



European Regional Science Association, Greek section [ERSA-GR]



Association de Science Régionale De Langue Française [ASRDLF]

**"Les défis de développement pour les villes et les régions
dans une Europe en mutation"**

5-7 juillet 2017, Université Panteion, Athènes, Grèce

**LES NOUVELLES FORMES D'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE AU
SERVICE D'UNE FABRIQUE DE TERRITOIRE DAVANTAGE BASEE SUR
LES BIENS COMMUNS**

Anne DESGREE, consultante associée, EPICES¹

Laurent BARBUT, directeur, EPICES

Contact : anne.desgree@epices-net.fr

Résumé

La communication s'inscrit dans le champ de l'analyse des nouvelles formes d'action publique territoriale qui se développent. Elle s'appuie sur nos activités de conseil en matière d'accompagnement et d'évaluation d'action publique territoriale, au travers desquelles nous observons et analysons un certain nombre d'évolutions profondes. Nous ferons alors l'hypothèse que ces manières d'envisager le développement des territoires sont contributrices de la fabrique de biens communs territoriaux, en permettant de les incarner, de les révéler ou encore de les rendre plus visibles. Nous montrerons ensuite qu'elle croise assez fortement avec un certain nombre d'écrits sur le sujet des biens communs. Enfin, nous chercherons à illustrer notre hypothèse au travers certains de nos travaux et observations, tout en contribuant à répondre aux questions posées dans la session, notamment sur 1) la mobilisation de la notion de bien commun dans la fabrique du territoire, 2) la mobilisation des acteurs et gouvernance et 3) l'éventuelle valeur ajoutée au service du développement territorial.

¹ 1 rue des Cormiers, 35650 LE RHEU, www.epices-net.fr

Mots clefs

Action publique, fabrique de territoire, bien commun territorial, approche évaluative, implication société civile et citoyenne

Introduction

La communication proposée s'inscrit dans le champ de l'analyse des nouvelles formes d'action publique territoriale, qui se développent notamment dans les métropoles et agglomérations mais aussi dans des espaces fragilisés (quartiers prioritaires, espaces ruraux, zones en déclin économique).

Elle s'appuie sur nos activités :

- de conseil en matière d'accompagnement et d'évaluation d'action publique territoriale ;
- de réseau et partenariats qui nous mettent en situation d'observation de nombreuses démarches et actions dans les collectivités sur ce même champ.

Nous observons et analysons ainsi, au travers de nos activités et travaux, un certain nombre d'évolutions profondes parmi lesquelles (**section 1**) :

- de nouvelles formes de projets et d'actions dans les collectivités (les métropoles, les villes, les PETR, etc.) et chez les acteurs publics (ex. DREAL, agences, etc.) ;
- l'évolution du marché du conseil sur la politique territoriale ;
- « l'institutionnalisation » du recours à la société civile et aux citoyens.

Notre hypothèse est que ces manières de construire et d'envisager le développement des territoires (1) plus inclusives de la société civile, des citoyens et des utilisateurs, (2) sur des sujets qui interrogent les transitions, les coopérations, les mobilités, les solidarités, etc. et/ou (3) plus partagées entre les acteurs publics et privés, sont contributrices de la fabrique de biens communs territoriaux, en permettant de les incarner, de les révéler ou encore de les rendre plus visibles (**section 1**).

Nos constats et hypothèse croisent assez fortement avec un certain nombre d'écrits sur le sujet des biens communs ou le sujet croisé biens communs/territoires (**section 2**) :

- Les écrits qui s'inscrivent dans la lignée du concept originel de communs. Par exemple, dans le récent ouvrage collectif « *Le retour des communs, la crise de l'idéologie propriétaire* », les auteur(e)s ouvrent sur des perspectives pour assurer le développement et l'extension des communs.

- Les écrits qui s'inspirent du concept mais le « réinventent » au service du développement territorial. Par exemple, la démarche « *Prospective Territoires 2040, aménager le changement* » en 2010, la DATAR définissait le bien commun comme une façon pragmatique d'envisager les choix collectifs au-delà de la notion abstraite de l'intérêt général. Ou encore, la 35ème rencontre nationale des agences d'urbanisme, intitulée « *A la recherche du bien commun territorial* », qui développe ses propres contours de la notion, pour susciter le débat et les échanges.

Dans notre communication, nous chercherons à illustrer notre hypothèse au travers de la description et analyse d'un certain nombre de nos travaux et observations, de manière à s'inscrire dans les questions posées en introduction et thématique de l'atelier (**section 3**).

