



HAL
open science

La participation de la société civile à l'action publique en faveur de l'agriculture

Aurélie Tshibangu, Isabelle Duvernoy

► **To cite this version:**

Aurélie Tshibangu, Isabelle Duvernoy. La participation de la société civile à l'action publique en faveur de l'agriculture. [0] 2016, 6 p. hal-02801382

HAL Id: hal-02801382

<https://hal.inrae.fr/hal-02801382>

Submitted on 5 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, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE À L'ACTION PUBLIQUE EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE. Étude sur l'aire urbaine de Toulouse.

Janvier 2016

Aurélie Tshibangu et Isabelle Duvernoy

aurelie.tshibangu@yahoo.fr ; duvernoy@toulouse.inra.fr

Introduction

Ces 50 dernières années, le monde urbain n'a cessé de se transformer au gré de la concentration des populations et de l'étalement rapide des villes. D'après Monique Poulot (2014), près de 75 % des surfaces agricoles françaises se situent dans des communes classées comme urbaines ou périurbaines ; cette agriculture contribue à la diversité des paysages urbains mais seulement à 15 % à 20 % à l'approvisionnement des villes.

En se rapprochant ou en étant incluse spatialement dans la ville, l'agriculture doit répondre à de nouveaux enjeux de société portés ou relayés par des acteurs plus diversifiés qu'auparavant, au-delà des acteurs plus traditionnels du secteur agricole que sont l'État et les organismes professionnels agricoles. La production alimentaire, la protection des terres agricoles, le développement de nouveaux débouchés, l'installation de nouveaux producteurs, les interactions agriculture/environnement... deviennent l'objet de discours et d'actions de collectifs citoyens, d'associations locales, de fédérations d'associations, de comités de développement... Cet ensemble d'acteurs, que nous regroupons sous le terme de « société civile », participe désormais à l'orientation du projet agricole urbain, à côté des acteurs publics en charge de gérer la ville et d'organiser sa croissance et des représentants professionnels agricoles. Notre zone d'étude, l'aire urbaine de Toulouse (Figure 1 et 2) n'échappe pas à cette évolution : de nombreux collectifs issus de la société civile agissent directement ou indirectement dans le champ de l'agriculture. Dans cette étude, nous nous interrogeons sur la place de la société civile dans l'action publique en faveur de la protection et du développement et d'une production agricole en contexte urbain et périurbain.

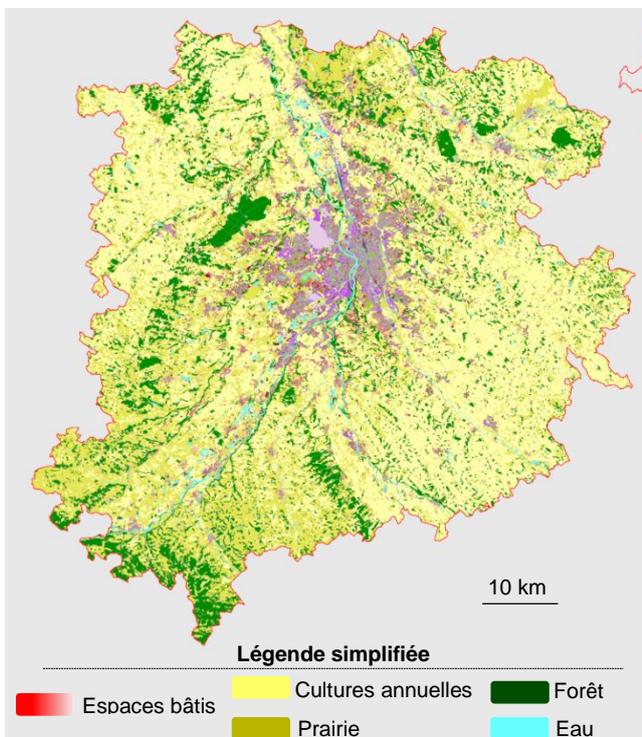


Figure 1 : L'occupation du sol dans l'aire urbaine de Toulouse (Source : Copernicus, Urban Atlas, 2012)

