

Qu'entend-on par gouvernance ? Un point de vue de géographe

Christophe-Toussaint Soulard, INRA UMR Innovation

La gouvernance territoriale est pour moi un concept interdisciplinaire, que je définirais comme l'ensemble des **relations de pouvoir tissées entre des acteurs**¹ engagés dans l'action territoriale. Les géographes s'y intéressent parmi d'autres, souvent en allant emprunter des concepts à d'autres disciplines, l'économie, la science politique, les sciences de gestion. Ayant moi-même mené des travaux sur la gouvernance territoriale avec ces disciplines², je me suis souvent posé la question de l'apport propre à la géographie. Et l'ajout du qualificatif « territorial » à la gouvernance ne facilite pas cette tâche, si ce n'est de spécifier que la gouvernance met l'accent sur les **formes horizontales d'interactions entre acteurs**, les interdépendances dues à la coexistence dans les territoires, mais aussi l'idée d'une certaine **autonomie du local** face à la prédominance de l'Etat. Mais le territoire reste un concept très chargé³, investi par toutes les disciplines, les mêmes qui abordent la gouvernance, d'où la difficulté.

J'ai donc pris le parti de profiter de cette invitation pour réfléchir sur ce que la géographie peut apporter comme éclairages spécifiques aux recherches sur la gouvernance. J'y ai réfléchi à partir de mes recherches dans le champ agricole et rural. Je n'aborderai pas d'autres domaines largement étudiés par les géographes (avec d'autres toujours) comme l'économie territoriale⁴ ou la gouvernance urbaine⁵.

¹ Bridge, G., Perrault, T., 2009. Environmental governance. In: Castree, N., Demeritt, D., Liverman, D., Rhoads, B. (Eds.), *A Companion to Environmental Geography*. Wiley-Blackwell, pp. 475–498.

² Rey-Valette H, Chia E, Mathé S, Michel L, Nougarede B, Soulard C-T, Maurel P, Jarrige F, Barbe E, Guiheneuf P-Y (2014) Comment analyser la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture. *Géographie, économie, société* 16 (1):65-89. doi:10.3166/ges.16.65-89

³ Giraut, F. (2008). Conceptualiser le territoire. *Historiens et géographes*, (403), 57-68.

⁴ Pecqueur, B. (2006). Le tournant territorial de l'économie globale. *Espaces et sociétés*, (1), 17-32.

⁵ Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 45(1), 57-95.

Huré, M., Gardon, S., Rousseau, M., Beal, V., & Marie-Clotilde, M. (2018). (Re) Penser les politiques urbaines. Retour sur vingt ans d'action publique dans les villes françaises (1995-2015). Editions du PUCA.

Qu'est-ce que la géographie peut apporter de spécifique ? Pour répondre à cette question, j'ai choisi de m'appuyer sur le concept d'espace. Au sens général du terme, un espace géographique est formé de trois composantes⁶ : une substance (un contenu), une métrique (distances) et une échelle (du local au global). Ce concept présente donc un intérêt méthodologique car il est plus facile à décomposer, à mesurer, à manier, que le concept très chargé de territoire.

J'exposerai trois points de vue : 1) Représenter l'espace à gouverner ; 2) spatialiser les processus de gouvernance ; 3) agencer les spatialités des acteurs de la gouvernance.

Représenter l'espace à gouverner.

Une première série de contributions originales des géographes tient à leur capacité à analyser et à **représenter l'espace**, dans toutes ses composantes naturelles et humaines, topographiques (c'est-à-dire positionnel) et topologiques (c'est-à-dire relationnel). Je relie aux études sur la gouvernance les travaux qui ont proposé de mettre cette connaissance de l'espace au service de l'accompagnement des acteurs, rompant avec les approches positives et dominatrices de la carte ou du plan d'aménagement définissant à eux seuls le territoire et son projet.

Ces travaux se rattachent à la **géographie des représentations**⁷, et ils sont nombreux dans les recherches sur l'agriculture, le rural, l'environnement. Je pense au zonage à dire d'acteurs⁸ ou à l'aménagement ascendant⁹ du Cirad, à la modélisation d'accompagnement du réseau ComMod¹⁰, aux approches par les jeux sérieux, comme le Jeu de territoires¹¹ ou Terre en jeu¹² à l'INRA. Ces travaux considèrent la gouvernance comme une « action transformatrice » qui suppose que les acteurs doivent être compétents pour pouvoir coopérer, ce qui nécessite des

⁶ Lévy J. (1994). L'espace légitime: sur la dimension géographique de la fonction politique. Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques.

⁷ Bailly, A. (1985). Distances et espaces: vingt ans de géographie des représentations. L'espace géographique, 197-205.

⁸ Clouet, Y. (2000). Le zonage à dire d'acteurs. Méthode et perspectives. BOIS & FORETS DES TROPIQUES, 265(265), 45-59.

