à-dire qu'elle considère à la fois l'intégralité du DE à travers l'ensemble des relations qui lient entre elles toutes ses dimensions et sa dynamique lorsqu'elle prend en compte son évolution au fil du temps, tout au long du déroulement du processus du DE, depuis les premières tentatives informelles jusqu'à la conclusion des accords formels.

Il s'agit maintenant de savoir « *Comment concevoir, conduire et conclure le DE compte tenu de son caractère intégral (multidimensionnel) et dynamique (évolutif, incertain)?* ». C'est là plus une préoccupation générale et stratégique qu'une tâche concrète et bien précise. Dans ce sens, le principal défi à relever est de garder une vue d'ensemble du DE. Les propositions d'organisation du DE doivent être complètes et flexibles, aussi lorsque les conditions du contexte ou de l'une ou l'autre

de ses caractéristiques propres changent. Elles ne peuvent pas être définies une fois pour toutes. Il est important de résister à la tentation de ne considérer que certaines de ses caractéristiques ou d'oublier les effets réciproques que peuvent avoir entre elles les dimensions retenues.

Il s'agit dans ce sens d'assurer les fonctions suivantes:

- Définition de ce qui est négociable et de ce qui ne l'est pas, pour chacune des cinq dimensions précédentes. Lors de la mise en place du DE, tout peut faire l'objet d'un enjeu pour les parties ; lesquelles doivent s'assurer qu'elles partagent bien les mêmes attentes sur des sujets comme par exemple la liste des participants, la clé de répartition des coûts du DE, la nature plus ou moins contraignante des accords conclus ou encore le périmètre du territoire à considérer. Les parties impliquées doivent aussi être prêtes à renégocier les conditions du DE tout au long de son déroulement, au vu des changements dont il peut souffrir.
- Elaboration d'une proposition de processus participatif, équitable et organisé en étapes progressives, qui considère l'ensemble des fonctions signalées dans les six dimensions ; cette proposition doit inclure le budget du DE et la répartition de son financement entre les parties.
- Concertation des « règles du jeu » du processus participatif à partir d'une proposition initiale (voir le point antérieur). L'accord qui en résulte est le fruit de la volonté et de la capacité des parties à « Décider ensemble du DE ». Ce doit être le premier résultat (partiel) du DE dont la formalisation est importante.

Cela revient donc à relever le défi:

- d'articuler les trois systèmes de régulation en présence de manière cohérente et consistante: l'auto-régulation individuelle, les régulations mutuelles et légales (voir 2.1.1.) ;
- d'orienter correctement le DE et son déroulement quant à sa portée, son insertion dans le contexte et sa dynamique générale (voir 2.1.2.).
- Pilotage de la dynamique des relations entre les cinq premières dimensions durant l'ensemble du processus, en accompagnant les participants tout au long du DE pour les aider à l'ajuster au fur et à mesure de ses propres progrès (accords partiels) et de ses inévitables conflits (blocages).
- Accompagnement de la définition concertée et de la mise en marche d'un dispositif pour la mise en œuvre des accords pour assurer la pérennité du DE. L'intégralité du DE oblige à traiter de cette difficile question. Non seulement les controverses ne prennent pas fin avec un accord formel au terme du DE, mais de plus en plus fréquemment les accords conclus devraient être ajustés voir révisés en raison de modifications du contexte général. L'irruption d'une nouvelle solution technologique est un cas classique.

C'est là un défi supplémentaire: après le Décider, il faut penser aussi au « Mettre en Œuvre Ensemble » pour aller jusqu'au bout et partager les résultats concrets.

CONCLUSION : DÉCIDER ENSEMBLE DU DECIDER ENSEMBLE.

«La rationalité a moins à voir avec le fait de posséder un savoir qu'avec la manière dont les sujets capables de parler et d'agir utilisent leur savoir c'est-à-dire c'est la manière spécifique d'utiliser ce savoir qui décide du sens de la rationalité en fonction de laquelle se mesure chaque fois le succès de l'action» (Habermas, 1993 : 69-70). Prise dans son ensemble, la feuille de route GIDE permet aux parties prenantes du DE de définir entre elles les réponses à toutes les questions abordées jusqu'ici, avant de délibérer. Elle permet donc de poser et de répondre à la question de « Qui et comment décider du DE ? », ou plus spécifiquement à celle du « Comment les parties engagées dans le DE décident-elles du contenu à donner à ses cinq dimensions du DE et à leurs interactions, pour prendre en compte son caractère intégral et dynamique? ». Le DE est indissociable d'une démarche qui se doit d'être exemplaire si elle veut être couronnée de succès. Ses caractéristiques doivent être acceptables pour toutes les parties engagées. Personne ne peut ou ne devrait imposer une démarche de type DE aux autres parties ou bien lui donner des caractéristiques qui favorisent une de ces parties. « La réaction d'un individu aux effets distributifs indésirables d'une décision d'implantation est moins négative, moins destructrices si cette décision est le fruit d'une procédure qu'il juge juste ... indépendamment du contenu de la décision» (Zwetkoff, 1997 :17). Les règles qui président au DE doivent être concertées par ses acteurs, avant son déroulement, afin que ces derniers en partagent les résultats.

Confrontés à plusieurs incertitudes, celles sur l'objet du DE liée aux thèmes à traiter, sur leurs relations ou encore sur les conditions du contexte, les acteurs du DE doivent décider de s'y impliquer. La concertation des termes du DE, « le DE du DE », leur permet alors de se mettre d'accord sur les règles qui présideront à leurs futures délibérations et à leur propre modification. Dans ce sens, l'apport de la feuille de route GIDE est essentiel pour la définition de « règles du jeu » qui soient partagées ; elle peut contribuer par là directement à la consolidation du climat de confiance entre les protagonistes, nécessaire à leur collaboration (voir Le Cardinal, Guyonnet et Pouzoulic, 1997).

COMPLEMENT : L'UTILISATION DE LA FEUILLE DE ROUTE – POUR QUI, QUAND ET COMMENT ?

La feuille de route « Gestion Intégrale du Décider Ensemble -GIDE » se veut un outil souple et ouvert, qui puisse être utilisé par des acteurs très différents et à des moments toujours singuliers.

a. Variété des destinataires

La feuille de route « Gestion Intégrale du DE » est d'abord destinée aux personnes chargées d'accompagner et de faciliter le DE (médiateurs-trices). Elle leur permet d'avoir une vue d'ensemble du DE et de faire des propositions complètes et cohérentes aux parties concernées. Elle est aussi destinée aux autorités responsables politiquement du DE, pour qu'elles puissent en apprécier l'opportunité. Finalement, l'ensemble des parties impliquées peuvent la mettre à profit pour contribuer activement à la définition des « règles du jeu » du DE. Sa représentation schématique en fait un outil facile à comprendre et à partager par tous. Les acteurs du DE peuvent alors se charger eux-mêmes ou pour le moins être de réels protagonistes de la conception et de la conduite du DE, renforçant ainsi leur propre capacité à organiser et à conduire le DE (« empowerment ») : « *Ce qui est proposé par le médiateur est quelque chose comme un accompagnement, c'est-à-dire une procédure pour aider les protagonistes dans une recherche de mise en sens des situations qui débouche progressivement sur des normes partagées et consenties...* » (Volckrick, 2005 :157).

b. Variété de contextes d'utilisation

Un outil à mobiliser aux différents stades d'une démarche

La feuille de route est conçue comme une aide à la décision du DE aux différents stades de son déroulement, de manière à l'accompagner depuis sa conception et sa préparation jusqu'à sa conclusion, en passant par son déroulement et ses ajustements inévitables, en cours de route. Dans ce sens, il permet un accompagnement permanent de la dynamique du DE.

Un outil de gestion des instruments spécialisés du DE

Cet outil facilite l'assemblage des différents instruments existants qui interviennent pour des aspects spécifiques. Il permet de prendre en compte et de combiner les exigences posées par les enjeux identifiés dans les six dimensions considérées. Il fonctionne ainsi comme une « check-list » pour les parties impliquées dans le DE.

Un outil pour les différents niveaux du DE

C'est un instrument applicable au moment de la conception d'ensemble d'une grande opération de DE. Il peut contribuer aussi à la conception et à l'organisation d'une partie d'un processus général, comme par exemple pour des événements très ponctuels, une réunion locale et/ou une séquence très limitée d'activités (une enquête auprès d'usagers, par exemple). La similitude des dimensions et des questions considérées facilite l'emboîtement d'activités menées à des niveaux différents, comme par exemple lors du passage d'un groupe de travail thématique à une instance de pilotage, pour en faciliter la cohérence.

c. Un instrument souple et adaptable

La feuille de route GIDE est enfin un instrument souple dans le sens où il est flexible et peut être complété et adapté en fonction des situations, des besoins des utilisateurs et de leurs propres expériences et connaissances. Il est aussi ouvert puisqu'il est accessible à différents acteurs pour faciliter leur participation au DE. Sa structure permet à chacun de s'en approcher et de l'utiliser en fonction de ses intérêts et à partir de la dimension qui lui convient le mieux, pour élargir peu à peu son approche du DE en intégrant les réflexions issues des autres dimensions.

BIBLIOGRAPHIE

Barret, P. 2003, *Guide pratique du dialogue territorial ; concertation et médiation pour l'environnement et le développement local*, Editions Fondation de France, Paris

De Bono E, 1991, *Conflicts: a better way to resolve them*, Penguin Books

De Bono E, 1997, *Yo estoy bien, tú estás mal: el camino hacia el nuevo renacimiento*, Editorial Diana, México D.F.

Le Cardinal G., Guyonnet J.F., Pouzoulic B., 1997, *La dynamique de la confiance : construire la coopération dans les projets complexes*. Paris, Dunod

Fischer R., Ury W., Patton B, 1981, *Getting to YES: Negotiating Agreement without Giving In*, Paperback

Godbout J., 1983, *La participation contre la démocratie*, Ed. Saint-Martin, Montréal

Guy-Ecabert C., 2002, *Procédure administrative et médiation ; inscription d'un modèle procédural dans un contexte en mutation*. Berne, Schultess

Habermas J., 1987, *Théorie de l'agir communicationnel*. Paris, Fayard

Habermas J., 1993, Actions, actes de paroles, interactions médiatisées par le langage et le monde vécu, in *La pensée postmétaphysique. Essais philosophiques*, Paris, Armand Collin, coll. « Théories », trad. R. Rochlitz

Hemmati M., 2002, *Multi-stakeholder processes for governance and sustainability; beyond deadlock and conflict*. London, Earthscan

Hofstetter, Y, 2002, *Ausbildung in Mediation: Qualifizierung für eine heterogene Praxis*, Master européen de Médiation, IUKB, Sion

Johnson L., 1997, *From a mechanistic to social systemic thinking: a digest of a talk by Russel L. Ackoff*, Pegasus communication

Julien F., 2001, *Traité de l'efficacité*, Paris, Grasset

Mockus A., 2009, *Citoyenneté et violence*, Conférence du 22 janvier 2009, EPFL, Lausanne

Moore C., 1986, *The mediation process, practical strategies for resolving conflict*, Jossey-Bass

Rey M., 1994, *Pour une gestion stratégique du processus de décision en aménagement du territoire et en environnement ; Réflexions et enseignements à l'exemple de la recherche des sites pour une installation de stockage pour déchets stabilisés (ISDS) en Suisse romande*, CEAT

Rosenberg M., 2006, *Dénouer les conflits par la communication non violente*, Genève, Jouvence

[Smith](#), W., 1998 *The AIC - Appreciation, Influence and Control process*, ODII, Washington

Thévoz L., 2006, *Procesos de concertación para la gestión pública; conceptos, dimensiones y herramientas*, Ed. Acuarios, Centro Felix Varela, La Havana

Thévoz L., 2009, *La Mediación de la concertación multiactores para la gestión local*, Ed. Acuarios, Centro Felix Varela, La Havana

Vodoz L., Thévoz L., Giaouque B. ; 2008, Processus participatifs de décision au service du développement territorial : conditions d'engagement et implications pour les médiateurs territoriaux, in *Territoires de conflits*; T. Kirat et A. Torre, L'Harmattan

Vodoz L., Thévoz L., 2006, Conception de processus de concertation ad hoc: les implications d'une approche territoriale, in Damart Sébastien et Joerin Florent, *Actes de la conférence "Les outils pour décider ensemble: nouveaux territoires, nouveaux paradigmes"*, Université Paris Dauphine, 2-3.11.2006 (<http://www.m-lab.ens-cachan.fr/OPDE2006.html>)

Volckrick, E., 2005, Les dispositifs de médiation et la question du tiers; vers une interprétation pragmatique du tiers, in *Avons-nous besoin d'un tiers ?*, Edition Erès, page 133-158

Watzlavick P., Weakland J., Fisch R., 1975, *Changements. Paradoxes et psychotherapies*. Paris Seuil

Wilber K., 2004, *Ciencia y religion ; el matrimonio entre el alma y los sentidos*, Edition Kairos (version espagnole de *The Marriage of Sense and Soul*, 1998)

Zwetkoff C., 1997, Sentiment de justice et conflits d'implantation, in *Nimby: Comment gérer les conflits d'implantation*, Environnement & Société, Noe 18, p 5-19.



LES OUTILS DE GOUVERNANCE DES INDICATIONS GEOGRAPHIQUES EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT DURABLE : UNE ANALYSE COMPARATIVE DES GUIDES STRATEGIQUES

Frederic Wallet

UMR SADAPT - INRA Agroparistech
16 rue Claude Bernard 75231 Paris cedex 5
wallet@agroparistech.fr

Résumé

La promotion des liens entre les espaces locaux, les populations et les produits agricoles peut être un outil pour le développement durable des territoires. Les produits d'origine démontrent des attributs de qualité liés aux spécificités géographiques, aux savoir-faire locaux et aux ressources naturelles. Au cours du temps, les réputations se créent et s'identifient par des indications géographiques. La définition de ces attributs spécifiques de qualité dans un cahier des charges et le management collectif d'un système d'indication géographique sont des outils fondamentaux pour identifier et préserver les ressources humaines et naturelles, et ainsi renforcer les effets économiques, sociaux et environnementaux.

Les acquis de l'expérience des groupes d'acteurs locaux gestionnaires des indications géographiques et les résultats des travaux de recherche sur les indications géographiques sont à l'origine de la production de documents de référence visant à orienter les initiatives nouvelles et améliorer les pratiques existantes. Ces documents – qui prennent généralement la forme de guides stratégiques – sont des outils d'aide à la décision et à la négociation des pratiques individuelles et collectives. Ils servent de cadre pour orienter les cahiers des charges et définir les règles de fonctionnement des collectifs, participant ainsi à positionner le système de promotion de l'indication géographique par rapport aux principes de développement durable.

A partir d'une analyse comparative de trois guides, cette communication entend analyser la manière dont ces documents abordent la question du développement durable à travers ces différents principes : efficacité économique, équité sociale, préservation des ressources naturelles.

Dans un premier temps, la grille d'analyse proposée, qui servira de base de comparaison aux différents documents analysés s'appuie sur quatre grandes séquences des démarches d'indications géographiques sur les territoires :

- l'identification des liens entre la qualité spécifique d'un produit et les ressources locales ;
- la qualification du produit, par le cahier des charges et la reconnaissance de l'indication géographique comme ressource collective territoriale ;
- la rémunération liée au positionnement sur le marché et aux dispositifs de commercialisation ;
- la reproduction des ressources locales dans le temps long.

Dans un second temps, nous proposerons une relecture de ces guides à la lumière des outils de la théorie économique institutionnaliste du développement durable des territoires, afin de mettre en évidence les références théoriques qui les sous-tendent et d'en tester la cohérence au regard des hypothèses et des résultats de la recherche.



EVALUATION D'IMPACT DE LA POLITIQUE DE CONSERVATION DES EAUX ET DU SOL SUR LA DURABILITE DES SYSTEMES DE PRODUCTION DU BASSIN VERSANT D'OUED OUM ZESSAR (SUD-EST DE LA TUNISIE, GOUVERNORAT DE MEDENINE)

Nadia Ounalli(1), Mongi Sghaie(1) et Jean Philippe Tonneau (2)

**(1) Institut des Régions Arides de Médenine (IRA), Laboratoire d'Economie et Sociétés Rurales, Tunisie ; Téléphone : 21675633005 ; Téléfax : 21675633006
nadiaounalli@yahoo.fr**

(2) Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement, Unité UMR/Tetis, Montpellier, France

Résumé

Le sud tunisien est une zone aride caractérisée par la rareté des ressources naturelles notamment celles de l'eau et du sol. Les terres cultivables dans cette zone sont situées au dessous de l'isohyète de 200 mm, elles sont menacées par une érosion de plus en plus active se traduisant par une baisse de fertilité des sols. La détérioration rapide et croissante des ressources en eau et en sol due aux changements socioéconomiques, climatiques et institutionnels implique l'intérêt de conserver et de valoriser ces ressources. Pour maintenir la durabilité de ces ressources, l'Etat a dépensé, depuis les années 70 des grands volumes d'investissement pour la mobilisation et la conservation de ces ressources. Puis, depuis les années 80, ces efforts sont traduits par des actions de gestion de ces ressources moyennant des programmes de développement et des stratégies de conservation des eaux et des sols. La zone du bassin versant d'Oum Zessar est marquée par des réalisations importantes en termes de conservation des eaux et des sols. Cette région du sud-est tunisien, s'étend sur une surface de 36530 hectares. Elle est située à différentes échelles spatiales (amont, piedmont et aval). Un inventaire des actions d'aménagement dans cette zone a révélé que 70% de sa superficie cultivable est aménagée. Quoiqu'un effort considérable ait été réalisé durant les 3 dernières décennies, le problème de l'érosion et de ses conséquences reste posé (Achouri, 1995). En effet, il a été souligné que les aménagements perdent leur efficacité technique dans le temps en raison de processus de sédimentation et d'envasement, 40 % des aménagements réalisés seraient relativement envasés. Elloumi et Abaab (2009) ont annoncé que, malgré les efforts consentis par les pouvoirs publics et les réponses des acteurs qui se sont traduites par des améliorations des conditions de vie et un ralentissement de l'exode. Toutefois ces acquis restent fragiles et les incidences en terme sociaux et en termes de dégradation des ressources naturelles sont assez importantes. Cet état

d'avancement dans les réalisations en termes de conservation des ressources en eau et en sol ainsi que leur dégradation nous a incités à évaluer l'impact de ces actions de conservation des eaux et des sols sur la durabilité des systèmes de production agricoles existants dans cette zone. Moyennant une démarche multicritère, une évaluation d'impacts des stratégies de conservation des eaux et des sols a été menée relativement à trois scénarios de cette stratégie.