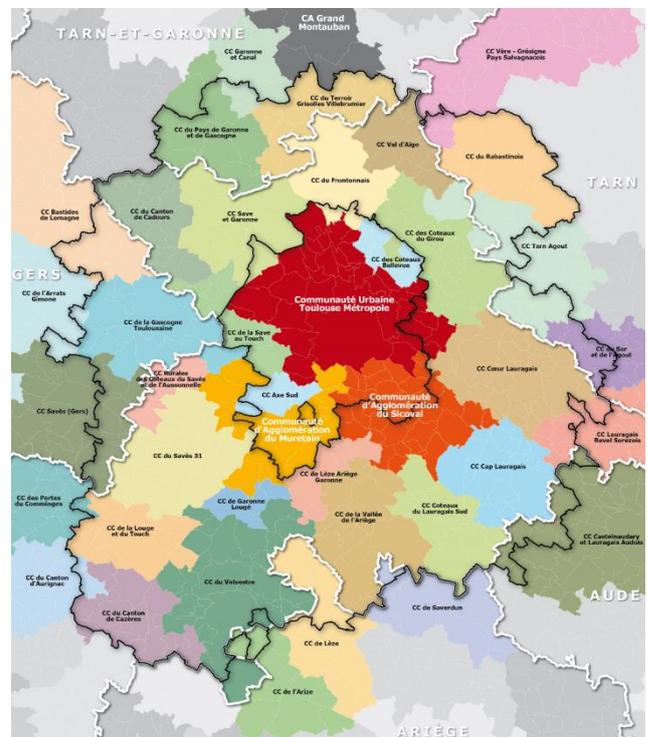


Figure 2 : L'aire urbaine toulousaine et ses intercommunalités au 1er mars 2014 (AUAT, 2014)

Définitions et identification des enjeux autour de la société civile dans la gouvernance territoriale

Gouvernance et société civile sont des termes dont la signification varie suivant les contextes et les auteurs. L'étude de la bibliographie permet de mieux les appréhender, d'en définir les acteurs, mais aussi les enjeux.

Qu'est-ce que la gouvernance territoriale?

« La gouvernance « met en scène trois catégories d'acteurs : le pouvoir politique local et ses élus, le pouvoir économique avec les entrepreneurs du secteur privé et la société civile représentée par les citoyens réunis dans différentes associations volontaires et groupes d'intérêts ». (Bruno Jean et Luc Bisson en 2008 cités par Figuière et al., 2012, p. 8)

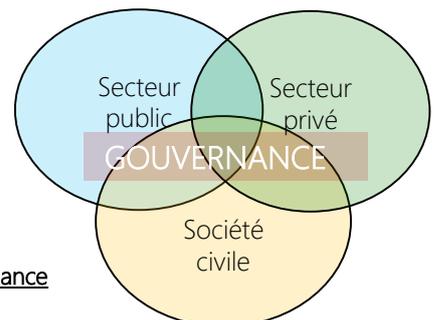


Figure 3 : Les acteurs de la gouvernance

Dans le domaine du développement des territoires, le terme de gouvernance territoriale est employé pour rendre compte d'un élargissement des acteurs intervenant localement dans l'action publique sur le territoire. Ces acteurs relèvent du secteur public, du secteur privé ou de la société civile (Figure 3). (Il faut noter que certains organismes peuvent relever de plusieurs catégories à la fois.)

Qu'est-ce que la société civile ?

Le terme de société civile, largement utilisé, reste un objet aux contours flous. Il inclut des organisations très différentes : des syndicats, des collectifs citoyens, des associations.

« Le cœur de la société civile est donc constitué par un tissu associatif qui institutionnalise, dans le cadre d'espaces publics organisés, les discussions qui se proposent de résoudre les problèmes surgis concernant les sujets d'intérêt général. » (Jürgen Habermas en 1997 cité par Figuière et al., 2012, page 9)

En suivant la définition de J. Habermas, on voit que la société civile ne correspond pas simplement à un ensemble d'individus ; elle se compose des mouvements, des collectifs, des associations qui s'organisent pour peser sur le contour de l'action publique. Les origines de cet engagement sont multiples, mais les politologues Marcus Lane et Tiffany Morrison (2006) mettent en avant les échecs du gouvernement et du marché à fournir un service répondant aux exigences de ces collectifs.