- **Mobilisation de la notion de bien commun dans la fabrique du territoire.** Au travers de trois exemples de processus territoriaux, nous développons la nature et l'utilité des productions qui en sont issues, pour comprendre en quoi elles rendent visible une contribution de bien commun dans la fabrique du territoire.
- **Mobilisation des acteurs et gouvernance.** Dans ce chapitre, nous nous interrogeons sur la réalité de la mobilisation des acteurs dans la fabrique du territoire, pour prétendre incarner le bien commun : Qui y participe réellement ? Avec quelle représentativité ? En quoi de nouvelles manières de faire peuvent permettre d'être plus inclusives ?
- **Quelle valeur ajoutée pour le développement territorial ?** Dans ce dernier chapitre, nous nous interrogeons sur la capacité à évaluer les effets concernant le bien commun territorial, et les implications méthodologiques liées : Quelle capacité à évaluer les impacts et effets des sujets relevant du bien commun (qualité de vie, bien être, développement durable, changement climatique, etc.) ? Dans quelle mesure cela revient-il à évaluer la méthode ou le mode de fabrique du bien commun ?

1 De l'observation des nouvelles formes d'action publique territoriale à notre hypothèse

L'analyse que nous proposons dans cette communication émane de notre pratique de cabinet spécialisé dans l'évaluation de politiques publiques et dans l'accompagnement de la diversité de collectivités (régions, agglomérations, etc.). Elle est également nourrie de ce que nous observons dans le cadre de notre implication dans les réseaux professionnels.

1.1 De nouvelles formes de projets et d'actions dans les collectivités et chez les acteurs publics

Depuis quelques années, les collectivités en particulier, explorent et mettent en œuvre de nouvelles voies pour associer, mobiliser et impliquer certaines catégories d'acteurs dans l'action publique : les citoyens, les usagers, la société civile, les élus, ceux qui n'ont pas recours à l'action

publique proposé, les publics fragiles, etc. Elles sont motivées par le fait de mieux prendre en compte les besoins de ces acteurs dans l'élaboration des politiques, actions et services locaux qu'elles mettent en œuvre pour les rendre plus pertinents et efficaces.

Les acteurs publics qui mettent en œuvre des politiques territoriales, que ce soient l'Etat, les collectivités régionales ou départementales ou encore les agences (agence de l'eau, ADEME), sont également de plus en plus sensibilisés à ces nouvelles voies et participent parfois à leur développement auprès des territoires. Cette sensibilité se déploie notamment pour les politiques « complexes », comme les politiques de développement durable (ex. agendas 21, TEPCV, PCET) ou de partenariat public privé (ex. Leader), où les modes de promotion « classiques » - cadres, référentiels ou guides « descendants » - ont souvent fait long feu et nécessitent des approches plus partagées et adaptées à la diversité des situations territoriales pour qu'une logique de changement et des actions se concrétisent. Ainsi, la démarche bretonne sur l'évaluation des agendas 21, que nous reprenons à plusieurs reprises dans la suite de la communication, partait du constat que l'exercice d'évaluation avait du mal à émerger, notamment pour les collectivités de taille petite et moyenne, le référentiel d'évaluation national étant perçu comme trop complexe, voire inadapté.

Ainsi, de nouveaux modes émergent qui peuvent renvoyer :

▫ à des **manières d'impliquer les acteurs intéressés et/ou concernés**

1. L'implication des usagers et des bénéficiaires. Inspiré du design de services², le design de politique publique est l'application des principes du design à la fabrique des politiques publiques. La 27^{ème} région, un des acteurs majeurs de son essor en France, le décrit ainsi : *« à la fois un état d'esprit et un ensemble de méthodes qui permettent de réinterroger des problèmes de société, de mieux comprendre les situations du point de vue des bénéficiaires visés, d'associer ces derniers à des tests et des simulations, de réaliser des prototypes de solutions pouvant ultérieurement être déployées avec de meilleures chances de succès »*. Sa pratique peut impliquer de nombreuses disciplines, les designers bien sûr, mais aussi des sociologues, des ethnologues, des journalistes, des architectes, etc. L'objectif est une approche dotée de recul et sens critique, qui ne se contente pas de solutions toutes faites mais les réinventent au regard des pratiques réelles, pour redonner du sens à l'action publique.
2. L'implication citoyenne. Les métropoles et les conseils départementaux ont particulièrement contribué à son développement et à son renouvellement. Citons par exemple, le Grand Débat sur la Transition Energétique (Nantes Métropole, 2017), le Budget Participatif « J'ai un projet pour ma ville » de la Fabrique Citoyenne (Rennes Métropole, 2016), le Labo'M21 (Conseil départemental de la Gironde, 2014). Par exemple à Nantes Métropole, *« Le Dialogue citoyen, c'est l'outil mis au service des Nantaises et des Nantais pour une démocratie moderne, plus active et plus efficace. C'est la possibilité offerte de leur*