Mots clés :

Programmes de développement, Stratégie de conservation des eaux et des sols, évaluation d'impacts, scénarios de développement, Analyse multicritère, Bassin versant, sud tunisien.

1. INTRODUCTION

La présente communication traite comme cas d'étude, le bassin versant d'Oued Oum Zessar qui fait partie du sud-est tunisien. Le choix de cette zone est commandé par le fait qu'elle a bénéficié d'un important volume d'investissement dans le cadre de la mise en œuvre de plusieurs programmes de développement notamment la stratégie de Conservation des Eaux et des Sols (actuellement, 70% de la superficie du bassin versant est aménagée en CES), le Programme de Développement Rural Intégré (PDRI), le Programme Régional de Développement (PRD), le Programme des Chantiers Régionaux de Développement (PCRD), le Programme du Fonds National de Solidarité, et le Projet de Gestion des Ressources Naturelles (PGRN). Cette intervention présente les résultats d'un travail de thèse en cours intitulé « Impact des politiques de développement agricole sur le fonctionnement et la durabilité des systèmes de production agricole du bassin versant d'Oued Oum Zessar » en cotutelle entre l'Institut National Agronomique de Tunis et l'Université Montpellier III France. Ce travail s'intègre dans le cadre d'un projet Européen « LUPIS⁵ » sur l'évaluation d'impacts des politiques d'utilisation sur le développement durable, mené du côté Tunisie, par l'équipe du Laboratoire d'Economie et Sociétés Rurales de l'IRA Médenine.

Les données sont issues des statistiques socioéconomiques et agricoles ainsi que des enquêtes de terrain auprès des agriculteurs et des acteurs de développement. Le choix et l'évaluation des fonctions d'utilisation des terres ainsi que des indicateurs de développement ont été menés dans le cadre des ateliers de travail du projet « LUPIS ». La pondération des indicateurs de développement lors de l'application de la méthode multicritère a été réalisée à l'expert. Des enquêtes de terrain ont été conduites auprès d'une soixantaine d'agriculteurs et d'une vingtaine d'acteurs locaux de développement. Ces enquêtes ont porté sur les politiques de conservation des ressources naturelles ainsi que sur les indicateurs de développement qui sont liées à la durabilité de ces ressources. Des ateliers de travail ont été réalisés dans le cadre de ce travail. Ils ont porté sur une discussion des programmes de développement qui sont liés à la conservation des ressources naturelles. Ces ateliers ont traité les éléments de la durabilité dans cette zone. Il s'agit d'identifier les fonctions d'utilisation des terres, les indicateurs de développement relatifs à ces fonctions, ainsi que les scénarios de conservation des eaux et des sols. L'analyse multicritères permet d'effectuer un choix entre plusieurs solutions en décomposant une grille d'analyse en plusieurs critères chacun pondéré d'un coefficient (Bousson, 2000). On commence par identifier quels sont les critères sur lesquels se basera l'analyse, puis on affecte à chaque critère un coefficient selon son importance relative. Chaque solution envisagée est ensuite comparée en utilisant cette grille d'analyse multicritères. En face de chaque critère retenu, on donne une note aux différentes solutions. Cette note est ensuite pondérée en fonction du coefficient affecté au critère. A la fin des notations, une simple somme de l'ensemble des critères permet de connaître la meilleure solution. La pondération des critères est donc prépondérante dans cette méthode, elle influe directement sur la qualité du choix effectué.

2. PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT EN TUNISIE : HISTORIQUES DESCRIPTIVES

Les premières années après l'indépendance, le rôle assigné à l'agriculture dans le développement économique a évolué depuis l'indépendance. Cette période est appelée période de tunisification de

⁵ Land Use Policies and Sustainable Development in Developing Countries ; C'est un projet de coopération européenne

l'agriculture (Abaab et Elloumi, 1995), pendant laquelle commence l'apurement foncier avec la loi de dissolution des "Hbouss".

En 1962, commence le modèle coopératif. Il s'agit d'une politique libérale qui devient une politique de dirigisme étatique avec un modèle de développement basé sur le capitalisme d'Etat. Ce régime consiste à confisquer les terres des paysans ayant moins de 40 hectares et les fusionner avec les terres du secteur colonial. Cette règle d'exploitation marquée par des transformations des structures agraires, a fait que l'équilibre traditionnel de l'économie de subsistance a été rompu, le niveau de vie a baissé et la misère s'est propagée dans le milieu rural (Mezghenni, 2002). *Vers les années 1969, ce système a été abandonné et un retour au libéralisme a caractérisé la décennie (1969-1979).* Cette période a connu l'élaboration des programmes de développement rural et rural intégré. Le programme de développement rural a été mis en place en 1973 et avait pour objectif principal "la correction des distorsions induites par l'ancien modèle de développement" (Abaab et al, 2001). Ce programme était mis en œuvre pour désamorcer les situations locales graves et potentiellement explosives notamment la taille réduite du marché de travail, l'importance du chômage et la poursuite de l'exode rural (Sethom, 1992). Il s'orientait, en premier lieu, vers les populations rurales déshéritées de l'Intérieur et du Sud du pays et finançait des actions individuelles de type agricole spécifiquement. De 1973 à 1983, ce programme a profité à environ 30% de la population rurale. La période (1971-1985) a connu le flux d'attribution des terres collectives à titre privé en plus de la création de plusieurs organismes de recherche, d'étude et d'encadrement des agriculteurs (IRA, ODS, OEP, CGDR). D'après Delville (1998), une redistribution de la terre entraînerait sans nul doute une meilleure utilisation du travail familial disponible et, par la même, un accroissement de la productivité globale du secteur agricole. *Vers les années 1986, commence la période d'ajustement structurel agricole.* Cette période est caractérisée par l'accentuation des disparités régionales et des écarts de revenus entre population rurale et urbaine, l'aggravation du chômage et l'augmentation du déficit alimentaire (Abaab et al, 2000). Le corollaire de l'ajustement structurel est le désengagement de l'Etat. Cette politique coïncidait avec l'adhésion de la Tunisie au GATT et l'ouverture de l'économie en matière de commerce international (Boughanmi, 1997). L'Etat visait par cette politique l'amélioration des équilibres financiers internes et externes et un désengagement progressif de son intervention en encourageant la privatisation. *A partir des années 1990, l'Etat a cherché à reprendre la main par la mise en œuvre des programmes de développement rural intégré.* En effet, riche de l'expérience des Programmes de Développement Rural, et de l'accumulation des connaissances sur le milieu rural, l'administration était en mesure d'élaborer une stratégie de développement rural plus cohérente et plus complète (Abaab, 2001)

3. DEGRADATION DES RESSOURCES NATURELLES ET POLITIQUES D'INTERVENTION ADOPTEES

L'aridité climatique qui caractérise le pays se distingue par la rareté et l'irrégularité de la pluie et l'agressivité des averses et des vents violents. Elle est accentuée par un mode d'exploitation souvent inapproprié des agro-systèmes et par une surexploitation des ressources naturelles (Elloumi et Abaab, 2009). La dégradation des terres a pour conséquence la perte progressive de productivité de la végétation et des sols dans les zones sèches, conduisant à un affaiblissement des capacités de produire et de supporter les populations qui y vivent. Elle entraîne une faible capacité d'évolution des systèmes écologiques, mais aussi des alternatives d'utilisation. Le sud tunisien, marqué par un climat aride, souffre depuis longtemps de la dégradation des ressources naturelles notamment celle de l'eau et du sol. Durant les dernières décennies, cette zone a connu une pression démographique importante qui est liée à une phase de transition démographique dans laquelle la mortalité baisse. La sédentarisation des populations nomades a entraîné elle aussi une pression anthropique sur des milieux écologiques fragiles (Sandron, 1998). La Tunisie méridionale, qui est à vocation pastorale se distingue par des sols arides, légers et vulnérables à l'érosion éolienne. Ils sont marqués par la présence du gypse qui les rend plus sensibles à l'érosion hydrique et éolienne. La dégradation des ressources naturelles constitue une menace sérieuse au développement durable, enjeu pour lequel la Tunisie a résolument opté. Cet enjeu intègre les programmes de développement rural et les stratégies de conservation des eaux et des sols.

Dans ce cadre, les programmes de gestion et de conservation des ressources naturelles ont vu le jour à partir des années 70 où le développement rural a été envisagé au sein des plans quinquennaux de développement pour promouvoir l'emploi et l'amélioration du revenu des agriculteurs. Ayant constaté que les objectifs de maintenir la durabilité de ces ressources reste toujours lié à la valorisation et à la conservation de ces ressources. De ce fait, dès les années 80, une attention particulière a été accordée à travers une promotion des programmes de développement rural et une implémentation

des stratégies de conservation des eaux et des sols. Malgré des efforts déployés par les pouvoirs publics dans ce cadre, les résultats obtenus sont en deçà des espoirs ; les terres agricoles continuent à se dégrader.

Politiques d'intervention adoptées

Depuis les années 50, plusieurs politiques interventionnistes de gestion de ressources naturelles et de développement ont été implémentés pour conserver les ressources naturelles, et pour maintenir la durabilité des systèmes d'activité agricoles. Dans la zone du bassin d'Oued Oum Zessar, les politiques les plus concernées par la gestion et la préservation des ressources naturelles sont décrites comme suit :

La politique de privatisation des terres

La propriété en Tunisie, était régie depuis le 7^{ème} siècle par le droit musulman (Charaâ) selon lequel « la terre appartient à celui qui la vivifie ». Une terre non cultivée régulièrement est une terre morte. Elle peut être vivifiée et devenir propriété privée, avec autorisation de l'Etat, par une mise en culture régulière (labours continues, plantations d'arbres) ou par le creusement de puits, ou la construction de bâtiments (Hedi, 1996). Un espace n'a d'enjeu économique que par les ressources qu'il porte ; et les ressources (terre, eau, végétaux) ne deviennent telles, du point de vue économique et social, qu'à la condition d'être susceptibles d'un usage (Delville, PL., 1998). La croissance démographique et du marché conduit à une évolution progressive des systèmes de propriété. Cette situation aboutit à une multiplication des conflits et une surexploitation des ressources, ce qui provoque une demande d'innovation institutionnelle, les producteurs demandent à l'Etat d'intervenir. Pour ce faire, un des objectifs des politiques foncières est de promouvoir un développement économique en permettant un usage plus productif de la terre. La sécurisation de la propriété de la terre par une redistribution est souvent mise en avant comme facteur favorisant la conservation de l'environnement. Les producteurs non propriétaires de la terre qu'ils cultivent sont certes naturellement moins enclins à mettre en place des infrastructures ou des investissements tels que des plantations d'arbres. Pour que le développement soit durable, les hommes doivent acquérir un sens de la propriété et de la responsabilité de leurs ressources économiques, sociales et naturelles (KARTHALA, 2001).

De l'indépendance (1956) à 1974 : vers la privatisation des terres en Tunisie:

Pendant la période coloniale, les actions en faveur des zones et des agricultures défavorisées furent très limitées du fait que l'action du pouvoir était prioritairement orientée vers le développement des exploitations des colons. C'est ainsi que les programmes de fixation des nomades sur des terrains de parcours ont été entrepris, dans le cadre de la politique de « lotissements indigènes » qui était complémentaire à la politique des lotissements de la colonisation agricole (Elloumi, 2006). A l'indépendance, la politique visa principalement la tunisification de l'appareil de production. Parallèlement, avec l'aggravation du chômage, des actions ponctuelles furent mises en place sous la forme de chantiers de travail pour la main d'œuvre agricole et rurale sous-employée (travaux de conservation des eaux et du sol, plantations,...). La loi du 12/05/1964 a concerné la nationalisation des terres qui étaient sous la propriété et la gestion des colons ; ce qui entraîne l'agrandissement de la superficie des terres domaniales. Ces terres ne seront plus attribuées à des particuliers à titre privé mais plutôt gérées par l'Office des Terres Domaniales en attendant la création des coopératives. Les coopératives rassemblent les terres des petits paysans autour des noyaux constitués par les anciennes formes coloniales (Sghaier et al, 2003). La période (1971-1985) a connu le flux d'attribution des terres collectives à titre privé en plus de la création de plusieurs organismes de recherche, d'étude et d'encadrement des agriculteurs ; IRA, ODS, OEP, CGDR, etc...La privatisation des terres collectives des tribus du Centre et du Sud de la Tunisie, qui servaient au pâturage de troupeau collectifs semi-nomades et à une céréaliculture épisodique, a été au centre des mutations socio-spatiales et des systèmes agraires qu'ont connu ces régions tout au long des trente dernières années (Selmi et Elloumi, 2006). Enfin, à la fin des années 1980 un processus de décentralisation est mis en place pour faciliter et accélérer le processus de privatisation des terres collectives. Décentralisation des travaux d'attribution par la création d'un conseil de tutelle régionale à l'échelle du gouvernorat. Cette nouvelle loi a pour principal objectif d'accélérer l'apurement foncier des terres collectives. L'apurement des terres collectives a permis la mise en valeur de la majorité des terres de parcours collectifs.

La Stratégie de Conservation des Eaux et du Sol dans le Sud-est tunisien

Depuis les années 80, les aménagements de conservation des eaux et du sol dans les régions du sud-est tunisien ont connu deux périodes qui se distinguent essentiellement par la localisation des

ouvrages et le changement d'allocation des ressources en eau. En effet, pendant la première décennie (1980-1990), les aménagements de CES ont touché essentiellement les parties amont donnant lieu à la mobilisation des eaux ruisselées par les ouvrages. Ensuite, ces ouvrages ont été réalisés au niveau des plaines qui ne bénéficient que des eaux collectées par leurs impluviums. La deuxième décennie (1990-2000) s'est caractérisée également par l'introduction de nouvelles techniques (tabia, épandage des eaux de crue, gabion, etc.). Par ailleurs, les aménagements réalisés ont modifié la répartition de la ressource en eau de l'amont vers l'aval des bassins versants. Dans la nouvelle conception, préconisée par les stratégies décennales de CES 1990-2000 et 2002-2011, les programmes de CES sont basés sur l'approche d'aménagement intégré des bassins versants avec la participation des agriculteurs.

Les orientations générales retenues de la stratégie

- Implication progressive des exploitants agricoles dans la prise en charge des travaux de CES et introduction des actions antiérosives dans leurs techniques culturales.
- Modulation des aménagements de CES en fonction des caractéristiques des exploitations agricoles.
- Encouragement de la création des sociétés privées spécialisées dans la réalisation des travaux de CES.

Les objectifs de la stratégie

Sur le plan physique

- la protection des terres agricoles contre l'érosion. En effet, les premiers programmes de CES ont considéré que l'érosion est un phénomène naturel à combattre par des moyens physiques et ont négligé l'effet de l'utilisation inappropriée des terres agricoles.
- La maîtrise du ruissellement et l'épandage des eaux des crues.
- La mise en valeur des terres en pente par la confection des jessour, des tabias et par leur consolidation par les plantations fruitières et forestières.
- La recharge des nappes.
- La protection des habitations et des infrastructures contre les inondations.

Sur le plan socioéconomique

- La lutte contre l'exode rural.
- L'amélioration des conditions de vie de la population.
- Le développement des zones les plus défavorisées et la réduction des écarts entre les régions.

Le Programme de Développement Rural (PDR)

Le programme de développement rural a été mis en place en 1973 et avait pour objectif principal "la correction des distorsions induites par l'ancien modèle de développement" (Abaab et al, 2001). Ce programme était mis en œuvre pour désamorcer les situations locales graves et potentiellement explosives notamment la taille réduite du marché de travail, l'importance du chômage et la poursuite de l'exode rural (Sethom, 1992). Il s'orientait, en premier lieu, vers les populations rurales déshéritées de l'Intérieur et du Sud du pays et finançait des actions individuelles de type agricole spécifiquement. De 1973 à 1983, ce programme a profité à environ 30% de la population rurale. De point de vue financement que l'Etat a totalement pris en charge, ce programme bénéficiait d'un montant de 200 millions de dinars tunisiens et rayonnait sur plus de 150000 bénéficiaires. L'absence de l'autofinancement et le nombre élevé de bénéficiaires par rapport à l'ensemble de l'investissement ont contribué au saupoudrage des actions d'intervention. Plusieurs auteurs sont d'accord sur l'importance des améliorations apportées par ce programme surtout de point de vue amélioration des conditions de vie des populations défavorisées, cependant, il n'a pas réussi à les rendre productives. En effet, les résultats de ce programme sont très restreints. Dimassi (1993) a signalé que l'absence d'un montage institutionnel et des expériences techniques et économiques permettant la préparation des projets de développement rural fiables ont largement réduit l'efficacité de ce programme. Il est de loin resté un programme d'assistance qui aide à gérer le dualisme rural plutôt qu'à le neutraliser. Néanmoins, il a encouragé le travail de la femme et surtout des jeunes filles rurales par la construction des centres d'apprentissage à travers tout le pays (Declain, 1985).