Leur participation à l'action publique les mène de manière croissante à interagir avec les acteurs publics pour participer au projet et à la vie du territoire. Cette participation peut concerner des domaines et prendre des formes diverses : consultations, pétitions, organisation de débats publics organisation de patrouilles pour la sécurité du voisinage, mise en place d'un réseau de covoiturage ou d'accompagnement à pied à la sortie de l'école, diagnostics de territoire ... Elle permet à ces acteurs de se tenir informés, d'exprimer leurs besoins voire d'influer plus directement sur les dispositifs mis en place sur leur territoire. Pour les acteurs publics, cette participation peut permettre de valoriser des savoirs et des compétences étendus. Toutefois, la littérature met en garde contre l'idée d'un bénéfice automatique de la participation de la société civile à l'action publique.

Étudier la participation de la société civile à l'action publique

Les travaux des politologues travaillant dans le domaine de la gouvernance de l'environnement et du développement durable nous ont permis d'identifier plusieurs enjeux autour de la participation de la société civile à la gouvernance territoriale (Rumpala, 2008 ; Lane, Morrison, 2006). Deux dimensions organisent ces enjeux (Fig. 4) :

- o le collectif : constitution, règles de fonctionnement, valeurs qui ont guidé sa création et ses actions.
- o la participation à l'action publique : interactions avec les acteurs institutionnels, forme, mise en œuvre et entraves.



Figure 4 : Les enjeux de la participation de la société civile à l'action publique (Tshibangu, 2015)

Éléments de méthode

Le travail de terrain a été une démarche qualitative de type compréhensif. Le matériau a été fourni par des entretiens semi-directifs axés sur les enjeux identifiés de la participation de la société civile à l'action publique et par l'observation d'actions collectives, auxquels ont été joints trois entretiens anciens réalisés en 2009, 2010 et 2012.

Un premier travail de recensement des actions menées en faveur des agricultures urbaines et périurbaines sur notre zone d'étude nous a servi à constituer notre échantillon suivant trois critères :

- o Les acteurs impliqués, en privilégiant des actions faisant intervenir des collectifs de la société civile et des acteurs institutionnels.
- o La localisation des actions, en prenant soin de choisir des actions à dimension urbaine, et d'autres à dimension périurbaine.
- o Les thématiques d'action. Nous avons focalisé le travail sur les types d'actions les plus représentées dans l'aire urbaine (Figure 5).

L'échantillon final est constitué de :

- o 10 acteurs de la société civile. Ce sont des collectifs habitants, des associations de sensibilisation ou d'animation de réseau, une FD CIVAM et un comité de développement.
- o 4 acteurs publics. Ce sont un maire, un président et vice-président de communauté de commune et des chargés de mission métropolitains.

Intégralement retranscrits, les entretiens ont fait l'objet d'une analyse thématique au sein du logiciel NVivo, guidée par les dimensions et enjeux préalablement identifiés.

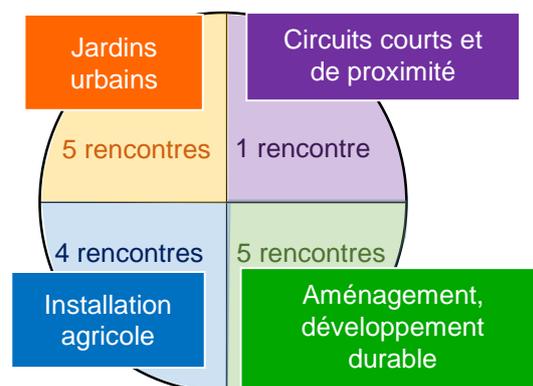


Figure 5: Échantillon des entretiens et observations par thématiques d'actions (Tshibangu, 2015)

(Une « rencontre » correspond à un entretien ou une observation d'action. Une rencontre a été relative à deux types d'actions.)