⁹ D'Aquino, P. (2001). Ni planification locale, ni aménagement du territoire: pour une nouvelle approche de la planification territoriale. Géographie, Economie, Société, 3(2), 279-299.

¹⁰ ComMod, C. (2005). La modélisation comme outil d'accompagnement. Natures Sciences Sociétés, 13(2), 165-168.

¹¹ Lardon, S., & Piveteau, V. (2005). Méthodologie de diagnostic pour le projet de territoire: une approche par les modèles spatiaux. Géocarrefour, 80(2), 75-90.

¹² Coen A., Clément C. (2018). "Terre en jeu" : un jeu pédagogique et accompagnateur de dynamiques territoriales autour du foncier agricole. Travaux et Innovations (247), 10-13.

apprentissages, dans une perspective proche des sciences de gestion¹³. Ces travaux sont interdisciplinaires, mais les géographes sont très actifs dans les conceptions et diagnostics cartographiques, dans la modélisation spatiale. Ils peuvent aussi analyser ces situations d'accompagnement par des **analyses critiques des asymétries de pouvoir** dans les dispositifs participatifs¹⁴.

Ainsi, les géographes engagés dans ces situations combinent plusieurs rôles : celui de l'expert spatial apte à représenter et modaliser l'espace géographique, celui du « faiseur de liens » capable d'utiliser les informations géographiques comme « outils intermédiaires » favorisant l'action collective dans les territoires, et celui de l'analyste critique de ces situations d'accompagnement par la recherche action¹⁵.

Spatialiser les processus de gouvernance.

La spatialisation désigne le processus de **mise en espace des actions humaines**, dont celles qui consistent à organiser la vie sociale. Il peut s'agir de créer des espaces nouveaux, par exemple en réalisant des découpages administratifs, des zonages d'urbanisme, des délimitations d'entités de gestion des ressources naturelles. Il peut s'agir aussi d'attribuer des compétences à des espaces existants et donc de les doter de pouvoirs nouveaux, c'est toute la logique de la décentralisation par exemple. Ces créations et modifications changent les rapports de force, et le jeu des inégalités spatiales, par exemple entre zones rurales et urbaines, ou entre villes-centre et périphéries.

Les géographes ont étudié le phénomène de l'intercommunalité par exemple, ou celui des « territoires de projets » comme le programme leader. Les démarches sont proches de celles des sciences politiques, comme par exemple l'étude comparée des **géopolitiques locales**¹⁶. La place de l'agriculture dans ces recompositions politiques des territoires est un cas d'étude intéressant. Nous avons étudié par exemple les zonages agricoles et naturels dans les PLU des communes périurbaines, en les confrontant aux réelles occupations du sol : les écarts observés révèlent des stratégies foncières municipales qui peuvent être diamétralement opposées, entre planification

¹³ Vitry, C., & Chia, E. (2016). Contextualisation d'un instrument et apprentissages pour l'action collective. *Management Avenir*, (1), 121-141.

¹⁴ Barnaud, C., d'Aquino, P., Daré, W. S., & Mathevet, R. (2016). Dispositifs participatifs et asymétries de pouvoir: expliciter et interroger les positionnements. *Participations*, (3), 137-166.

¹⁵ Amblard, L., Houdart, M., & Lardon, S. (2018). L'action collective dans les territoires. *Questions structurantes et fronts de recherche. Géographie, économie, société*, 20(2), 227-246.

¹⁶ Subra, P. (2016). *Géopolitique locale: Territoires, acteurs, conflits*. Armand Colin.

urbaine autoritaire et projets de développement négociés¹⁷. Un autre exemple de spatialisation concerne les rapports urbain-rural dans l'émergence d'une gouvernance alimentaire¹⁸ des métropoles : la mise à l'agenda politique de la question agricole et alimentaire donne plus de voix aux élus « ruraux » des petites communes périurbaines, qui trouvent des relais chez des urbains attirés par l'alimentation locale (le mouvement alimentaire), mais qui ravivent aussi les conflits entre urbanisation et protection des terres¹⁹. Enfin, au sein du monde agricole lui-même, les enjeux de gouvernance divisent les agriculteurs, certains défendant leurs intérêts sectoriels quand d'autres mobilisent leurs réseaux de proximité²⁰. La thèse de Nabil Hasnaoui Amri a montré que ces participations agricoles n'investissent pas les mêmes espaces agraires. Il y a une double différenciation, sociale et spatiale, de la participation agricole²¹.

Ainsi, spatialiser les processus de gouvernance révèle des **jeux d'acteurs géographiquement situés**. La géographie met en lumière le rôle des localisations, des distances, des inégalités spatiales, des effets de frontières, dans le processus de gouvernance territoriale.

Etudier l'agencement spatial des acteurs engagés dans la gouvernance.