Le Programme de Développement Rural Intégré (PDRI)

Ce programme fût conçu et mis en œuvre en 1984 pour remédier aux imperfections du PDR et pour atteindre des objectifs plus ambitieux. La conception du PDRI était réalisée, non pas comme un ensemble d'actions sociales sur lequel on tente de greffer certaines actions productives (agricoles notamment), mais plutôt l'inverse, c'est-à-dire un paquet d'actions productives principalement agricoles auquel on intègre les actions sociales dont la population rurale cible en a besoin pour répondre à ses attentes et réaliser son bien être. Hajji (2003) définit le caractère intégré sur trois niveaux : i) une intégration entre les actions individuelles, ii) une intégration entre les actions agricoles et les actions non agricoles, iii) une intégration entre les actions productives et les actions d'infrastructures collectives.

L'amélioration des conditions de vie des populations rurales dans les zones d'intervention, l'accroissement et la consolidation de leur production et de leurs revenus s'intègrent dans les objectifs majeurs des PDRI (Dimassi, 1993). L'objectif fondamental des PDRI est d'aboutir à une redistribution de l'effort d'investissement en matière d'infrastructure de base (par exemple la construction des routes ou des pistes joue un rôle important dans le désenclavement des zones défavorisées : l'ouverture des espaces en rendant facile la circulation des capitaux, des hommes, des biens et des services, incitera sans doute les producteurs agricoles à intensifier leurs relations marchandes et par conséquent à adapter leurs stratégies aux besoins du marché national voire international). Et d'améliorer les conditions de vie (création de potences d'eau potable à usage public). Ces PDRI ont pour objectif la promotion des activités agricoles et des petits métiers (Mezghenni, 2002)

4. CADRE CONCEPTUEL

La durabilité et le développement durable

La notion de durabilité, associée au terme de développement, souligne la nécessité d'une approche prenant en compte le long terme. La commission mondiale sur l'environnement et le développement a définie le développement soutenable, comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs besoins ». Après la deuxième guerre mondiale, les pays ont tenté de se construire à nouveau en adoptant un modèle de développement qui utilise à bout leurs ressources naturelles. Ce modèle a révélé ses limites vers le début des années soixante dix. Les activités économiques très développés chez les pays riches ont généré des problèmes sur l'environnement qui deviennent de plus en plus menaçant sur le milieu naturel et la population. La démarche du développement durable doit être à la fois globale et analyser les interactions entre les différents éléments intervenant dans le fonctionnement d'un système, et de long terme. C'est un processus partenarial et participatif qui engage la responsabilité de chacun et exige la mobilisation de tous les acteurs. Ksiksi (1997) souligne que pour réaliser un développement durable, il est favorable de combiner plusieurs systèmes répondant aux exigences économiques, sociales, en production et en technologie et d'assurer la préservation écologique dans un environnement ouvert sur l'extérieur et souple à l'intérieur. Elmoujadidi (2007) a conclu qu'il est certain que le développement durable se présente tel un programme global. En effet, la réponse fournie par l'approche territoriale aux différents problèmes écologiques et sociaux relève de la coopération internationale. Il suffit de lire les principes 5 et 7 de la déclaration de Rio (1992), qui indique respectivement que « tous les Etats doivent coopérer à la tâche essentiellement de l'élimination de la pauvreté... », et qu'ils « doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial, en vue de conserver, de protéger et de rétablir l'intégrité de l'écosystème terrestre ». Il est évident que non seulement ces principes confirment la nature globale de l'approche de développement durable, mais ils attestent également que c'est une approche requise par les principes d'équité intergénérationnelle, liés au développement durable.

Le développement rural

Le développement rural est un processus qui se fonde sur la mise en place d'un environnement porteur, susceptible d'ouvrir de nouvelles possibilités de changement structurel et de croissance économique (Lazarev et Arab, 2002). Dans pratiquement tous les pays en développement, l'agriculture est appelée à constituer le premier moteur et le catalyseur de développement rural.

Le développement rural intégré

Le développement intégré est, en effet, une cohésion entre tous les secteurs économiques dans un espace défini au préalable. On ne s'intéresse pas qu'à l'agriculteur, le moteur de l'espace rural, mais aussi aux autres secteurs de services qui aboutissent ensemble à une amélioration des conditions de vie de la population en question. "Il suppose une nouvelle articulation des rapports entre les pouvoirs publics et la société civile qui permette à celle-ci de jouer son plein rôle et d'assurer l'autonomie de ses initiatives" (Christophe, 1987).

Il est défini sur la base de la complémentarité politique, sociale, économique et technique dans un environnement global lui aussi caractérisé par des ressources, des capacités matérielles et immatérielles et des exigences à remplir.

Le développement local

L'émergence du concept de développement local a eu lieu vers la fin des années cinquante avec la naissance du concept du développement endogène. Ce concept traduit une approche volontariste axée sur un territoire restreint qui conçoit le développement comme une démarche partant du bas et privilégiant les ressources endogènes. Les principes de bases du développement local sont en grande partie liés à la contribution de la communauté locale dans la réalisation de ce programme. D'après Gouttebel (2001), Le développement local est la mise en œuvre le plus souvent, mais pas exclusivement, dans un cadre de coopération communale, d'un projet global associant les aspects économiques, sociaux, culturels du développement. C'est un processus de diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire à partir de la mondialisation et de la coordination de ses ressources et de ses énergies. Il sera donc le produit des efforts de sa population.

Mesure de la durabilité et indicateurs de développement : cadre DPSIR et Analyse multicritères

D'après Pingault (2007), Pour « mesurer le développement durable », à savoir répondre à ses engagements, évaluer les progrès accomplis et éventuellement infléchir les orientations suivies, il convient de se doter d'indicateurs.

Définition d'un indicateur de développement

Un indicateur qu'il soit qualitatif ou quantitatif, est un indice qui permet de révéler la présence, l'étendue ou l'évolution d'un phénomène, d'une situation et d'un enjeu. Construits à partir de données brutes, les indicateurs permettent de faire ressortir, sous une forme synthétique, un ou plusieurs traits marquants d'une réalité complexe que l'on cherche à appréhender ou à faire évoluer (Bouni, 1998). Un indicateur doit permettre de communiquer des informations aux décideurs politiques ou au grand public, de partager des connaissances, de construire un consensus, une vision commune à tous les acteurs, sur l'état initial d'une situation donnée, sur les actions collectives à engager et les objectifs à fixer pour améliorer cette situation. A toute politique publique correspondent désormais les indicateurs qui président à sa conception, son suivi et son évaluation finale (OCDE, 1993). Un indicateur est conçu pour être employé par les décideurs ou communiqué au grand public. Pour être utilisable, il doit être lisible, compréhensible, relativement simple à interpréter et, si possible, toucher la sensibilité des citoyens ou de la classe politique. D'autres caractéristiques peuvent accroître la pertinence finale d'un indicateur :

- l'existence de valeurs de référence auxquelles il pourrait être comparé ;
- l'harmonisation des méthodes de calcul de cet indicateur qui permettrait des comparaisons interrégionales, voire internationales ;
- la stabilité de ces méthodes de calcul afin de pouvoir suivre dans la durée l'évolution de cet indicateur ;
- sa capacité à s'adapter aux changements permanents du contexte politique, social et économique.

Le cadre DPSIR et identification des indicateurs de développement

Les opérations de passage d'un type d'indicateur à un autre, comment passe-t-on de l'inventaire à la tendance puis à la balance pression réponse ? L'inventaire permet d'identifier des variables jugées nécessaires pour que le développement soit durable et donc susceptibles de fonder une action publique (Bouleau, 2006). Tous les indicateurs n'ont pas la même structure. Certains sont des inventaires qui dressent la liste de droit à respecter, de biens à sauvegarder, de ressource à préserver, de fonctions à maintenir, etc. D'autres sont ou permettent d'établir des tendances dans le temps en montrant une évolution non souhaitable. D'autres enfin s'appuient sur un modèle de système permettant faire le lien entre des activités ayant le même impact.

Le cadre *DPSIR* (Drivers, Pressure, State, Impact, Response) développé par l'Agence Européenne pour l'environnement comme une extension du cadre PER (Pression, Etat, Réponse), qui avait été développé précédemment par l'OCDE, est très utile pour analyser les problématiques environnementales et pour classer les indicateurs (Antipolis, 2002). En effet, les « Drivers » ou forces motrices sont les facteurs sous-jacents qui influencent un certain nombre de variables pertinentes. Exemples : le nombre d'automobiles par habitant ; la production industrielle, le PIB. Les indicateurs de pression (P) décrivent les variables qui causent directement (ou peuvent causer) des problèmes environnementaux. Exemples : émissions de produits toxiques, émissions de CO₂. Les indicateurs d'impact (I) décrivent les effets de l'évolution de l'état de l'environnement. D'après Graugnard et Heeren (1999), les indicateurs d'impact sont des signes vérifiables et mesurables qui, par comparaison à une référence (ou une norme), permettent de porter une appréciation sur les critères d'évaluation. Les indicateurs d'impact ont une caractéristique commune avec tous les autres indicateurs utilisés au cours d'une évaluation : ils doivent permettre de mesurer un écart entre la situation constatée au moment de l'évaluation et une situation de référence, généralement celle qui existait au début de l'action. Les indicateurs de réponse (R) montrent les efforts de la société (politiques, décideurs) pour résoudre les problèmes. Exemples : le pourcentage des automobiles avec des pots catalytiques : minimisation de la production de déchets.

Méthode d'analyse multicritère : Présentation sommaire de la démarche multicritère

Cette démarche se compose de trois étapes principales (Achouri, 1995):

- Analyse des situations actuelles et futures souhaitées: les perceptions de ces situations par les acteurs concernés ne sont pas nécessairement identiques. Ces différences sont enregistrées et acceptées.
- Evaluation des actions possibles susceptibles de faire évoluer les situations actuelles à celles souhaitées, cette évaluation se fera selon des critères qualitatifs et quantitatifs représentant les objectifs des divers acteurs. Il y'a lieu de préciser que chacune des actions inventoriées est à évaluer selon chaque critère. Les critères sont hiérarchisés. Le poids à accorder à chacun d'entre eux fait l'objet de concertation entre les acteurs.
- choix de l'action jugée la meilleure eu égard aux objectifs des divers acteurs. Cette action est à mettre en œuvre.

Il est important de signaler que les deux premières étapes de la démarche autorisent la mise au point d'un langage partagé par les divers acteurs leur permettant de formaliser les situations à évaluer. D'après Bachta (1993), dans le cas des aménagements CES, cette formalisation nécessite, outre la mise en œuvre du processus décisionnel, l'implantation d'un système de suivi à même de fournir aux divers acteurs la nature et les niveaux de réalisation des outputs attendus. *Partie Pratique : choix de politique à évaluer, scénarios de politique, application de l'analyse multicritère*

Choix de la politique de développement à évaluer : Stratégie de conservation des eaux et des sols

Suite à une discussion avec les acteurs de développement ainsi que les agriculteurs, la politique qui a été retenue pour l'analyse d'impact par la méthode d'analyse multicritère est la Stratégie de Conservation des Eaux et du Sol (CES). Les pratiques de CES en Tunisie sont très anciennes, mais depuis les années 80 ces pratiques ont été mises en œuvre à grande échelle grâce aux politiques des stratégies décennales de CES (1990-2000, 2001-2011). Ces politiques n'ont dès lors cessé d'évoluer et la loi de 1995 prévoit un cadre participatif, avec en particulier la création d'associations locales qui s'approprient ces aménagements et en assurent la maintenance. Des limites ont été mentionnées par les acteurs de développement au niveau de la participation et de l'appropriation sociale de ces aménagements de CES réalisés par l'État. De plus, il a été souligné que les aménagements perdent

leur efficacité technique dans le temps en raison de processus de sédimentation et d'envasement (40 % des aménagements réalisés seraient relativement envasés). Ces deux limites, sociales et techniques, sont étroitement liées et les participants ont souhaité que ces contraintes puissent être prises en compte dans la définition de scénarios d'application de la politique de CES.

Développement de scénarios

Les scénarios d'une politique de développement présentent la base d'une évaluation *ex-ante* d'impact dans le cadre de l'analyse multicritère et devraient être conçus pour faciliter le processus d'évaluation d'impact dans des options alternatives de gestion et d'utilisation des terres. Un scénario comporte une formulation d'un organigramme qui décrit les liens causaux entre les prétentions de scénario et les conséquences probables. L'année de projection devrait répondre aux exigences du décideur en ce qui concerne l'exécution de la politique et la durée du plan d'action politique. Des indicateurs des forces motrices doivent être identifiés. Ils ont un impact direct sur l'utilisation des terres dans la zone d'étude pour un horizon de temps considéré. Ces indicateurs peuvent être estimés par le biais des statistiques simples ou par une évaluation à l'expert pour l'évaluation d'impacts des politiques. Ils sont exigés pour construire une ligne de base et des scénarios de politique de développement afin de montrer ce qui se produirait en l'absence d'un changement dans une politique.

Fonctions d'utilisation des terres (LUF)

Dans le cadre de l'application de l'analyse multicritère, un ensemble de fonctions d'utilisation des terres (9 LUFs) régionales doit être développée. Ces LUFs doivent refléter les questions clés de la durabilité au niveau régional. Comme un point de départ, une séance de réflexions servira pour identifier les questions de durabilité appropriées qui sont liées à l'utilisation des terres dans la zone d'étude. Les neuf fonctions d'utilisation des terres comporteraient les trois dimensions de développement durable (sociale, économique, environnementale) à raison de trois LUFs par dimension.

Pour l'évaluation d'impact des politiques, chaque LUF sera représentée par un ou plusieurs indicateurs correspondant afin d'avoir un ou plusieurs critères plus précis pour bien évaluer les LUFs. Ces indicateurs devraient être définis pendant la phase de préparation et présenter aux participants pendant l'atelier.

Identification des critères

Pour faire l'analyse multicritères, il faut bien entendu définir les critères qui vont être utilisés pour orienter le choix. Ces critères peuvent être de nature diverse ; ils peuvent être décidés ultérieurement ou faire l'objet de discussion entre les différents acteurs. Ils doivent aussi être relativement simples à manipuler, surtout si l'on doit réaliser l'analyse multicritères de manière participative. Cette étape est importante dans la mesure où, selon les critères choisis, le classement des options pourra changer.

Pondération des critères

La même pondération a été accordée aux critères choisis : chaque critère a reçu une pondération de 33%. Après réflexion et accord entre les différents experts/acteurs, il s'agit, dans une étape, de voir si une importance supérieure devrait, ou non, être accordée à un ou deux critères par rapport aux autres.

Notation des options en fonction des critères

Une fois les critères choisis, il faut pour chaque option de stratégie de conservation des eaux et des sols identifiée donner un score pour chaque critère. Cela suppose de s'étendre sur une échelle de notation compréhensible qui laisse de moins possible à l'ambiguïté et à la subjectivité.

Méthode de standardisation et de classement des options

Si les critères utilisés ne sont pas exprimés dans la même unité de mesure. Il faut réaliser une standardisation qui va exprimer toutes les valeurs en utilisant la même échelle qui peut aller de 0 à 1 ou de 0 à 100. On réalise alors une standardisation.

Choix des scénarios à évaluer

Actuellement, 70 % des surfaces sont aménagées par des ouvrages de CES dans le bassin versant d'Oued Oum Zessar. Le scénario de référence est la poursuite de la politique de CES au rythme actuel des aménagements (continuité, développement autonome) pour atteindre 85 % des surfaces potentiellement aménageables à l'horizon 2015. Le deuxième scénario consiste en l'abandon de l'intervention de l'État (au niveau de 70 % des surfaces aménagées), mais avec une appropriation par la population locale de 100 % de ces surfaces aménagées. Le troisième scénario porte sur l'aménagement « intégral » du bassin versant, c'est-à-dire 100 % des surfaces potentiellement aménageables (figure 1).

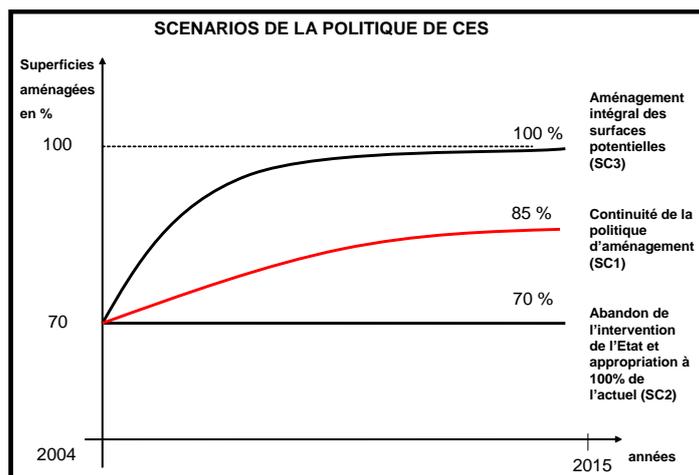


Figure 1 : Scénarios retenus pour l'application de la politique de CES

Par rapport au scénario de référence, ces deux scénarios sont des scénarios extrêmes qui devraient permettre d'obtenir des résultats contrastés et d'éviter le plus possible les confusions dans le processus d'évaluation.

Conceptualisation du modèle d'analyse multicritère

Approche du modèle de l'Analyse Multicritère (AMC)

L'approche de l'analyse multicritère comme elle est décrite dans la figure 2 (Analytic Hierarchy Process : AHP) est basée sur :

- L'intégration d'un nombre de stratégies liées à la stratégie de conservation des ressources en eau et en sol
- Tester l'effet de ces stratégies sur les états de développement durable évalué par un nombre de fonctions d'utilisation des terres et d'indicateur.
- Cette méthode conduit à un indice de durabilité par stratégie.
- Les indicateurs sont liés à l'utilisation des terres et aux trois dimensions économique, sociale et environnemental.