La société civile dans le développement de l'agriculture de l'aire urbaine de Toulouse et ses interactions avec le secteur public

Une société civile diversifiée aux postures multiples

Dans notre échantillon, les processus aboutissant à la **création** de collectifs de la société civile sont différents. Certains collectifs s'organisent autour d'un noyau de personnes proches (amis, voisins, collègues...), notamment pour la création de jardins partagés. D'autres collectifs voient le jour grâce à l'engagement d'individus voulant mettre en valeur leurs compétences professionnelles tout en défendant leur vision du développement agricole et urbain. Ils montent ainsi leur propre association de sensibilisation, d'accompagnement de projets ou de mise en réseau. Enfin, les conseils de développement (Loi Voynet du 25 juin 1999) sont des assemblées consultatives cooptant les protagonistes d'un même territoire (acteurs économiques, associatifs, citoyens) afin de réfléchir à son aménagement et son développement.

La composition de ces collectifs peut être modifiée au cours du temps, pour garantir une certaine **représentativité**. C'est le sens de plusieurs actions qui nous ont été relatées : portes ouvertes dans un jardin partagé pour attirer la population du quartier ; instauration de critères sociaux pour l'obtention de parcelles par la commission d'attribution au sein d'une association fédérant des jardins familiaux ; veille sur les acteurs actifs du territoire pour la constitution du Comité de développement.

Même si toutes ces structures s'engagent en faveur de l'agriculture, la transversalité de ce domaine leur permet d'utiliser des **entrées** diverses, parfois en parallèle ou de façon successive. Certains collectifs revendiquent l'accès à une alimentation saine, de qualité, de proximité (mise en place de réseaux courts de distribution, ateliers cuisine ...), d'autres promeuvent la protection de l'environnement (sensibilisation du grand public, formations des agriculteurs aux techniques culturales biologiques...), l'intégration et la mixité sociale (jardins partagés et animations associées), ou encore la citoyenneté et démocratie participative (diagnostics citoyens, Agendas 21 participatifs...).

Nous avons identifié quatre « **postures** » dans les collectifs représentés dans notre échantillon. Elles correspondent aux rôles – parfois multiples – que ces collectifs se donnent.

Conseillère technique	Médiatrice
Offre des formations, du conseil Accompagne des collectivités ou d'autres collectifs civils sur des aspects techniques de l'action	Elle se définit comme un intermédiaire entre plusieurs sphères d'acteurs différents
Mobilisatrice	Revendicatrice
Elle se propose de fédérer un groupe d'acteurs autour d'un projet de territoire	Ce sont des collectifs exprimant des attentes particulières au secteur public de façon plus ou moins pacifiste

Ces collectifs s'appuient sur différents types de **légitimités** pour participer à l'action publique :

- o Légitimité d'appartenance au territoire : la société civile revendique le droit d'agir sur l'espace dans lequel elle évolue quotidiennement. Se sentir citoyen d'un quartier ou d'une commune apporte une justification à sa participation aux actions pouvant tendre à l'amélioration de son cadre de vie.
- o Légitimité d'expertise professionnelle : ce sont des associations possédant des compétences spécialisées en lien avec l'agriculture (installation agricole, gestion foncière, mise en place de jardins partagés...)
- o Légitimité d'expertise citoyenne : c'est une expertise beaucoup moins formelle qui résulte des connaissances et des opinions diverses des membres des collectifs. Des réunions de groupe permettent de faire émerger une intelligence collective permettant de faire des propositions tangibles aux élus.

Interactions avec le secteur public

Les interactions entre la société civile et acteurs institutionnels donnent lieu à des échanges de moyens, de compétences ou d'idées.

Certains échanges sont formalisés par des **contrats**. Les contrats de subvention permettent à des associations de recevoir un apport financier de la part du secteur public (commune, intercommunalité, département, région...) qui encourage et soutient son activité. Les subventions accordées peuvent être mises au service du fonctionnement courant de l'association, ou au service de projets bien définis (réalisation d'un film documentaire, événementiel...). Face à la lourdeur des démarches administratives pour les demander, certaines associations se tournent plutôt vers des financements privés (mécénat). D'autres mettent leurs compétences sur le marché par le biais de prestations de services aux collectivités, ce qui constitue un second type d'interactions entre société civile et secteur public. Ici, des associations professionnelles répondent à des appels d'offres de collectivités sur des projets divers (réhabilitation de ferme, installation agricole, assurer la concertation de collectifs lors de la création de jardins...). Ces projets sont rémunérateurs et permettent à l'association de réduire sa dépendance aux subventions publiques. D'autre part, ces prestations permettraient aussi aux collectivités de tirer profit de l'imprégnation des associations sur leur territoire (connaissance du réseau d'acteurs et de ses enjeux) et de bénéficier d'une expertise innovante, moins formelle que celle de bureaux d'études classiques. Enfin, société civile et secteur public peuvent se retrouver autour de conventions de mise à disposition de foncier public à titre gratuit. Ces conventions, accordées par la mairie, autorisent des collectifs civils à entretenir une portion de terrain public pour mettre en place leurs projets de jardins partagés. Le collectif peut également bénéficier d'une aide matérielle (mobiliers de jardin) et technique (apportée par des prestataires). Ce soutien s'inscrit dans la volonté de la collectivité de promouvoir le développement de l'agriculture en ville.