L'approche par la spatialité désigne **le rapport vécu des acteurs aux espaces** qu'ils fréquentent. En effet, chaque individu, et par extension chaque être vivant, possède une spatialité propre. L'habiter, l'action ou la pratique spatiale, l'usage, le parcours, la territorialité, ... se rapportent à la spatialité. Cette spatialité est également un acte politique, et en ce sens, elle renvoie à une lecture plus anthropologique de la gouvernance²² qui suggère que par ses pratiques ordinaires, tout individu s'approprie l'espace et se retrouve dans une relation de

¹⁷ Perrin C., Soulard C-T, Chia E (2016) La gouvernance du foncier agricole périurbain : entre planification urbaine et projets de développement. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* 2016 (4):713-736.

¹⁸ Perrin C., Soulard C-T (2014) Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture. Le cas de Perpignan. *Géocarrefour* 89 (1-2):125-134.

¹⁹ Michel L, Soulard C-T (2017) Comment s'élabore une gouvernance alimentaire urbaine ? Le cas de Montpellier Méditerranée Métropole. In: Caroline B, Nicolas B, Damien C et al. (eds) *Construire des politiques alimentaires urbaines : concepts et démarches*. Editions Quae, pp 137-151.

²⁰ Michel L, Soulard C-T, Chia E (2018) Comprendre la faible participation des agriculteurs à la gouvernance territoriale. Etude de cas dans l'Aude. *Journal européen des sciences sociales / European Journal of Social Sciences* 56 (1):154-166.

²¹ Hasnaoui Amri N., 2018, La participation des agriculteurs à une politique alimentaire territoriale. Le cas de Montpellier Méditerranée Métropole. Thèse de doctorat en géographie et aménagement de l'espace, Université Paul Valéry en association avec Montpellier Supagro, contrat CIFRE avec Montpellier Méditerranée Métropole et l'INRA UMR Innovation, 430 pages.

²² Blundo, G., & Le Meur, P. Y. (Eds.). (2009). *The governance of daily life in Africa: ethnographic explorations of public and collective services* (Vol. 19). Brill.

pouvoir. Cette approche renvoie aux travaux anglosaxons de la political ecology sur ce qu'ils nomment l'*everyday governance*²³.

Cette troisième entrée par la spatialité, qui est plutôt celle que je développe, présente l'intérêt de partir du point de vue interne des acteurs. Suivant cette approche, étudier la gouvernance visera à décrire **les agencements spatiaux** qu'implique sa mise en œuvre concrète dans un territoire, ainsi que les innovations territoriales qu'elle peut alors susciter²⁴. C'est par exemple ce que j'avais montré dans ma thèse en analysant les écarts entre les spatialités des pratiques prescrites par les politiques locales d'environnement (un zonage, des risques) et celles des pratiques vécues des agriculteurs (une différenciation spatiale conditionnée par le temps de travail, l'accès aux parcelles, le rapport à la propriété, la localisation dans le territoire ...)²⁵.

Ces approches peuvent intéresser spécifiquement l'élevage car les questions de gouvernance vont impliquer les éleveurs, mais aussi leurs animaux. Par exemple, nous avons étudié le rapport à l'espace des détenteurs d'équidés dans le périurbain de Montpellier²⁶. L'enquête montre qu'il faut distinguer deux spatialités, celle de l'animal, le cheval étant un gros animal, agricole, qui demande une parcelle, des fourrages et des soins, ce qui relie le détenteur urbain au monde professionnel agricole. Mais il faut aussi considérer la spatialité du cavalier qui pratique son loisir, ce qui le met en relation avec le monde de l'équitation et aux municipalités qui gèrent les routes, les divagations d'animaux, les événements festifs. Une bonne partie de la gouvernance du cheval dans les territoires ne passe pas, ou pas que, par des politiques ou des projets dédiés.

* * *

Ainsi, il me paraît difficile d'étudier la gouvernance de l'élevage dans les territoires sans saisir ces spatialités vécues des éleveurs et de leurs animaux, et les transactions multiples qu'implique leur insertion territoriale²⁷. Il me semble qu'une « **géographie des agencements spatiaux** » pourrait aider à un tel projet, en combinant les échelles de la gouvernance du quotidien, avec celles des dispositifs qui s'élaborent dans des cadres d'intervention plus collectifs ou institués.

²³ Cornea NL, Véron R, Zimmer A (2017) Everyday governance and urban environments: Towards a more interdisciplinary urban political ecology. *Geography Compass* 11 (4):e12310. doi:10.1111/gec3.12310

²⁴ Giraut, F. (2009). Préface. Innovation et territoires: les effets contradictoires de la marginalité. *Journal of Alpine Research* | Revue de géographie alpine, (97-1).

²⁵ Soulard, C.T. (2005) Les agriculteurs et la pollution des eaux. Proposition d'une géographie des pratiques. *Natures Sciences Sociétés* (13):154-164.

²⁶ Vial C., Soulard C.T. (2011) Les logiques d'utilisation de l'espace par les détenteurs d'équidés. *Equ'Idées* 70:25-26.

²⁷ Voir le cas du pastoralisme méditerranéen dans Hasnaoui Amri (supra).