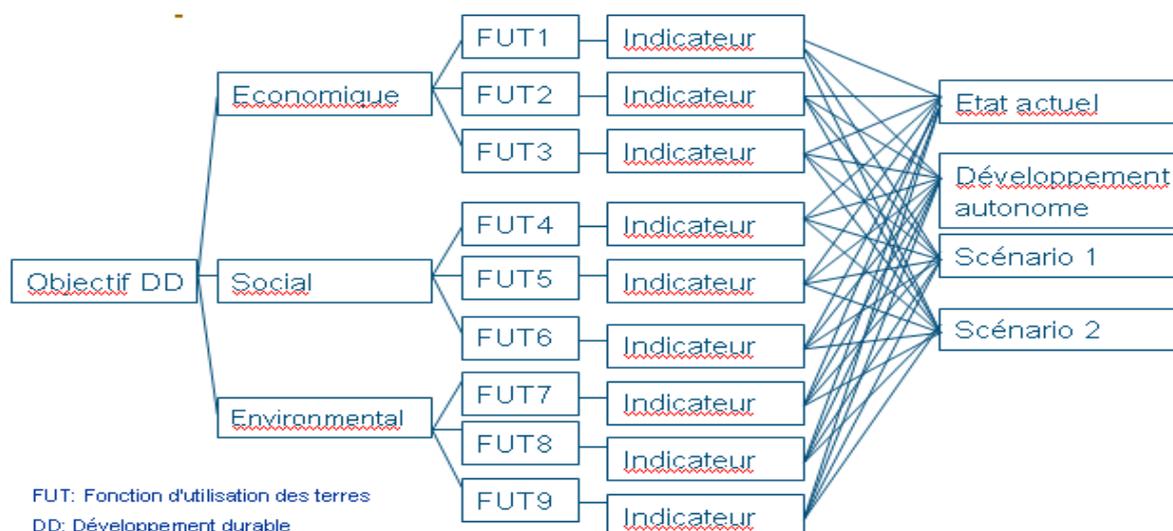


Figure 2 : schéma de l'approche générale de la méthode AHP

Charpente du modèle

Il s'agit d'un objectif principal (Goal level) qui est le développement durable. Ce dernier se base sur le maintien durable et en interaction les trois dimensions économique, sociale et environnementale. Chaque dimension est liée à des fonctions d'utilisation des terres (figure 3). Chaque fonction d'utilisation des terres est traduite par des indicateurs dits de développement durable. Tous ces éléments sont liés par des fonctions dont dépendaient les alternatives ou scénarios. La finalité de ce modèle est de mesurer l'indice de durabilité du système d'étude tout en tenant compte de l'interrelation entre les différents éléments de la durabilité et des scénarios de développement proposés par des acteurs de développement et des décideurs. Le choix des critères et des indicateurs est fait par l'équipe du projet « LUPIS » avec l'appui des acteurs de développement du CRDA et des ONGs ainsi que les agriculteurs. Cette application est basée sur des données prédéfinies et d'autres estimées suivant l'approche expert.

Les fonctions d'utilisation des terres (FUT) : ces fonctions sont identifiées selon les trois dimensions économique, sociale et environnementale. La dimension économique se basera sur les fonctions de la production agricole et celle de l'infrastructure. La dimension sociale, se fixera sur la provision en emploi, sur la santé humaine et sur la sécurité alimentaire. La dimension environnementale est basée sur la biodiversité, les ressources biotiques et les ressources abiotiques.

Les indicateurs des fonctions d'utilisation des terres : Pour chaque fonction d'utilisation des terres, ils correspondaient des indicateurs dits de développement. Ces indicateurs sont estimés à l'échelle du bassin versant. La fonction de la production agricole est identifiée par le revenu végétal et le revenu animal. Celle de l'infrastructure, elle est exprimée par la superficie aménagée en CES. Pour la fonction provision en emploi, elle est présentée par le taux d'émigration. La santé humaine est identifiée par l'espérance de vie. La sécurité alimentaire est représentée par la quantité de céréale stocké, quantité de céréale consommée et la production arboricole. La biodiversité est défini par le nombre d'espèces végétales naturelles. La fonction des ressources biotiques est exprimée par la surface agricole, la surface pastorale, la production des parcours et la différence de rendement potentiel et actuel de la masse pastorale. La fonction des ressources abiotiques est caractérisée par le nombre d'heures de traction, les quantités de fumier, le nombre total des jessour et tabias, les précipitations, et la quantité d'eau récoltée.

5. ANALYSE DES RESULTATS DE L'APPLICATION DE L'ANALYSE MULTICRITERES

Analyse des dimensions de développement durable

Les différentes dimensions de développement durable sont en interaction. Par conséquent, la détermination des éléments clefs de choix ne peut s'établir qu'à partir d'une analyse multicritère qui appréhende la problématique avec une vision globale des trois principales dimensions de développement prises dans ses contextes économiques, sociaux et environnementaux. Les résultats de la présente application (figure 4) ont confirmé la théorie de développement durable qui se base toujours sur les trois piliers susmentionnés. Mais une tendance plus importante vers la dimension économique pour tous les scénarios définis dans cette application. Les trois scénarios (3, 1, 2) ont une tendance proportionnellement importante vers le pilier économique. L'aspect social représenté par la santé humaine, la sécurité alimentaire et la provision en emploi a été retenu en deuxième lieu. Enfin, les éléments du pilier environnemental tels que la biodiversité végétale (couvert végétal naturel), les ressources abiotiques ainsi que celles abiotiques sont relativement moins importantes respectivement pour les trois scénarios. L'analyse des résultats de l'analyse multicritère indique que le scénario 3 est le meilleur en termes de dimension économique et dimension social mais il est en même niveau avec le scénario 2 au niveau du pilier environnemental. Le scénario 2 et celui de développement autonome sont confondus au niveau de la dimension social et économique.

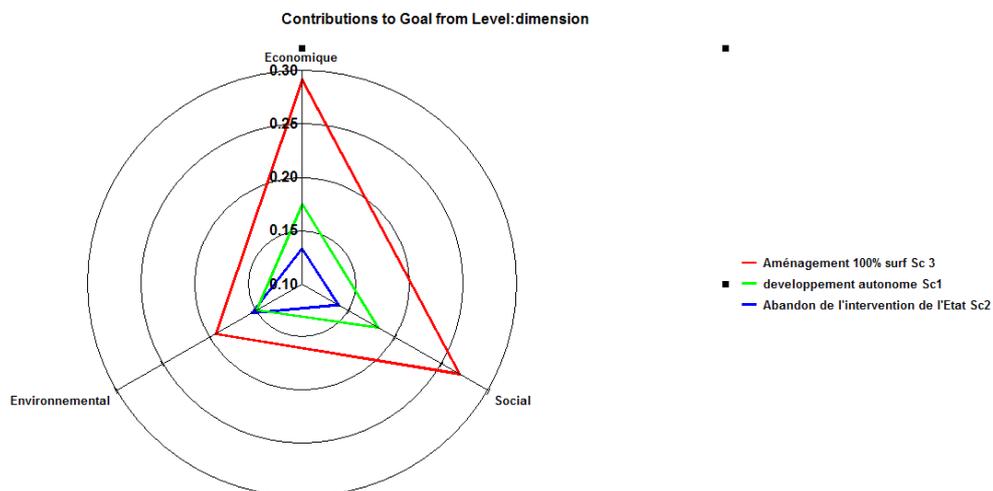


Figure 4 : Relation entre l'objectif de développement durable et ses dimensions

Analyse des fonctions d'utilisation des terres

L'objectif de développement durable est lié à l'interaction des fonctions d'utilisation des terres et à la durabilité de ces éléments. Par rapport à l'état actuel, le scénario 3 présente la situation de durabilité la plus importante. Ce scénario priorise l'infrastructure en termes d'aménagement en techniques de conservation des eaux et sols. La production agricole est la fonction préférée en deuxième lieu vu que cette zone est à vocation principale l'agriculture. Ensuite, s'ajoute le bien être social exprimé en santé humaine qui dépendait du niveau de vie, des services de soin et de la sécurité alimentaire. Les autres fonctions d'utilisation des terres telles que les ressources abiotiques, la sécurité alimentaire, la provision en emploi, les ressources biotiques et la biodiversité sont relativement moins importantes. Pour conclure on peut dire que, contrairement à l'analyse des dimensions de développement durable, le scénario 3 n'est pas toujours le meilleur en termes des fonctions d'utilisation des terres. L'analyse des résultats montre que le scénario 3 est le meilleur en termes des fonctions d'infrastructure, de la production agricole, de santé humaine, de sécurité alimentaire et des ressources abiotiques. Mais, il est moins favorable au niveau des ressources biotiques et la biodiversité à cause de l'intensification de l'agriculture. Donc pour le scénario 3, on perd sur le plan écologique mais on gagne sur le plan économique et social.

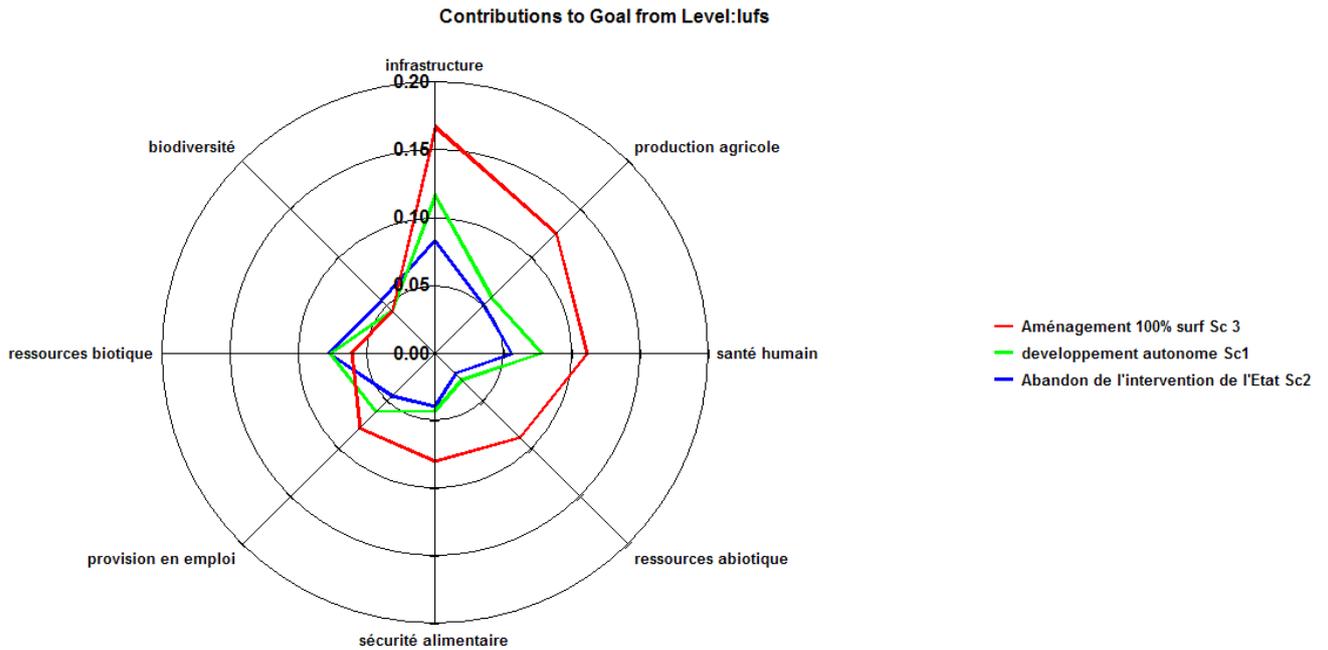


figure 5 : Relation entre l'objectif de développement durable et les fonctions d'utilisation des terres.

Indice de développement durable

L'analyse multicritère est un outil d'aide à la décision. Il est utilisé pour porter un jugement comparatif entre les stratégies exprimées dans la présente étude par des scénarios. L'application de l'AMC dans le cas du bassin versant a conduit à conclure que les indices de durabilité sont proportionnelles principalement aux trois type des scénarios tout en tenant compte du potentiel en ressources disponibles (capitale humain, travail, financier, biodiversité). Dans la présente étude, ces indices sont exprimés en scores (figure 6). Les résultats de cette application ont aboutit à un développement relativement important des indices de durabilité allant du scénario 1 au scénario 2 et en dernier lieu le scénario 3. Ceci est expliqué par l'amélioration des conditions d'exploitation agricole (plus de travaux de CES, plus de stockage d'eau, viabilité et amélioration de l'activité agricole). En effet, entre l'état actuel et le scénario 3, l'indice de durabilité a augmenté de 23,1%. Cette augmentation est fonction des composantes des scénarios (fonctions d'utilisation des terres, et indicateurs de développement) et des poids affectés à chaque composante selon les scénarios.

| Decision: Goal | | Decision Scores | |
|---|-------|-----------------|----------------|
| Alternatives | Value | | |
| Abandon de l'intervention de l'Etat Sc2 | 0.427 | | |
| developpement autonome Sc1 | 0.506 | | |
| Aménagement 100% surf scénario 3 | 0.754 | | |
| | | 0.00 | Decision Score |

Figure 6 : indice de durabilité pour chaque scénario du modèle.

CONCLUSION

L'application de la méthode AHP de l'analyse multicritère a abouti à des indices de durabilité qui sont liés aux différents états de scénarios définis en concertation avec les acteurs de développement (CRDA, CTV, ODS) ainsi que les agriculteurs de la zone d'étude. La conceptualisation de cette application est préliminaire. Elle est basée sur des mesures et des estimations qui sont définies selon une approche dite à l'expert. Mais dans une étape avancée, les tests de sensibilité seront menés. Les résultats de cette application ont conduit à conclure que l'indice de durabilité est proportionnellement important allant d'un système de développement autonome à l'état décrit par le scénario 3. Mais, derrière cette tendance, il y avait une variation au niveau des éléments du développement définis dans le modèle comme par exemple les fonctions d'utilisation des terres et les indicateurs qui sont liés à ces fonctions. En effet, le scénario 3 est le meilleur en termes de fonctions d'infrastructure, de la production agricole, de la santé humaine, de sécurité alimentaire et des ressources abiotiques. Mais, qu'il est moins favorable au niveau des ressources biotiques et biodiversité à cause de l'intensification de l'agriculture.

BIBLIOGRAPHIE

Abaab, A., 2000. *Agricultures familiales et développement rural en Méditerranée*. Editions CIHEAM, KARTHALA, Paris.

Abaab, A., Elloumi, M., Mezghani, C., 2001. Le développement rural en Tunisie : Politiques et mutations de l'espace et de l'économie rurale *in* *Agricultures Familiales et Développement Rural en Méditerranée*, Karthala/CIHEAM. Pp449-500.

Achouri, M., 1995. *La conservation des eaux et du sol en Tunisie : bilan et perspectives*. CIHEAM-Options Méditerranéennes.

Andrieu N, Tonneau JP et Piraux M., 2006. Indicateurs de la durabilité des systèmes de production de la région semi-aride Brésilienne. Colloque international 2006 Montpellier. Usages des indicateurs de développement durable. Livret des communications.

Antipolis, S., 2002. Indicateurs pour le développement durable dans les régions côtières méditerranéennes de développement durable. Plan Bleu pour l'environnement et le développement en Méditerranée Centre d'Activités Régionales. Rapport final.

Ayeb, H., 2009. *Compétitions sur les ressources et dynamiques de pauvreté en milieux difficiles risques sociaux et risques politiques*.

Bachta, MS., 1993. *Conservation des eaux et du sol (CES) en Tunisie. Intervention des Pouvoirs publics et Stratégies Paysannes : un éclairage économique*.

Boughanmi, H. 1997. *Les acteurs et les processus du développement agricole, le cas de la Tunisie*. CIHEAM.

Boughanmi, H. 2000. *Les principaux volets des politiques agricoles en Tunisie : évolution, analyse et performances agricoles*. Options Méditerranéennes, Sér. B/n°14, 1995- les agricultures maghrébines à l'aube de l'an 2000.

Bouleau, G., 2006. *Des indicateurs de développement durable pour contrôler des équilibres*. Colloque international 2006 Montpellier. Usages des indicateurs de développement durable. Livret des communications.

Bouni C, 1998. *L'enjeu des indicateurs du développement durable. Mobiliser des besoins pour concrétiser des principes*. Article n°3.18-26/ Elsevier.

Bousson, E., 2000. *Gestion forestière intégrée : Approche basée sur l'analyse multicritère*, p 36.

Christophe, G., 1987. *Réflexion sur le concept de développement rural global, appliqué en Wallonie in Les politiques de développement en Méditerranée, Les Actes*, p 330-337.

Declain, B., 1985. Enquête sur le travail des femmes paysannes : propositions d'intervention dans le cadre du projet de développement rural intégré du Nord-Ouest tunisien. Mémoire de fin d'études, Ecole Supérieure d'Agronomie Tropicale Montpellier, CNEARC/ODESYANO.

Delville, Pl., 1998. Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratique, légitimité et légalité.

Dimassi, H., 1993. Etude d'Evaluation du PDRI première génération.

Dimassi, H., 2009. Les tendances macro-économiques de régulation spatiale. Colloque international. Sociétés en transition et développement local en zones difficiles DELZOD, Jerba, 22-24 avril 2009.

Elloumi, M., Abaab, A., 2009. Ajustement, mondialisation et zone difficiles : politiques de développement et stratégies des acteurs (le Sud tunisien). Sociétés en transition et développement local en zones difficiles "DELZOD". Colloque International par Institut des Régions Arides (Laboratoire d'Economie et Sociétés Rurales, LESOR), Médenine – Tunisie. 22-24 avril 2009. Djerba, Tunisie.

Elloumi, M., 2006. L'agriculture tunisienne dans un contexte de libéralisation. INRAT, Tunis. Région et Développement n°23-2006.

EIMoujadidi N, 2007. Croissance économique et développement local durable, quelles relations et quelles perspectives ?. Colloque international ; Enjeux économiques, sociaux et environnementaux de la libéralisation commerciale des pays du Maghreb et du Proche-orient. Rabat Octobre 2007.

Graugnard et Heeren, 1999. Définition et mise en place d'indicateurs d'impact. Guide méthodologique, l'évaluation d'impact. Prise en compte de l'impact et construction d'indicateurs d'impact. Fonds pour la promotion des Etudes préalables études transversales évaluations.