Certaines interactions se déroulent **hors contractualisation**. Elles s'organisent autour de rencontres où société civile et secteur public peuvent partager leurs avis et leurs idées. Les conseils de développement peuvent faire l'objet de saisines des élus publics, ou leur proposer des réflexions qui sont l'aboutissement d'auto-saisines. Les commissions extra-communales, les rencontres informelles et les rencontres sollicitées par des groupes civils sont également des espaces d'échanges entre les deux entités pouvant contribuer à la prise en compte de l'agriculture et de la durabilité dans la politique du territoire (travail réflexif sur un agenda 21, soumission d'un carnet de propositions, confrontation d'idées...).

Toutes ces différentes formes d'interactions ne sont pas équivalentes du point de vue de l'intégration de la société civile dans l'action publique. L'intensité de ces interactions dépend du pouvoir décisionnel qui lui est accordé (Figure 6). Ainsi, l'intégration de la société civile peut aller de la simple information à la co-décision, mode de gouvernance encore très peu représenté dans – et sans doute aussi en dehors – l'aire urbaine de Toulouse.

Actions isolées	Actions autogérées par la société civile, nécessitant peu d'intervention du secteur public. Elles peuvent toutefois être subventionnées par celui-ci.
Information	Par le biais de réunions ou de supports de diffusion, c'est souvent le secteur public qui s'adresse à la société civile pour l'informer de la mise en place de ses projets.
Consultation	Dans ce type d'échanges, il y a information avant qu'un retour ne soit donné de la part de la société civile, sous forme sous forme d'avis et de conseils.
Coopération	Les deux entités sont partenaires sur un même projet. Ils partagent leurs moyens et leurs compétences, notamment au travers de prestations.
Co-construction	Ici, le partenariat s'établit en amont de la mise en œuvre pratique du projet. La société civile prend part à sa construction théorique, à la définition de ses objectifs et à sa planification
Co-décision	Ce type d'interaction, beaucoup plus rare, donne un réel pouvoir décisionnel à la société civile qui peut se positionner formellement sur le bien-fondé de l'action et ses orientations.

Figure 6 : Les différents degrés d'intégration de la société civile à l'action publique (Tshibangu, 2015)

Les problématiques liées aux interactions société civile — secteur public

« Le renforcement des mécanismes de participation des citoyens à l'élaboration des politiques améliore la qualité, la crédibilité et la légitimité des décisions. Cela permet au gouvernement d'appuyer ses décisions sur des idées, informations, points de vue et projets de solution variés. En même temps, cela contribue à renforcer la démocratie et la confiance du public dans l'État » (OCDE, cité par Rumpala, 2008)

Le recours systématique aux subventions publiques, bien que nécessaire au maintien des associations, est aussi vecteur d'une dépendance financière de celles-ci. Cette dépendance représente une **instabilité** pour la vie de l'association, ce qui favorise une vision court-termiste de ses projets. Nous avons vu que certaines associations professionnelles décident alors de devenir prestataire de service afin de tirer un revenu de leur expertise et augmenter le contrôle sur leurs entrées d'argent. Les associations doivent alors répondre aux exigences de leur commanditaire tout au long du projet, même s'ils n'adhèrent pas totalement à ceux-ci.