Hajji, 2003. Les politiques agricoles et de développement rural dans la Jeffara depuis les années 1960. Synthèse pour le programme de recherche « La désertification dans la Jeffara tunisienne » IRA-IRD.

KARTALA., 2001. Les non-dits de la bonne gouvernance, pour un débat politique sur la pauvreté et la gouvernance.

Ksiksi, F., 1997. Contribution à l'évaluation écologique, technique et socioéconomique des aménagements agro-sylvo-pastoraux au Sud-est tunisien. Cas de la zone de Sidi Makhoulouf. Mémoire de 3^{ème} cycle pour l'obtention du diplôme d'ingénieur des eaux et forêts spécialisé. Ecole Nationale Forestière d'ingénieurs de Sale, Maroc.

Lazarev, G et Arab, M., 2002. Développement local et communautés rurales; approches et instruments pour une dynamique de concertation, Karthala, 366p.

Mahdhi N., 2003. Etude d'impact de travaux de conservation des eaux et du sol sur la production en zone aride ; cas d'étude : Le bassin versant d'oued Oum Zessar, gouvernorat de Médenine. Mémoire de Diplôme d'Etudes Approfondies.

Mezghani, C., 2002. Désengagement de l'Etat et développement rural local, Cas du plateau de Sidi

Mhadheb en Tunisie. Thèse de doctorat. Université de Montpellier I, France.

OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economiques), 1993. Corps central d'indicateurs de l'OCDE pour les examens des performances environnementales. Rapport de synthèse du Groupe sur l'Etat de l'Environnement.

Pingault N., 2007. Indicateurs de développement durable : un outil de diagnostic et d'aide à la décision. Notes et études économiques n°28.

République tunisienne, GTZ, 2008. Stratégies nationale d'adaptation de l'agriculture tunisienne et des écosystèmes au changement climatique.

Sandron, F., 1998. L'immobilité forcée : la sédentarisation des nomades dans le sud tunisien. Démographie, ORSTOM, El Menzah, Tunisie.

Selmi, S et Elloumi, M., 2006. Tenure foncière, mode de gestion et stratégies des acteurs: le cas des parcours du Centre et du Sud tunisien. Options Méditerranéennes-CIHEAM.

Sethom, H., 1992. Pouvoir urbain et paysannerie en Tunisie, Cérès productions, Tunis, 393p.

Sghaier M, Fetoui M, Gammoudi T et Farhat K, 2003. Dynamique et mutation des structures foncières dans la Jeffara tunisienne au cours du 20ème siècle. Rapport scientifique final du thème 3. Structures démographiques, activités socio-économiques des ménages et évolutions foncières.

Tahani A, 2006. Economie des territoires ruraux et des ressources humaines et formation. Synthèse de l'atelier 2. Options Méditerranéennes, Sér. A/n°71, 2006.

Tonneau JP, 2007. Pourquoi diable le développement territorial et plus encore, pourquoi y croire ? Atelier méthodologique « Elevage, commerce et territoires. Internationalisation des échanges et développement territorial dans les régions d'élevage en Afrique »



LE DIAGNOSTIC TERRITORIAL ?

UN OUTIL POUR DECIDER ENSEMBLE !

**Eduardo Chia (1), Hélène Rey-Valette (2),
Laura Michel (3), Christophe Soulard (1)**

- (1) **UMR Innovation INRA CIRAD, 2 place Viala 34060 Montpellier, chia@supagro.inra.fr ;
soulard@supagro.inra.fr**
- (2) **Lameta Faculté d'Economie av. R. Dugrand CS 79606 34960 Montpellier Cedex 2
France, helene.rey-valette@univ-montp1.fr**
- (3) **CEPEL Faculté de Droit, rue de l'Université 34 000 Montpellier, laura.michel@univ-montp1.fr**

Résumé

Le diagnostic est devenu l'instrument privilégié de la mise en place des actions territoriales. Dans cette communication nous nous interrogeons, à partir de l'exemple d'une OCAGER, sur le rôle du diagnostic, imposé par le bailleur de fonds, dans la structuration du projet de territoire. Pour les porteurs de l'OCAGER le diagnostic avait plusieurs objectifs dont celui d'améliorer la participation des acteurs locaux à l'élaboration des actions à conduire pour construire un territoire dynamique. Il devait également permettre d'identifier les différentes sources d'informations concernant le développement rural pour proposer un observatoire territorial. Cependant, le diagnostic n'a pas permis, aux élus et à la population, de jeter les bases pour décider ensemble. Dans ce sens il n'a pas joué le rôle d'objet intermédiaire. Le bureau d'étude, qui a conduit le travail de diagnostic, a privilégié le caractère normatif et filière du diagnostic (production et spatialisation des données) et il n'a pas su travailler en harmonie avec l'équipe technique. La participation des acteurs a été limitée et n'a pas véritablement permis de mettre en place des dynamiques locales territoriales. Mais on peut s'interroger si ces difficultés ne viennent pas du fait que l'on voudrait faire jouer à ce diagnostic des rôles multiples et pas toujours clarifiés et partagés ?

Mots clés

**Diagnostic territorial, gouvernance territoriale, outils de gestion,
Languedoc-Roussillon, OCAGER**

1. INTRODUCTION

Le diagnostic est devenu l'instrument privilégié de la mise en place des actions territoriales. Les financeurs (Conseil Régional, Général, Union Européenne, Etat...) demandent, de façon générale, dans les procédures à ce qu'un diagnostic soit réalisé, souvent indépendamment des diagnostics déjà existants. Le diagnostic serait alors dans de nombreux cas un instrument pour « rassurer ». Dans le cas des organisations locales (Conseil de Pays, OCAGER, etc.) le diagnostic doit permettre essentiellement de créer une dynamique et de donner du sens. Dans ce cas il est une sorte d'objet intermédiaire ou d'exploration. Pour la recherche réaliser un diagnostic lui permet de connaître le territoire, son histoire, ses hommes et femmes, sa trajectoire et il est un instrument à fabriquer des hypothèses ou des questions de recherche. Le diagnostic est aussi utilisé en cours d'action (ou d'exécution des projets) et dans ce cas il intervient aussi comme un instrument d'évaluation. Comme on l'imagine le diagnostic est donc utilisé par différents acteurs, à des moments différents, pour des objectifs différents. Il est donc nécessaire de préciser les objectifs poursuivis. Ce questionnement intervient dans un contexte où la transformation de l'action publique au niveau local tant du fait de la décentralisation que du développement durable génère de nouvelles formes de coordinations multi niveaux et multi acteurs qui induisent d'importants changements organisationnels et institutionnels. Depuis le Grenelle de l'environnement les « *politiques et l'action territoriales sont à considérer à la lumière des orientations du Grenelle de l'environnement et de la SNDD* » (CGDD 2009). En théorie, il s'agit de promouvoir une gestion intégrée des territoires qui tienne compte et dépasse les compétitions entre activités et entre usages, en cherchant in fine un équilibre dans le partage de l'espace entre les vocations productive, environnementale et récréative ainsi qu'entre activités productives, patrimoniales et résidentielles. Ces enjeux produisent ou font émerger des outils réglementaires et administratifs de planification territoriale (SCOT, SAGE, PLU, CTE, Chartes, OCAGER...) mais aussi des formes plus spontanées et plus au moins bricolées de coordination, de lieux d'échange (comités, commissions, inter profession, groupes de travail...) et des outils d'aide à l'animation et à l'accompagnement des projets concertés de territoire ainsi. Ces outils et dispositifs mettent en relation des connaissances, des savoir-faire, des représentations, des modèles qui relèvent de l'ingénierie de la gouvernance et, qui sont mobilisés pour le « pilotage » des territoires. Leur mise en œuvre est sensée intégrer les logiques sectorielles et territoriales, ce qui suppose que les multiples acteurs qui composent un territoire et dont les intérêts sont souvent divergents, réussissent à composer ensemble et à mettre en place des stratégies de plus en plus intersectorielles et orientées vers une gestion durable. L'écoute des acteurs et la mise en commun de leurs savoir-faire, de leurs besoins et de leurs visions sur la gestion de leur territoire, sont alors nécessaires au « dialogue territorial » - entendu comme un « *mode d'élaboration efficace des décisions concernant la bonne gestion des territoires et des biens communs, dans le respect du long terme et de l'intérêt général.* » (Barret, 2003) - et donc à la construction d'un projet commun. L'élaboration d'un langage partagé et l'émergence de modes d'ajustement communs deviennent alors des conditions déterminantes du processus collectif de construction d'un projet de territoire, qui se doit d'être fortement négocié. Ces nouvelles conditions et modalités de l'action publique conduisent à de nouveaux dispositifs de gouvernance et génèrent des besoins d'évolution de l'ingénierie territoriale en réponse à cette transformation des référentiels et des contextes de gestion des politiques publiques territorialisées.

Dans cette communication nous nous proposons de présenter et d'interroger les visées et les modalités du diagnostic territorial en tant qu'outil de l'action publique (Jeannot 2003) en appui à un projet territorial. Dans le contexte du développement durable et concerté des territoires, nous étudierons les opérations de diagnostic territorial en les considérant comme un outil pour décider ensemble au sens où elles permettent de (re)définir le territoire, d'élaborer des projets, de définir les priorités, d'établir des stratégies... Nous entendons outil ici, dans le sens développé par l'école française des sciences de gestion (Berry, Moisdon, Hatchuel, David...) comme toute formalisation qui permet d'assurer les trois fonctions de la gestion à savoir la prévision, la décision et le contrôle. Par ailleurs dans le cas du développement durable elle permet ou devrait permettre également d'explorer des mondes possibles dans une logique de prospective. On analysera notamment le diagnostic, développé par le Pays Corbière Minervois (PCM) dans le cadre de la mise en œuvre d'un nouveau dispositif d'aménagement mis en place par la région Languedoc Roussillon, à savoir les Opérations Concertées d'Aménagement et de Gestion de l'Espace Rural (OCAGER) pour aider les pays, les parcs naturels régionaux, et les agglomérations à réfléchir leur territoire

2. LE DIAGNOSTIC, SOCLE TRADITIONNEL DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES FACE AUX NOUVEAUX ENJEUX

21. Le diagnostic : un outil de gestion, un objet intermédiaire

Les outils de gestion permettent d'accomplir les trois principaux actes de gestion à savoir l'analyse (prévision, préparation de la décision), le choix ou la décision proprement dite ou la mise en place et le contrôle. Moisdon (1997) définit la notion d'outil comme étant « *la mise en commun, l'action de relier, un certain nombre de variables qui sont des quantités, des prix, des indicateurs, des délais, etc. [...] Les outils de gestion vont donc de l'indicateur simple au modèle de la recherche opérationnelle sophistiqué* ». Berry, dans sa publication « Une technologie invisible ? (1983) » écrit que « *la conduite des organisations publiques ou privées mobilise des instruments de gestion. Ce peut être des outils matériels, comme un ordinateur par exemple ; des outils conceptuels comme un taux d'actualisation pour étudier l'intérêt d'un investissement ; des outils d'aide à la décision complexes, comme un modèle de marketing pour étudier le marché potentiel d'un nouveau produit ; des dispositifs aux ramifications nombreuses, comme un système de contrôle de gestion ; des procédures instituant des cheminements obligatoires pour des dossiers, imposant des règles sur leur mode d'élaboration, etc..* ». « *C'est ainsi que des instruments comme des ratios simples, nomenclatures, critères de choix, systèmes de gestion informatisés ou non, deviennent les éléments d'une technologie invisible dont les effets nocifs sont d'autant plus implacables qu'on la laisse jouer dans l'ombre* » (Berry 1983). Moisdon et al. (1997) illustrent aussi le rôle structurant des instruments de gestion dans des domaines aussi divers que le champagne ou la santé. Ces auteurs montrent également la diversité des formes que peuvent prendre ces instruments, plus au moins formalisés, tels que des contrats, des tableurs, des groupes de réflexion, des modèles de planification... Aggeri et Labatut (2008) réaffirment l'intérêt des sciences de gestion à étudier l'action collective par l'analyse des outils, des instruments et des dispositifs intervenant dans les organisations. Ils évoquent l'action par les instruments : « *par ce terme, nous désignons les travaux qui proposent d'étudier l'action organisée et stratégique, non pas à travers sa substance, ses discours ou les intentions des managers, mais à travers les instrumentations, techniques, scientifiques ou gestionnaires qui sont mises en place pour conduire l'action collective et produire de nouvelles capacités.* » Berry (1983) considère que les instruments de gestion ont plusieurs dimensions et/ou qu'ils jouent plusieurs rôles qu'il analyse à partir de 5 dimensions (tableau 1). Les agencements dans le temps de ces dimensions constituent, ce qu'il appelle, une technologie invisible, qui va peu à peu émerger et structurer les comportements, produisant des routines, en développant une sorte de résistance culturelle à la notion de mécanisme de gestion de la part de certains acteurs qui vont chercher des accommodements avec le système et produire ainsi des mécanismes cachés, des rationalités locales et mettre en lumière les carences du savoir. Tout instrument de gestion sert (doit permettre de) à réduire la complexité pour envisager (proposer) l'action et pour ce faire les acteurs vont mettre en place des critères simples et pertinents et, face à des situations nouvelles, ils vont s'appuyer sur le connu d'où la production des routines défensives face aux changements.

Tableau 1 : Les dimensions de l'analyse du rôle des instruments de gestion

| DIMENSIONS | QUESTIONS A EXPLORER |
|---|--|
| Réduction de la complexité | Complexité des situations de gestion et impératifs de l'action Le pertinent et le simple ; Le nouveau et le connu ; Les limites de l'empirisme |
| Instruments de gestion et automatismes de comportements | Le mécanisme élémentaire : paramètres numériques et comportements Instruments d'analyse et comportements ; La réalité cachée derrière les mesures ; Outils et machines de gestion : du décideur à l'agent |
| La rationalité éclatée | Rationalité universelle et rationalité locale Les vertus méconnues du gaspillage et du flou sur l'information Bonne et mauvaise gestion |
| Instruments de gestion et rapports sociaux. | Valeur technique et valeur institutionnelle d'un instrument de gestion L'instrument de gestion comme cristallisation de rapports de forces L'instrument de gestion comme carrefour d'institutions |
| Changer d'instruments | Les points d'ancrage des outils de gestion (la matière, les normes institutionnelles, la culture, les personnes) Cohérence et stabilité. Harmonies et décalages |

Source : d'après Berry 1983

Ainsi en suivant, analysant ces dimensions on peut comprendre la façon dont les outils structurent le comportement des acteurs mais on peut compléter cette proposition méthodologique (grille de lecture) pour étudier le rôle des instruments ou outils de gestion par la proposition d'Hatchuel et Weil dans « L'expert et le système (1992) » pour analyser une technique managériale ou de gestion. Une technique de gestion se caractérise par trois éléments en interaction : a) un substrat technique, b) une philosophie gestionnaire et c) une vision simplifiée des relations organisationnelles. Le substrat technique est l'abstraction qui permet à un instrument de fonctionner : tableurs, ordinateurs, systèmes experts, jeux de rôle, bases de données pour des systèmes d'information géographique (SIG) ; alors que la philosophie gestionnaire concerne le « *système de concepts qui désigne les objets et les objectifs formant les cibles d'une rationalisation* » et enfin la vision simplifiée des relations organisationnelles concerne « *les rôles que doivent tenir un petit nombre d'acteurs sommairement, voire caricaturalement définis* ». On peut signaler que David (1996) utilise aussi cette grille d'analyse pour étudier les innovations orientées information ou orientées organisation. La sociologie nous apporte une autre vision des outils et instruments à travers le concept d'objet intermédiaire ; qui est proche ou concerne le substrat technique d'Hatchuel. Vinck (1999) définit les objets intermédiaires de la façon suivante : « *Nous nous référons aux entités physiques qui relient les acteurs humains entre eux. Il s'agit, par exemple, du tableau noir par lequel passe une partie des relations entre l'enseignant et les élèves. On dira cet intermédiaire «fixe» ; les acteurs humains gravitent autour de l'objet. D'autres objets intermédiaires, au contraire, seront qualifiés de «circulants» parce qu'ils sont envoyés d'un acteur à l'autre, tel le cadeau offert à un ami ou le bulletin de liaison envoyé aux membres d'une association* ». Ces objets intermédiaires permettent donc aux acteurs de se mettre d'accord, de concevoir des nouvelles actions, des nouveaux prototypes ; d'explorer des mondes possibles. Ainsi le diagnostic peut être un objet intermédiaire car en procédant à une réduction de la réalité, à partir d'un nombre réduit des critères, privilégiant certaines relations et représentations, il va véhiculer une certaine vision de la situation et des pistes possibles d'amélioration. Il pourrait permettre aux acteurs de construire un sens commun de ce qu'il convient de faire et comment le faire, il joue donc un rôle de traduction entre des mondes et des logiques différentes.

22. Retour sur la notion de diagnostic territorial

A bien des titres le diagnostic constitue donc un outil et s'avère être une phase centrale pour l'ingénierie territoriale. En effet, la mise en œuvre des actions publiques territorialisées passe par la notion de projet de territoire qui, au-delà de ses spécificités liées à sa dimension territoriale, emprunte largement sa philosophie à la logique de projet. Le projet, peut selon Turner et Miller (2003, cité par Billé, 2009) être assimilé à une « *organisation temporaire* » (Turner et Müller, 2003) et peut être défini comme un : « *effort dans lequel des ressources humaines, matérielles et financières sont organisées de manière nouvelle pour entreprendre un type de travail particulier, aux spécifications données, dans le cadre de contraintes de coût et de temps, de façon à apporter un changement avantageux défini par des objectifs quantitatifs et qualitatifs* » (Turner, 1993). Ainsi le champ de l'ingénierie de projet (Bridier et Michaïloff 1982 ; Garrabé, 1994) met en avant la notion de cycle du projet, et par extension, de cycle des politiques publiques, qui voient se succéder plusieurs phases traditionnelles à savoir l'identification, l'étude de faisabilité, la mise en œuvre et le suivi évaluation. Cette organisation en séquences répond à un souci de rationalisation de l'action publique où les décisions s'appuient sur un diagnostic de l'existant souvent organisé autour de l'identification des forces et des faiblesses. Ces approches, très anglo-saxonnes à l'origine, ont été largement introduites par les organisations internationales, et notamment dans le cas de la France par les programmes européens qui mettent la notion de projet, qu'il soit sectoriel ou territorial, au cœur de ses procédures de financement, depuis les projets structurels relevant du FEDER à ceux plus organisationnels des programmes d'interventions communautaires (PIC) tels que les programmes Leader. Il s'agit d'approches économiques à l'origine et qui ne s'appliquent que partiellement à la mise en œuvre des politiques publiques pour lesquelles les politistes (Muller 2000) et/ou les sociologues tels Callon et al. (2001) mettent d'avantage l'accent sur le caractère de construit social des politiques publiques avec une partition en phases moins nette. On peut distinguer, des phases de genèse ou de formulation de la politique qui recouvrent la problématisation et la mise sur agenda et qui débouchent sur la construction d'un cadre normatif, suivie d'une période de fonctionnement du système d'intervention.

Il ne s'agit pas ici de revenir en détail sur les très nombreux travaux qui proposent des méthodologies ou protocoles pour la réalisation des diagnostics territoriaux. Soulignons que la prégnance de la

dimension spatiale dans les diagnostics de territoire conduit de nombreux travaux à mettre en exergue des méthodes ou des produits relevant de formes de représentations spatialisées. Ainsi par exemple Lardon (2007) propose un itinéraire méthodologique pour le diagnostic de territoire qui « *articule différentes méthodes de traitement des informations et de mobilisation des acteurs autour de la production de représentations spatiales, pour construire progressivement une vision partagée et stratégique du territoire* ». On pourrait lister un très grand nombre d'approches relevant de démarches quantitatives et/ou qualitatives selon qu'elles relèvent de l'analyse de données statistiques ou qu'elles font intervenir les connaissances des acteurs, mobilisées à travers divers méthodes d'animation, de consultation voire de concertation. L'évolution de ces méthodes, d'abord plutôt quantitatives, comme par exemple les produits spécifiques élaborés par l'INSEE en accompagnement de la mise en place des chartes intercommunales dans les années quatre-vingt, puis très largement structurées par des outils innovants d'intégration de l'information -tels que les systèmes d'information géographique-, puis de partage de l'information et de mobilisation des connaissances locales à travers des focus-groups ou des jeux de rôle, correspond à la prise en compte du caractère d'abord intégré puis concerté des politiques. Le caractère intégré et transversal du développement durable va en effet d'abord se traduire par des outils facilitant la prise en compte d'une diversité de dimensions, notamment les aspects environnementaux ou patrimoniaux mais avec un processus de décision qui reste dans une logique d'optimisation d'un objectif décidé par certains types d'acteurs. Le caractère concerté va ensuite porter sur le mode de définition des objectifs qui deviennent alors des compromis collectivement élaborés pour lesquels il s'agit d'étudier des dimensions relevant plutôt de questions d'équité ou de représentativité au niveau de la composition et du fonctionnement du collectif où les objectifs sont discutés. Face à ce nouveau type de politiques publiques, le champ de l'ingénierie territoriale, de concert avec celui de l'évaluation économique (Rey-Valette et Mathé, 2009), jusqu'alors circonscrit à des questions plutôt opérationnelles d'efficacité de la mise en œuvre des politiques et des projets est étendu en amont à la définition des objectifs. Ainsi l'étude des métiers caractéristiques de l'ingénierie territoriale montre l'existence de deux grands pôles de compétences axés sur une logique gestionnaire avec une légitimité technique ou sur une logique participative avec des métiers de médiateur et d'acteur d'interface ayant un rôle d'animation (Seguin-Callois et al., 2009).

Cependant même si ces problématiques d'intégration et de concertation renouvellent profondément les outils de l'ingénierie de projet et territoriale, force est de constater que la partition en phases reste très structurante et que la place du diagnostic tend à s'accroître au dépens de la notion de processus dynamique d'amélioration continue qu'introduit le développement durable. Non seulement le diagnostic tend à rester une phase essentielle du projet territorial mais il donne lui-même lieu à une approche en différentes phases, notamment pour organiser l'intégration des approches quantitatives et qualitatives. Dans certains cas, le diagnostic peut être ciblé sur l'identification des facteurs de succès et donner lieu à des méthodes d'investigation originale, avec une procédure fondée sur l'apport d'une situation d'effet miroir où un groupe de professionnels d'un territoire est mobilisé par des experts pour étudier un autre territoire. Enfin certains, par exemple dans le cadre des politiques de développement durable spécifiques au littoral (Gestion Intégrée des Zones Côtières) la représentation des trois grandes phases traditionnelles prend la forme d'une spirale (Unesco/COI, 2001) de façon à mettre l'accent sur les possibilités de rétroactions et la souplesse de mise en œuvre en prévoyant des aménagements possibles au sein de la chronologie des actions et des phases.

23. L'intégration du développement durable dans les diagnostics territoriaux

L'évaluation des diagnostics territoriaux par rapport à la prise en compte du développement durable (ETD, 2004) montre l'insuffisance de leur caractère transversal et multi niveaux. Ils sont encore largement la juxtaposition de diagnostics sectoriels, qui appréhendent peu les interactions urbain/rural, l'analyse des risques (hormis l'inondation), les réseaux d'acteurs ainsi que les aspects relevant de la gouvernance, de l'information et de la formation. On note par ailleurs que ces diagnostics territoriaux sont très souvent externalisés à des bureaux d'études, comme en témoigne par exemple l'analyse des agendas 21 locaux qui montre que 76% des diagnostics sont effectués par des bureaux d'étude (Observatoire National, 2009). Or, face à ce constat les multiples guides et outils de diagnostic produits par l'ingénierie territoriale pour la mise en œuvre du développement durable par les collectivités territoriales (RAREE, 1998 ; Rouxel et Rist, 2000 ; CERDD, 2001 ; ETD et al. 2002 et 2005 ; ARPE Midi Pyrénées 2007, CGDD, 2009) mettent au contraire l'accent sur l'importance du pilotage ainsi que sur la question de la participation en vue de la co-construction du projet. On observe une rupture importante dès lors que l'on admet comme le soulignent Rouxel et Rist (2000) que « *l'important n'est pas de tout savoir* » et que la multiplication et la superposition des diagnostics, n'est pas une bonne façon d'appréhender la transversalité. Au contraire le constat de l'existence de

multiples diagnostics et plus généralement de l'abondance de l'information disponible et souvent distribuée entre divers observatoires conduit à orienter les efforts vers les questions de partage et de mutualisation qui impliquent des compétences spécifiques (Debarbieux et Lardon, 2003). Il convient aussi de s'inscrire dans une logique d'évaluation continue permettant l'actualisation régulière d'un diagnostic transversal et partagé de façon à institutionnaliser l'évaluation et contribuer au caractère procédural et adaptatif du développement durable. Par ailleurs la prise en compte croissante des aspects sociaux et institutionnels, conduit à des diagnostics souvent à dire d'expert qui s'appuient sur des évaluations participatives et multicritères.

3. LE DIAGNOSTIC TERRITORIAL ORIENTE ACTION : LE CAS DE L'OCAGER

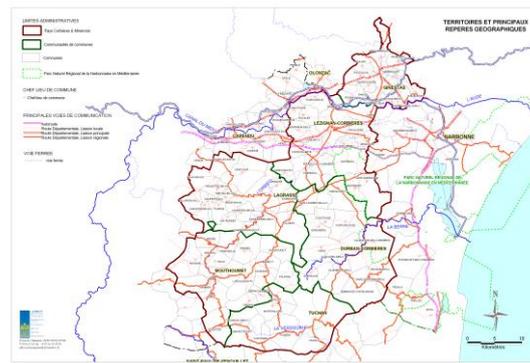
31. Contexte et objectifs du diagnostic de l'OCAGER

Face au nouveau référentiel du développement durable, la Région Languedoc-Roussillon a mis en place de nouveaux dispositifs, outils et démarches pour réfléchir et planifier le développement en associant les acteurs locaux. Outre les SCOTs, les SAGE, les Plans Climats, les agendas 21 locaux... (voir la liste dans le cas du territoire étudié en annexe 1) la Région a créé des Opérations Concertées d'Aménagement et de Gestion de l'Espace Rural (OCAGER). S'inscrivant dans la suite des PLAC, l'objectif est de « *produire des modalités d'expertise, d'analyse et de construction d'orientations stratégiques à partir desquelles les acteurs du Pays peuvent conduire une concertation locale afin de se doter d'outils de planification et de cadres opérationnels d'intervention pour une gestion durable de l'espace rural et périurbain* ». La Région propose d'aider financièrement les partenaires dans i) la réalisation de diagnostics préalables au développement des OCAGER, et ii) la mise en œuvre de travaux d'aménagements fonciers, paysagers, environnementaux, pastoraux, forestiers et hydrauliques. Ainsi, conformément à la tradition de l'ingénierie de projet et de l'ingénierie territoriale, ce dispositif suppose en premier lieu la réalisation d'un diagnostic afin de définir les actions et/ou le territoire d'action. Il ne s'agit pas de faire un diagnostic « classique » où l'on identifie des problèmes, des zones mais plutôt de profiter de ce diagnostic pour (re)dynamiser les acteurs locaux autour de la définition d'une vision futur du territoire et d'identifier de nouvelles articulations, de nouvelles transversalités, de nouveaux agencements entre territoires.

Parmi les OCAGER mises en place dans la région on a étudié plus en détail celle du Pays Corbières Minervois, qui est un des terrains d'étude du projet Gouv.Innov financé par le programme PSDR de l'INRA et la Région Languedoc Roussillon. Ce projet vise à appréhender les innovations organisationnelles en matière de gouvernance territoriale. Le Pays Corbières Minervois (voir encadré 1) est confronté aux mutations de l'agriculture et aux enjeux de la périurbanisation. Avec 70% de la SAU consacré à la viticulture et un vaste espace en appellation Corbières et Minervois, il est actuellement fortement impacté par la crise viticole et des voies de diversification sont recherchées dans le bois, l'élevage, les énergies renouvelables et le tourisme, de façon à éviter une emprise croissante de la périurbanisation. Pour partie lieu d'un projet Leader exemplaire et ancien (projet Pays Cathare), ce territoire bénéficie d'une tradition de développement local et d'une importante dynamique de participation des acteurs. L'enjeu avec la mise en œuvre de l'OCAGER était dans un contexte de crise viticole de mettre en œuvre des outils de gestion concertée de l'espace rural de façon à renforcer la cohérence des actions d'aménagement et notamment de penser de nouvelles stratégies de développement de l'agriculture en réponse à cette crise de façon à préserver l'activité agricole fortement identitaire pour ce territoire et, à travers des filières d'agriculture durable, intervenir en faveur de la conservation du paysage et de la qualité de l'environnement. Le caractère concerté du processus d'OCAGER devait par ailleurs éviter les tensions entre les agriculteurs et les autres acteurs du monde rural à propos du devenir des terres concernées par l'arrachage des vignes.

La mise en œuvre de l'OCAGER supposait donc en premier lieu de réaliser un diagnostic du territoire, tâche qui a été confiée à un consortium de deux bureaux d'études. Il s'agissait de caractériser les espaces agricoles et les milieux naturels de façon à élaborer un plan d'actions par terroirs pour accompagner les dynamiques foncières. Le diagnostic devait en outre déboucher sur la constitution d'un S.I.G. à l'échelle du pays. Cette phase de diagnostic de territoire et d'identification des enjeux a mobilisé un grand nombre de partenaires (institutionnels, socioprofessionnels, associatifs,...) et d'acteurs individuels à travers la mise en place d'enquêtes, de focus-group et de dispositifs propres au suivi de l'étude (comité de pilotage et technique).

Figure 1 : Territoire du Pays Corbière-Minervois



Dans le cadre du projet Gouv.Innov plusieurs chercheurs (dont deux qui étaient membres du comité de pilotage de l'étude diagnostic), ont été amenés à suivre et à accompagner le déroulement de cette phase de diagnostic. L'analyse des contraintes et de l'apport de ce diagnostic ainsi que des jeux d'acteurs autour de sa réalisation, permet ainsi de revenir sur l'utilité et les modalités des diagnostics territoriaux, les outils mobilisés, les procédures et *in fine* les besoins à la fois quant à l'identification des acteurs mais aussi quant au pilotage de l'action et, à terme, à ses conditions d'appropriation et aux modalités de transfert des connaissances acquises –au sens large dépassant le domaine strict de l'information pouvant être intégrée dans un observatoire. Il s'agit de s'interroger lorsque le diagnostic est externalisé à des bureaux d'études ou à des experts divers, y compris universitaires, sur les formes d'interactions et de partenariats entre les « consultants » et les agents de développement et plus généralement sur les outils et la capacité d'institutionnaliser le diagnostic dans des dispositifs pérennes. En effet, il s'avère que le plus souvent c'est la logique instrumentale de l'outil qui s'impose et qui conduit à des diagnostics descriptifs qui se rajoutent à des diagnostics déjà existants sans vraiment apporter la plus value organisationnelle que l'on pourrait attendre en relation avec la condition d'amélioration continue prônée par le développement durable. En effet, au-delà du diagnostic de l'OCAGER du pays Corbières Minervois, il s'agit de discuter ici plus généralement de la place et des modalités des diagnostics territoriaux dans les politiques publiques territorialisées. Compte tenu du champ d'analyse propre au séminaire OPDE, il s'agira notamment d'étudier en quoi ces outils structurent le comportement des acteurs mais aussi comment ils interfèrent ou sont dépendants des rapports de pouvoir, des conflits et quelle est leur capacité à mobiliser les acteurs.

Encadré 1 : Carte d'identité du Pays Corbière Minervois (PCM)

« Ce sont les Femmes et les Hommes qui font d'un territoire un Pays »

Le PCM est né l'année mars 2004, après 4 ans de travail, autour d'un projet territorial de 89 communes avec 6 communautés de communes (Contrée de Durban-Corbière, Massif de Mouhounnet, Hautes Corbières, Canton de Lagrasse, Canal du Midi en Minervois) Les principales villes sont Lézignan-Corbières, Ginestas, Tuchan, Durban-Corbières, Lagrasse

Sur un espace de 1 440 km² avec 42 900 ha de superficie agricole utile (SAU) dont plus de la moitié (28 000 ha) de vignes et 53 000 ha dont 2% des espaces urbains, 35 % occupé par l'agriculture, forêt environ 38% et environ 20% des landes, garrigues, maquis. On dénombre 42 000 habitants dont 10 000 à Lézignan-Corbière et une moyenne de 34 hab/km²

Organisation :

Syndicat Mixte, composé d'élus
Conseil de Développement, composé des citoyens,
Commissions de travail
Une équipe technique (ingénierie) du Pays Corbières & Minervois.

Les enjeux :

Un territoire rural fort construit avec et pour les femmes et les hommes, qui soit un territoire de vie (culturel, social, éducatif, loisirs, ...)

Un territoire actif qui offre de l'emploi en confortant et développant toutes les forces économiques et qui soit aussi capable de soutenir les activités innovantes et l'économie solidaire

Un territoire qui maîtrise son devenir tant sur le plan de l'espace, de l'environnement, de l'évolution de la population, de l'aménagement, sur des bases de solidarités territoriale

Un projet commun ambitieux liant élus, professionnels, associations, habitants, qui donne les moyens de devenir des citoyens actifs, et aux élus d'agir en adéquation avec leurs aspirations.

Les outils de planification : La Charte du pays, "Mettre en œuvre un projet politique participatif, pour un territoire rural vivant, actif, qui maîtrise son devenir." La Charte du Pays donne les orientations du Pays pour les 15 ans à venir. Elle a été écrite de façon participative par de nombreux acteurs du territoire. Puis a été validée par l'ensemble des communes et communautés de communes qui forment le Pays. Le contrat du pays, formalise les actions annuelles décidées par le syndicat mixte.

La méthode de travail : La participation permet de renforcer l'action politique - de garantir le respect du projet défini collectivement - de gérer la complexité et l'hétérogénéité des territoires en construisant des références communes, en s'appuyant sur les différences - d'amener les habitants à être acteur de leur projet de vie de conquérir une citoyenneté responsable aux côtés de des élus locaux - de trouver des voies de résorption de l'exclusion, de démonter les mécanismes de peur, de faire évoluer les mentalités...

Source : Charte Pays Corbière Minervois

32. Les attendus et la conduite du diagnostic

Le diagnostic a par le passé joué un rôle structurant dans la mise en place du Pays Corbières Minervois (PCM) comme le stipule sa charte : «*La création d'un Pays est l'opportunité pour un territoire d'avoir le pouvoir d'initiative, de créativité, de singularité pour construire son développement en harmonie mais hors des champs de « compétences obligatoires. C'est, travailler aujourd'hui pour dans 20 ans, en articulant les échelles d'action du niveau local au niveau mondial*» (La Charte du territoire, PCM). Plus récemment, le diagnostic initié par l'OCAGER correspond à une proposition du bailleur de fonds, la Région Languedoc-Roussillon, de faire une photo et pour les acteurs du pays à un moyen pour rassembler des données concernant la situation économique, sociale du territoire en faisant participer la population locale à la définition de ce qu'il serait possible ou souhaitable de faire. Dans le cahier des charges du diagnostic territorial, on peut lire que le diagnostic est une étude préalable (tranche I), qui, signifie pour le Pays (voir encadre 1) le démarrage d'un chantier ambitieux en réponse à des enjeux principaux d'aménagement du territoire face aux mutations profondes et aux problèmes qui se posent dans les domaines de : la déprise agricole et de l'arrachage viticole, la préservation de la biodiversité et de la qualité environnementale, la maîtrise de l'étalement urbain, des risques naturels et des ressources en eau.