Le bénéfice d'une intégration précoce de la société civile dans les projets de territoire s'applique aussi à la rédaction des documents d'urbanisme. Ces outils de planification pérennes permettent de définir les grandes orientations du territoire sur le temps long. Ils recouvrent plusieurs domaines pouvant être liés à l'agriculture (économie, environnement, transport...) et peuvent constituer un ancrage solide pour une société civile parfois déstabilisée par les changements de mandats électoraux. Ce constat nous amène aussi à mettre en avant une différence de **rapport au temps** entre les institutions publiques et les collectifs civils à l'échelle d'un même projet. Les premières sont contraintes par des responsabilités et exigences administratives tandis que les seconds font preuve d'un engagement vif poussant à l'action immédiate. Cette collaboration à deux vitesses peut engendrer des incompréhensions voire du ressentiment chez ces collectifs, notamment les moins professionnalisés. Les acteurs rencontrés mettent en avant la nécessité de faire appel à une organisation médiatrice chargée de trouver le point d'équilibre entre les attentes et les exigences de chacune des deux parties.

Même si les collectifs issus de la société civile possèdent un engagement et un potentiel d'action forts, la volonté politique reste un déterminant important de leur participation à l'action publique. Ce sont autant de voix à intégrer, mais aussi à prendre en compte dans les choix d'aménagement du territoire.

Conclusion

Il est difficile d'établir un profil unique pour cette société civile tant ses collectifs diffèrent : par les modes de formation, par les causes qu'ils veulent défendre au moyen de l'agriculture, par la posture adoptée et les légitimités mises en avant pour justifier de leur participation à l'action publique. Cette participation peut être à l'origine de différentes formes d'interactions plus ou moins formalisées avec le secteur public et qui illustrent une complémentarité entre ces deux types d'acteurs dans le développement de l'agriculture en milieu urbain et périurbain. Des difficultés viennent cependant entraver ces interactions, notamment des manques de moyen financiers, des divergences dans le rapport au temps de chacune des parties et le manque de volonté politique.

Ce travail mène à s'interroger sur les nouveaux systèmes de répartition des pouvoirs dans le domaine de l'agriculture, mais aussi dans d'autres domaines où la démocratie participative tend à se développer (habitat, transport, santé...). Certains outils de la démocratie participative (budgets participatifs, où les habitants ont une influence sur la répartition d'une partie du budget de leur collectivité ; plateformes collaboratives en ligne...) mettent les citoyens – en tant qu'individus – directement sur la scène de l'action publique. Ces modèles de gouvernance sont des sources de nouvelles idées pour rapprocher agriculture et ville.

Pour aller plus loin ...

AUAT. Cartothèque. 2014. In site de l'AUAT, [En ligne.] <<http://www.aua-toulouse.org/spip.php?rubrique22>> (Lue 05 mai 2015)

Connelly, S.; Richardson, T.; Miles, T. Situated legitimacy: deliberative arenas and the new rural governance. *Journal of Rural Studies*, 2006, n° 22, P. 267-277

Dupuy, C. ; Helpert, C. Les politiques publiques et leurs « challengers » : état des lieux et propositions pour une approche intégrée des logiques de recomposition de l'action publique. Working Paper, 2008, n° 24, P. 1-20

Figuière, C. ; Rocca, M. Gouvernance : mode de coordination innovant ? Six propositions dans le champ du développement durable. *Innovations*, 2012/3, n° 39. P. 169190

Lane, M. B ; Morrison, T.H. Public interest or private agenda ? A mediation on the role of NGOs in environmental policy and management in Australia. *Journal of Rural Studies*, 2006, n° 22, P.232-242

Poulot, M. *Agriculture et acteurs agricoles dans les mailles des territoires de gouvernance urbaine : nouvelle agriculture, nouveaux métiers?*. *Espaces et sociétés*, 2014/3 n° 158, p. 13-30.

Rumpala, Y. Le développement durable appelle-t-il davantage de démocratie ? Quand le « développement durable » rencontre la « gouvernance ». *Vertigo la revue électronique en sciences de l'environnement*, 8(2), 2008. <<http://vertigo.revues.org/4996>> (Lue 15/04/ 2015)

Tshibangu, A. *La participation de la société civile à l'action publique en faveur de l'agriculture dans l'aire urbaine de Toulouse*. 72 pages. Mémoire de fin d'études : Bordeaux : Bordeaux Sciences Agro : 2015