L'objectif du diagnostic est de «*produire des modalités d'expertise, d'analyse et de construction d'orientations stratégiques à partir desquelles les acteurs du Pays peuvent conduire une concertation locale afin de se doter d'outils de planification et de cadres opérationnels d'intervention pour une gestion durable de l'espace rural et périurbain* » (Cahier de Charge diagnostic OCAGER, 2007). De façon opérationnelle plusieurs attentes étaient formulées, qui sont rappelées ici à partir du cahier des charges. Il est attendu du bureau d'étude qu'il mène une **analyse à visée prospective** : tout en s'appuyant sur un recueil rigoureux des données à un instant T (l'état des lieux), il est essentiel de mettre en évidence les phénomènes dynamiques et les tendances structurantes à moyen et long terme en s'appuyant si nécessaire sur une analyse rétrospective (en particulier pour qualifier les phénomènes de déprise, les notions de "friches agricoles" et de leur "reconquête", etc....). Il est demandé que le bureau d'étude observe **une méthode rigoureuse de présentation des données** recueillies : référencer les sources, préciser leur périodicité d'actualisations et toutes les informations utiles à leur valorisation dans un outil d'observation territoriale et à l'étude du développement d'un SIG dans un deuxième temps. Les bases de données et informations cartographiques qui seront transférées au Pays devront l'être dans un format compatible avec les logiciels de traitement ArcGis. Cela est demandé avec l'objectif de constituer un observatoire territorial. Au niveau des résultats il était demandé de :

- (1) élaborer un document cadre pour les actions collectives d'aménagement et de gestion de l'espace rural et périurbain.
- (2) accompagner, à partir d'une approche prospective, de cohérence et d'ancrage territorial, la structuration des filières économiques, et l'organisation des activités et usages de l'espace rural.
- (3) ouvrir un espace collectif (agriculteurs, élus, habitants, techniciens et institutions) de réflexion et de dialogue et définir des modalités de construction collective d'un schéma de gestion de l'espace rural.
- (4) dégager des Unités Géographiques Cohérentes (UGC).

Parmi l'ensemble des attendus, l'accent était mis sur la structuration spatiale et le découpage de l'espace ainsi que le précise les termes de référence du diagnostic. «*Par une approche synthétique et sur la base des données collectées le bureau d'études devra dégager les **unités géographiques cohérentes** qui introduisent les vocations d'occupation de l'espace : identification d'unités bio et pédo – climatiques / référence argumentée aux notions d'unités de terroir de base utilisées par les techniciens agricoles,...* Cette approche typologique pourra être rapprochée de celles prévalant pour la présentation des principales unités paysagères. Il est proposé pour cela d'utiliser les données issues de l'Atlas régional des paysages réalisé par la DIREN (département de l'Aude en cours d'achèvement) qui identifie deux ensembles, les Corbières et le sillon audois, décomposé en onze unités qui composent le territoire du Pays. Cette analyse sera complétée par d'autres études qu'il

conviendra d'inventorier auprès des services de l'Etat ou de collectivités comme le CAUE de l'Aude ou du PNR de la Narbonnaise. Elle pourra être complétée par l'analyse du plan paysager éolien (DDE 2005) et la Charte paysagère du Canal du Midi (DRE Midi-Pyrénées en cours) ».

Ces questions de délimitation d'espace occupaient une place importante du cahier des charges car il était par ailleurs précisé de prendre **l'échelle la plus adéquate** en fonction des différents volets de l'étude, même si bien évidemment le **périmètre d'étude** est circonscrit au périmètre d'intervention du Pays. Il était cependant spécifié que le bureau d'étude devait prendre garde au fait que les découpages administratifs ne permettent pas d'englober la totalité d'unités géographiques ou paysagères à prendre en compte (Ex. des paysages et des terroirs du minervois, intégralité du Massif d'Alaric ou de la zone du piémont littoral des Corbières, Massif de Fontfroide, etc. ...) et que le fonctionnement territorial est caractérisé par un rapport éclaté entre plusieurs pôles urbains et un ancrage régional plutôt ouvert et "relié". On retrouve aussi dans l'appel d'offres le rôle de concertation de la cartographie avec un paragraphe stipulant que bureau d'études devra veiller à une **formulation** pédagogique des problématiques soulevées en privilégiant une visualisation cartographique, mais toute autre forme de présentation accessible et synthétique des connaissances et des enjeux.

Pour conduire le diagnostic l'OCAGER va mettre en place des dispositifs susceptibles d'orienter le travail et sa traduction en politique d'animation :

- un **Comité de pilotage**, composé d'élus, producteurs, techniciens et de chercheurs, sera mis en place pour suivre le travail de diagnostic confié à un bureau d'étude.
- un **Groupe technique** d'appui dont la composition pourra être amené à varier en fonction des phases et des domaines d'études abordées. Le **pilotage technique** de l'étude, sera assuré par l'équipe technique du Pays renforcée par la présence d'un élève Ingénieur du Ministère de l'Agriculture

4 PREMIERS ENSEIGNEMENTS DE LA MISE EN PLACE D'UN DIAGNOSTIC EN APPUI A LA MISE EN ŒUVRE D'UNE OCAGER

41. Constats autour de la réalisation du diagnostic

L'analyse rétrospective (selon une logique d'étude de chronique (Paoli et Soulard, 2003)) de la mise en place de l'OCAGER, depuis le départ de l'initiative montre que s'est action s'est déroulée sur une période de près de quatre années et qu'elle confond avec la construction du Pays (voir figure 2). Ainsi le diagnostic de l'OCAGER intervient juste après la signature du contrat de pays et devait être un moment important dans sa construction tant par sa dimension instrumentale que par sa dimension participative. Du côté instrumental, le diagnostic a utilisé et a produit un nombre important des données économiques (coûts de production du vin, production à l'hectare, forme de commercialisation, nombre de coopérateurs,...), sociales (habitants, écoles,...), paysagères et environnementales (types des sols, zones à risques, etc. voir carte ci jointe). Un important effort de spatialisation des données (cartes thématiques) a été effectué et sollicité par le comité technique. Par ailleurs bureau d'étude a également actualisé le diagnostic par filière. Normalement ces cartes et ces données de filières devraient servir de base à la mise en place d'un observatoire du pays basé sur un Système d'Information Géographique. Sur la base de ces analyses spatialisées le bureau d'étude a proposé des zones de développement (Unités géographiques cohérentes) que les acteurs devaient par la suite valider et à partir desquelles ils devaient identifier des pistes d'action. En ce qui concerne la dimension participative, l'objectif du diagnostic était de mobiliser, redynamiser, les acteurs du développement autour d'un projet du Pays qui reste à construire. Il devait dans ce sens constituer un objet intermédiaire, faciliter l'analyse de la complexité et la production du sens. Pour se faire le bureau d'étude a proposé de présenter le diagnostic à des groupes de « travail ». Sept groupes ont été mis en place. Elevage ; diversification végétale ; viticulture ; agri-oenotourisme et circuits courts ; valorisation de l'environnement et des richesses naturelles et environnement et risques majeurs. Les réunions se sont tenues dans différentes communes du Pays et ont été animés par un membre de l'équipe technique du Pays et les deux consultants. Concernant la validation du diagnostic le travail conduit n'a pas permis de mettre en place un processus de dialogue et collecte des réactions des acteurs locaux. Cependant il a permis de remettre à jour les données dont les acteurs disposaient concernant la situation globale. Peu d'acteurs se sont mobilisés pour participer aux réunions. Les raisons sont multiples mais les faits sont là. On observe en moyenne entre 18 et 25 acteurs dont peu d'agriculteurs. Des travaux conduits par l'équipe Gouv.Innov montrent que les principales raisons

avancées par les acteurs sont l'inflation des projets et des réunions et la diminution du temps disponible.

Concernant l'ébauche des pistes futures d'actions, ces réunions ont surtout permis, comme en témoignent les comptes rendus étudiés, d'identifier des questions et de nombreuses contraintes mais le travail d'élaboration et de formalisation des pistes d'actions par zones homogènes ou par filières est resté largement à faire à l'issue de ces groupes de travail.

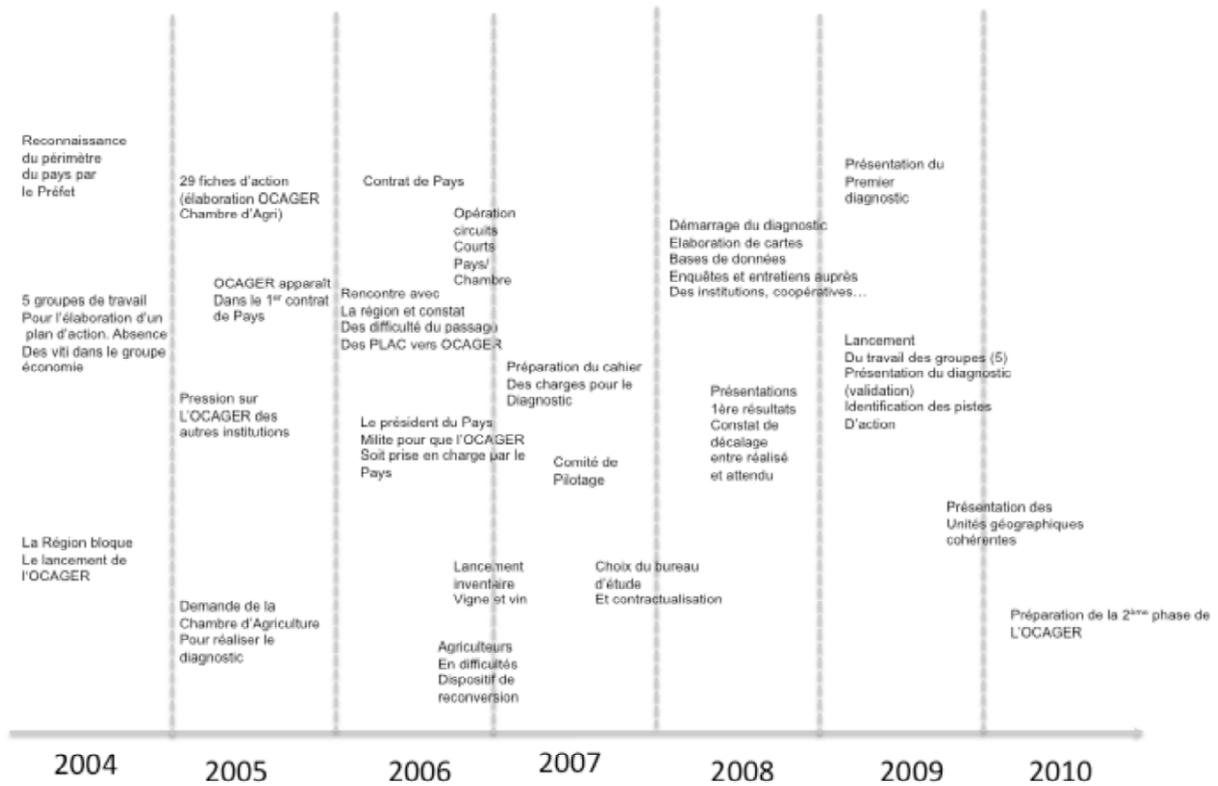


Figure 2 : Trajectoire et évènements de la mise en place de l'OCAGER

42. Les difficultés rencontrées

Les constats précédents tendent à montrer qu'une partie des attentes et des objectifs du diagnostic n'ont pas été remplies. Sans entrer dans une démarche d'audit ou d'évaluation de la nature et de l'utilité du diagnostic produit qui nécessiterait des investigations plus approfondies, il est cependant possible d'observer que c'est la partie plutôt « état des lieux » et production de connaissance qui a été privilégiée au dépens de la construction collective des pistes d'actions et de la dynamique d'animation des réseaux sociaux locaux. C'est donc une approche classique du diagnostic territorial qui a prévalu, souvent qualifiée de diagnostic « froid » centrée sur les données statistiques par opposition au diagnostic dit « chaud » s'appuyant largement sur la mobilisation et la participation des acteurs et par là sur leurs représentations. Cette situation tient à de nombreux facteurs.

De son côté le bureau d'étude, dont la réponse à l'appel d'offres (cf. encadré 2) tendait à montrer qu'il avait une certaine distance avec les actions de collecte de données, va consacrer une part importante de ses efforts à la mobilisation de l'information et des données disponibles. Il faut noter à sa décharge que ces informations et données étaient effectivement très éclatées entre diverses organisations (Nicouleau, 2009) et que leur centralisation impliquait un certain effort. Cette posture relève d'une logique classique de diagnostic territorial et avec une priorité marquée pour la spatialisation des données, qui était comme on l'a vu un point important de l'appel d'offres. Ainsi, il semble que malgré la logique plurielle du diagnostic, cette attente classique de découpage de l'espace en unités cohérentes va créer un premier malentendu entre le bureau d'étude et le commanditaire car le bureau d'étude va privilégier la production de ces unités cohérentes en utilisant le maximum des données quantitatives alors que le commanditaire aurait préféré moins de précision dans le découpage et plus de dialogue avec les acteurs locaux en particulier ceux qui ne participent pas traditionnellement aux actions de développement. On retrouve là un des principes de la décision signalé par Riveline (1991), selon lequel les acteurs économiques vont maximiser les critères sur lesquels ils se sentent jugés et ces unités géographiques cohérentes représentaient le produit le plus « visible » du diagnostic de part sa fonction d'agrégation et de synthèse des connaissances.

Encadré 2 : Quelques repères d'organisation issus de la proposition de travail du Bureau d'Etude

- Une attention soignée apportée à la synthèse du maximum d'informations existantes disponibles, et à la réalisation d'un nombre conséquent d'investigations directes voire d'enquêtes de terrain pour compléter, sous le contrôle du Comité de pilotage, cette information là où cela s'avérera nécessaire
- En matière d'information géographique, la réalisation de couches cohérentes d'informations au 1/50.000^e ou 1/100.000^e, sans jamais chercher à aller dans plus de détail (et en acceptant que certaines couches puissent être constituées pour l'instant de figurations relativement grossières "à main levée", à dire d'expert local), l'important pour l'instant n'étant pas la précision mais la mise en cohérence et en regard des différents niveaux d'analyse
- En revanche, la phase 1 inclut une réflexion avec vous sur les enjeux d'un outil SIG futur, et donc des préconisations éventuelles en terme d'architecture logicielle et de maille/d'échelle cartographique à prévoir. De même, pour préparer un éventuel outil futur plus précis, l'inclusion dans les rendus d'une "fiche de données" pour chaque niveau d'information collecté dans l'outil actuel sommaire, indiquant la/les sources envisageables à une échelle plus précise dans le futur, et les processus de traitement à prévoir – la "recette" future pour passer demain du sommaire/rapide au détaillé/précis
- L'inclusion dès cette phase d'un nombre conséquent de réunions de concertation et de travail avec les différents acteurs impliqués, afin de poser les bases d'un processus participatif futur de qualité et d'une appropriation complète des résultats de l'analyse et de la préfiguration des enjeux par les acteurs locaux, qui auront largement contribué à les co-générer avec nous

Enfin, par contre, l'accent est mis sur une diminution volontaire du niveau de détail du rendu en partie III Plans d'action et préconisations, sauf bien sûr pour ce qui concerne le volet prioritaire des plans d'actions pour diminuer l'impact des arrachages sur les espaces viticoles.

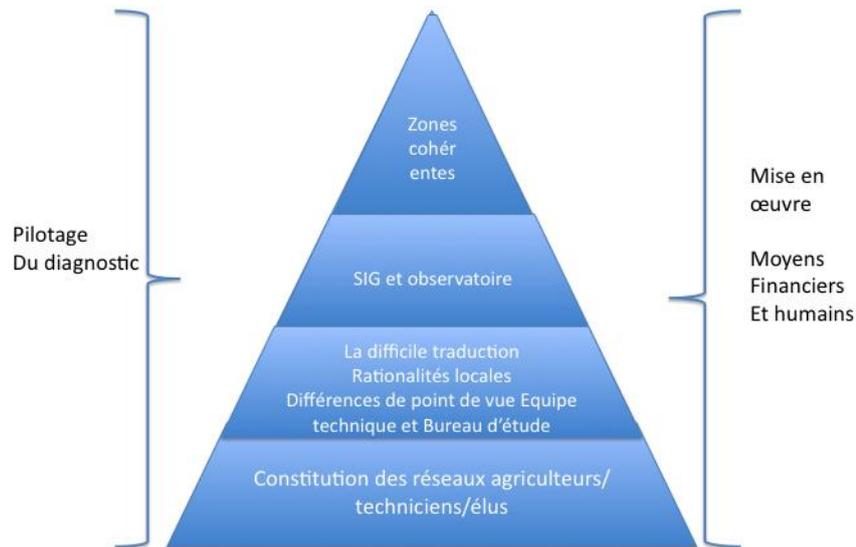
Source : document de réponse à l'appel d'offres

Par ailleurs l'analyse de la composition des groupes de travail et plus généralement des réseaux d'acteurs autour du diagnostic (Nicouleau, 2009 ; Franchi, 2009) ont montré d'importantes résistances à la participation à la démarche d'OCAGER, que ce soit par manque de temps ou par décision stratégique dans certains cas. On observe notamment une importante difficulté à mobiliser les agriculteurs « traditionnels » ainsi qualifiés par opposition à une catégorie d'agriculteurs que l'on

pourrait qualifier en simplifiant de néo ruraux au sens où ils s'agit d'acteurs souvent extérieurs à la zone, nouvellement installés et très désireux d'innovations et de contacts. On peut noter que lors du diagnostic de la charte quelques années auparavant on avait aussi déjà observée cette difficulté. Dans le cas de l'OCAGER, un déficit de lisibilité de ce diagnostic a du être ressentis par les agriculteurs du fait de la réalisation dans la même période d'un bilan de la crise par la Chambre d'Agriculture. Dans cette situation le fait que pour des questions administratives, la Chambre d'Agriculture n'a pas pu être l'opérateur du diagnostic a fait que les conseillers de la Chambre ont pris de la distance avec la démarche et y ont peu participé. Ainsi la situation de crise, si elle est souvent considérée un moment favorable aux innovations et aux reconfigurations peut aussi s'avérer être un obstacle au sens où de multiples acteurs cherchent à intervenir et qu'il est alors difficile de coordonner l'ensemble des actions. Ainsi parmi les contraintes ces interactions difficiles avec les structures existantes ont constitué une contrainte à la mobilisation de certains acteurs, induisant ainsi un problème de légitimité des résultats produits par les groupes de travail. On peut aussi souligner concernant la participation aux groupes de travail les difficultés qui ont été rencontrées concernant la mobilisation des élus, en dehors de quelques maires de communes rurales. Il s'agit là d'un constat général que l'on retrouve largement par ailleurs. Enfin l'absence de dynamique porteuse de ces groupes de travail n'a pas permis d'obtenir des résultats formels au niveau des pistes d'action et donc n'a pas rendu possible la mobilisation du conseil de développement pour discuter de ces actions.

De façon à pouvoir analyser les constats effectués, il convient de mieux caractériser les fonctions du diagnostic, par exemple en rapprochant les tâches réalisées et les attendus avec les dimensions traditionnelles des outils de gestion (cf. tableau 1). En effet on note que l'on retrouve plusieurs types de dimensions dans le diagnostic territorial et on peut alors faire l'hypothèse que cette association entre dimensions différentes constitue un challenge voire une contrainte importante pour la mise en œuvre du diagnostic. La figure 3 constitue une première tentative de synthèse des attendus du diagnostic de l'OCAGER à partir des dimensions des outils de gestion. La pluralité des attendus conduit à identifier plusieurs dimensions. Les dimensions relevant des instruments de gestion au sens des objets et composantes relevant de substrat technique se retrouvent ici dans la production de cartographique pour le SIG et de zones homogènes comme outils de planification des actions futures. Il s'agit d'ailleurs des composantes les plus « visibles » sur lesquelles on a noté une certaine polarisation des efforts du bureau d'étude. En complément les dimensions portant sur la réduction de la complexité et sur la mise en cohérence des rationalités éclatées correspondent plutôt à la dimension participative du diagnostic à sa fonction d'objet intermédiaire qui si elle est réussie permet ensuite de co construire avec une forte légitimité les outils « plus technique » relevant de la dimension gestion. Ainsi sur la figure on a articulé ces dimensions selon une logique d'apport respectif entre elles. Ainsi la base du triangle représente la dimension participative, l'appropriation des outils pour fabriquer du sens et un langage commun entre les différents acteurs locaux qui composent le Pays. Le premier étage qui réunit les deux premiers niveaux se réfère aux difficultés qui émergent lors de la mise en place des outils. Dit différemment les rapports des pouvoirs. Les outils deviennent l'objet des rapports de force et pas les objectifs ou résultats. Les réunions des groupes de travail a montré que malgré la volonté d'arriver à bâtir ensemble un projet du Pays il reste des rationalités fortes au niveau local. Le deuxième étage se réfère aux instruments au service des décideurs ou du pilotage de la situation et du dispositif. C'est le cas du SIG et de l'observatoire. Enfin, le dernier étage, se réfère à la réduction de la complexité et à l'élaboration des représentations stylisées du modèle d'action. Les zones cohérentes ou Unités Géographiques partent de l'hypothèse qu'il est possible de mettre ensemble des acteurs, au niveau d'un territoire, qui sont confrontés à un problème commun. Girin (1989) aurait parlé de situation de gestion. Cependant, il faut trouver la variable qui permet de définir les frontières pertinentes pour les acteurs. Au final cette décomposition du diagnostic selon ses dimensions permet de montrer que le diagnostic territorial qui se veut à la fois intégré et concerté semble être un outil complexe dont il conviendrait de réduire les ambitions au départ ou de les séquencer mieux dans le temps de façon à permettre à cet outil de faciliter la mobilisation pour co construire ensuite les actions et les outils relevant de la gestion. Néanmoins, l'analyse de ces dimensions doit s'effectuer en tenant compte du contexte de gestion c'est-à-dire de la capacité de pilotage et des moyens financiers et humains disponibles. Or à ce niveau il s'avère que la plupart des dispositifs d'aménagement territoriaux ne disposent pas de moyens pérennes de personnels et se caractérisent souvent par des situations d'éclatement de l'information disponibles. Ainsi les opérations de diagnostic qui sont financées au fil des mesures mises en œuvre constituent de toute évidence pour les territoires une source ponctuelle de financement et d'animation qui permet de pallier le déficit de moyens pérennes. Cette situation conduit ainsi de nombreux territoires à transférer des fonctions de pilotage et d'analyse qui devraient être institutionnalisées dans des actions de diagnostic.

Figure 3 Difficultés et dimension du diagnostic de l'OCAGER en tant qu'outil de gestion



CONCLUSION

Cet exemple des difficultés de réalisation d'un diagnostic territorial de développement durable à l'occasion de la mise en œuvre d'une OCAGER a permis de confirmer l'évolution des fonctions des diagnostics territoriaux en mettant en exergue les difficultés tenant à la diversité des dimensions qui sont alors plus ou moins implicitement intégrées dans les diagnostics. Le diagnostic est donc quelques fois un outil de gestion qui permet de réaliser un bilan de la situation « froide », au sens de l'utilisation des données quantitatives, issues des sources statistiques, cartographies... bref peu contestables a priori. Il est donc très proche des outils de gestion classiques. Cependant et lorsqu'il s'agit de construire du sens, des projets... de travailler dans le social « chaud » le diagnostic est beaucoup plus proche de la notion d'objet intermédiaire des sociologues. Il permet dans ce sens d'explorer des mondes possibles donc de réduire la complexité. Le diagnostic devient réellement un outil pour décider ensemble à cette condition. Plus généralement on a pu ainsi montrer que le diagnostic est aussi à l'origine des technologies invisibles qui vont dans certains cas venir conforter les rationalités locales, des routines défensives et des nouveaux rapports de pouvoir. A ce titre il convient de bien clarifier ses fonctions et ses dimensions, comme nous avons tenté de la faire ici à partir des approches des sciences de gestion.

BIBLIOGRAPHIE

Aggeri F., Labatut J., 2008. La gestion au prisme de ses instruments. Une analyse généalogique des approches par les instruments en gestion, Nice, Actes de la conférence AIMS, 29 p.

Akrich, M., Callon, M., Latour, B., 1988. A quoi tient le succès des innovations? 1 : L'art de l'intéressement, Gérer et comprendre, Annales des Mines, 11, pp.4-17.

Akrich, M., Callon, M., Latour, B., 1988. A quoi tient le succès des innovations? 2 : Le choix des porte-parole, Gérer et comprendre, Annales des Mines, 12, pp.14-29.

ARPE Midi Pyrénées. Réalisez votre politique de développement durable. Livret de sensibilisation pour les collectivités territoriales, 2007, 24 p.

Barret P., 2003. Guide pratique du dialogue territorial. Concertation et médiation pour l'environnement et le développement local. Fondation de France Ed. Coll. Pratiques.

Benoit M., Brossier J., Chia E., Marshall E., Morlon P., Roux M., Teillard B., 1988. Diagnostic global d'exploitation agricole : une proposition méthodologique. Etudes et Recherche sur les Systèmes Agraires et le Développement, INRA Versailles, n° 12, 48 pages.

Berry M., 1983. *Une technologie invisible ?* L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains, Centre de recherche en gestion (CRG) de l'École Polytechnique. 60 p.

Bridier M., Michailof S., 1980. Guide Pratique d'Analyse de Projets. Economica, 264 p.

Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., 2001. Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique. Seuil Ed., Coll. La couleur des idées, Paris, 358 p.

Chia E., Dedieu B., Deffontaines J.P., Dorado G., 2002. Espaces, exploitations, développement rural : proposition d'une démarche de diagnostic territorial (Argentine). Cahiers Agricultures, Volume 11 N°5. 333-341

Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) 2009. Vers une prospective territoriale post-Grenelle de l'environnement. Questions et modes d'emploi. Collection « Études et documents » de la Délégation au Développement Durable (DDD) du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) Série « Prospective », sous la responsabilité de la Mission prospective. 52 p.

Commissariat Général du Développement Durable, 2009. RéférenceS. Référentiel pour l'évaluation des projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux. Paris, 72 p.

David, A., 1996. Structure et dynamique des innovations managériales », cahier de recherche n° 12, Centre de Gestion Scientifique, Ecole des Mines de Paris.

Debarbieux B., Lardon S., 2003. Les figures du projet territorial. L'aube Ed. Coll. Bibliothèque des territoires, La Tour d'Aigues, 270 p.

Duru M., Chia E., Chertier A., 2006. Comment produire des outils utilisables dans le développement agricole. Le cas d'un outil pour la gestion du pâturage. Symposium International VISTA : Outils pour la gestion des prairies naturelles. INRA Toulouse Auzeville Castanet Tolosan 6-7-8 juillet 2005. 14 p.

ETD 2004. La prise en compte du développement durable dans les projets de territoire. Les notes de l'Observatoire. Entreprises Territoires et Développement, 18 p. (disponible sur le site www.projetdeterritoire.com)

Entreprises Territoires Développement, ADME, Agence régionale de l'Environnement et des Nouvelles Energies (ARENE). La conduite d'un projet de développement durable. Tome 1 Comment favoriser la co-production d'un développement durable d'un territoire ? ; Tome 2 La conduite d'un projet de développement durable ; Tome 3 Quand pratiques et méthodes se rencontrent. Les cahiers du développement durable de l'Île de France, 2002 et 2005, 35 p, 27 p. et 12 p.

Franchi S. 2009. Analyse des trajectoires des OCAGER du département Audois et des représentations des parties prenantes de l'OCAGER PCM, M1 sciences po, Montpellier 1, 87p.

Garrabé M., 1994. Ingénierie de l'évaluation économique. Ellipses Ed. Paris, 255 p.

Girin J., 1990. L'analyse empirique des situations de gestion. In A.C. Martinet Coord. Epistémologie des Sciences de Gestion. Economica, 141-181.

Jeannot G., Yalha A., Maujean S., Grillet S., (Bion Y., coordonnateur). 2003. Le diagnostic territorial : un outil de l'action publique. Certu. 70 p.

Lardon S., 2007. Analyse spatiale pour la diagnostic et le projet de territoire. In Développement territorial et diagnostic prospectif. Lardon S., Moquay P. et Poss Y. Eds. L'aube Ed. Coll. Essai, 169-183.

Moisdon J.C., (dir.), 1997. – Du mode d'existence des outils de gestion - les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation, Éditions Seli Arslan, 286 p.

Muller P., 2000. Les politiques publiques. PUF ED. Paris, coll. Que sais-je ? 126 p.

Nicouveau E., 2009. Système d'information et gouvernance territoriale : le cas d'une Opération Concertée d'Aménagement et de Gestion de l'Espace Rural en Pays Corbières Minervois. Rapport de stage Université de Rennes 1, 49 p.

Observatoire National des Agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable. Panorama des agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable en France, Paris, 2009, 8 p.

Paoli J.C., Souldard C. 2003. Notes de lecture sur la notion de " Dispositif ". Séminaire RIDT, INRA-SAD, Dijon, 25 juin 2003, 12 p.

Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement. Le développement durable: une autre politique pour les territoires ? Définition pratique, mise en œuvre, Paris, 1998, 68 p.

Rey-Valette H., Mathé S., 2009. L'évaluation de la gouvernance ou l'évaluation pour la gouvernance ? De la recherche d'un référentiel à l'institutionnalisation d'un apprentissage collectif. Communication au XLVI^e colloque de l'Association de Science Régionale De Langue Française, 6-8 juillet 2009 Clermont Ferrand, 20 p.

Riveline C., 1991. De l'urgence en gestion », Gérer et Comprendre, n°22

Rouxel F., D. Rist. 2000. Le développement durable ; Approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux. Collection Aménagement et urbanisme, CERTU, Lyon, Dossier n° 105, 147 p.

Seguin-Callois F., D. Roche, P. Guittard. 2009. Agents de développement en Auvergne : qui sont-ils ? In Développement attractivité et ingénierie des territoires. Revue d'Auvergne, 389-394.

Turner, J.R., 1993. *The handbook of project based management*. McGraw-Hill, London.

Turner, J.R., Müller, R. 2003. "On the nature of the project as a temporary organization". *International Journal of Project Management*, n°21, 1-8.

UNESCO/Commission Océanographique Intergouvernementale (COI), 2001. Des outils et des hommes pour une Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC). Guide méthodologique. Vol II. Coll. Manuels et Guides n°42, 64 p.

Vinck D., 2009. De l'objet intermédiaire à l'objet-frontière. Vers la prise en compte du travail d'équipement, Revue d'anthropologie des connaissances Vol. 3, n° 1, 51-72.

Annexe 1: Liste des outils d'intervention mobilisés sur le territoire de l'OCAGER

| | |
|--------------|---|
| Biodiversité | <ul style="list-style-type: none">*- <u>Stratégies régionales pour la biodiversité en Languedoc-Roussillon</u>, trois thèmes centraux pour le Pays :<ul style="list-style-type: none">- Promotion du développement des activités sylvicoles et agricoles favorables à la biodiversité- Contractualisation des démarches durables d'aménagement du territoire urbain et rural- Appui aux démarches de protection contre l'incendie (développé plus loin)*- <u>Les Orientations régionales pour la gestion des habitats et de la faune sauvage</u>, « guide incitatif » visant mettre en évidence des enjeux et des orientations pour améliorer la gestion de la faune sauvage<ul style="list-style-type: none">- Des orientations « Habitats » : amélioration de la qualité et de la diversité des milieux; stratégie concertée d'aménagement de l'espace; maintien de l'activité agricole comme facteur essentiel pour répondre aux objectifs- <u>Les DOCOB</u>, 1 seul DOCOB rédigé sur les 7 zones Natura 2000 recensées (ZPS des Basses Corbières)- <u>Charte du PNR de la Narbonnaise</u> : 4 communes du PCM dans le périmètre et 5 associées.<ul style="list-style-type: none">- Principales dispositions de la charte relatives à l'environnement :<ul style="list-style-type: none">- Contribuer à une gestion exemplaire de l'eau et des milieux aquatiques- Sauvegarder et gérer les milieux naturels, la faune et la flore.- Le plan départemental des espaces naturels sensibles (ENS) et la <u>taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS)</u>, c'est la politique du département pour la protection et la gestion des espaces naturels, des sites et des paysages : (acquisition, aménagement et entretien. Après 2004, elle pourra être affectée à « l'acquisition, l'aménagement et la gestion des espaces, sites et itinéraires dédiés aux sports de nature ». |
|--------------|---|

| | |
|----------------------|---|
| | * PDESI (Plan Départemental des Espaces, Sites et Itinéraires) en cours d'élaboration |
| Forêt | <ul style="list-style-type: none"> - Les Orientations régionales forestières (cadre général) - Gestion forestière en forêt de l'État et des collectivités : les <u>Directives régionales d'Aménagement</u> et les <u>Schémas régionaux d'Aménagement</u> (cadrent l'élaboration des documents d'aménagement et la gestion qui en découle et reposent sur les principes de la gestion durable, les enjeux socio-économiques, la demande sociale et la conservation de la biodiversité - Gestion forestière en forêt privée : les <u>Schémas régionaux de gestion sylvicole</u> |
| Risque d'incendie | <ul style="list-style-type: none"> - Plan Départemental de Protection des Forêts Contre les Incendies = cadre des interventions visant à la surveillance des massifs et leur aménagement; définit les zones sensibles et les actions à mener - Documents opérationnels : Plans de massifs réellement opérationnels depuis 1997; cinq PM qui concernent au moins pour partie le PCM : massif de l'Alaric (approuvé), Corbières maritimes (en cours d'approbation) ; Narbonnais, Pinède de Boutenac et Massif de Lagrasse, (mis en chantier en 2008) - Plan de Prévention des Risques d'Incendie de Forêt (PPRIF) de la Pinède de Lézignan, arrêté par le préfet le 12/04/2005 et en cours d'approbation |
| Risque d'inondations | <ul style="list-style-type: none"> - Association de toutes communes au sein de SIAH - SMMAR créé en 2002 : Rôle de soutien technique à l'élaboration et à la cohérence des projets + instruction et présentation devant le Comité Départemental de Prévention des Inondations - 5 Plans de Prévention des Risques d'Inondation (PPRI) qui concernent 49 des 89 communes du territoire |
| Gestion de l'eau | <ul style="list-style-type: none"> - SAGE de la Basse Vallée de l'Aude : concerne les communes du bassin amont de la Berre - SAGE Agly : concerne les communes du Verdoube |
| Paysage | <ul style="list-style-type: none"> - Le plan départemental éolien <ul style="list-style-type: none"> zonage d'ensemble : zones où les installations éoliennes peuvent être envisagées (densification, création; zones à protéger au vu de la qualité des paysages existants et/ou pour ménager des coupures entre les parcs existants. - La charte paysagère du canal du midi. <ul style="list-style-type: none"> - Objectifs généraux : protection des paysages; orienter le point de vue que l'Etat en regard des évolutions du territoire tout au long du Canal - Deux zones de sensibilité : zone sensible, qui jouxte le Canal et zone d'influence qui s'étend au delà. - Les dispositions paysagères de la charte du PNR de la Narbonnaise. - Les protections réglementaires de sites et monuments classés et les ZPPAUP |
| Foncier | <ul style="list-style-type: none"> - Les documents de planification urbaine - PLU (38 communes (43% du territoire), 28 ont des documents en cours d'élaboration) - SCOT : – En 2006 celui de la Narbonnaise – En cours le SCOT Lézignanais (PADD fin 2008) - Evaluation de la consommation de l'étalement urbain sur 18 communes |