² Méthode de conception pluridisciplinaire, ancrée dans une logique d'innovation sociale, qui place l'utilisateur au centre du mode de conception.

donner la parole sur les services publics et les projets et, ainsi, de peser sur les décisions prises en leur nom. »³

▫ à des **manières de travailler...**

1. ... plus ludiques et créatives. Citons par exemple, la prospective créative (ex. le strategic design scenario 2030 « Le Pacte Breton »⁴), le jeu de carte (ex. L'évaluation de l'agenda 21 local, Quelle aventure⁵) ou à nouveau le Labo'M21. Dans ces expériences, la réflexion commune se met en scène en utilisant un matériel collaboratif, le post-it, le papier couleur, le crayon ou le feutre pour dessiner, le portable pour photographier ou filmer, les pictogrammes pour illustrer, etc.
2. ... plus collaboratives et participatives. Citons par exemple, 1) les thinks tanks, des laboratoires d'idées indépendants dont l'objet est généralement de produire des réflexions et des propositions le plus souvent dans le domaine de l'action publique ou économique, 2) les fabriques, notamment les fabriques d'initiatives citoyennes expérimentent une implication plus concrète de l'habitant et l'engagement bénévole encore 3) le mouvement de la civic tech, qui correspond à l'usage de la technologie dans le but de renforcer le lien démocratique entre les citoyens et l'action publique. Dans la même mouvance, la méthode Spiral est une démarche participative portant sur le bien-être comme finalité du projet de développement durable. La collectivité, animateur de la démarche, y invite l'ensemble des acteurs du territoire (citoyens, acteurs économiques, société civile, institutionnels, etc.) dans une posture de dialogue et de coresponsabilité, pour partager les enjeux et unir leurs capacités pour trouver les solutions y répondant.
3. ... plus apprenantes qu'expertes. Dans ces nouvelles manières de travailler, les participants sont souvent placés dans une posture qui rompt avec leur « costume classique », de découverte, d'apprenti, d'inventivité, où chacune et chacun a une forme de « savoir », un rôle à jouer, une production à co-construire, mais aussi droit à l'erreur, dont on se sert d'ailleurs pour progresser.
4. ... au final plus innovantes, ou considérées comme telles.

Le développement de ces nouveaux modes marque des évolutions méthodologiques, de ressources humaines et de compétences/métiers comme le développe le chapitre suivant.

³ Charte nantaise du Dialogue citoyen, janvier 2010.

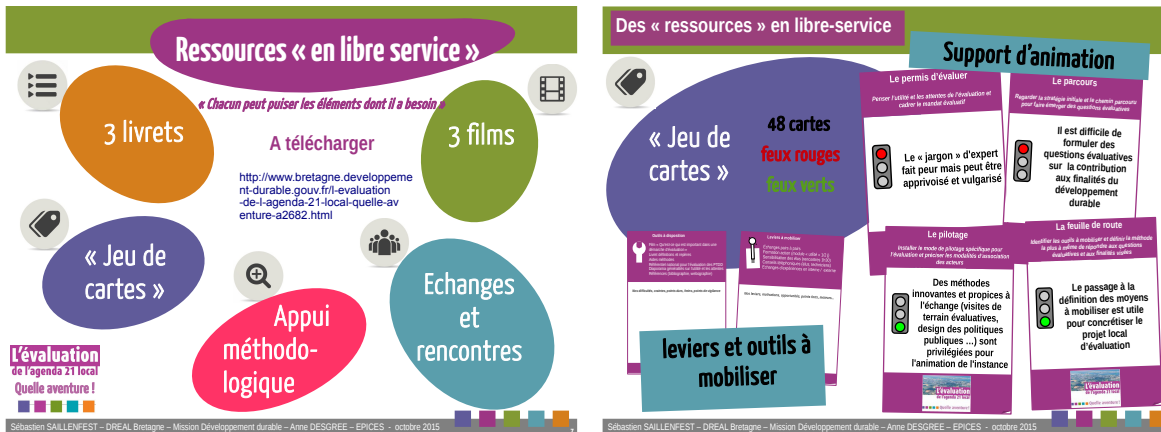
⁴ <http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/la-boite-a-outils-visions-21-a2693.html>

⁵ <http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/l-evaluation-de-l-agenda-21-local-quelle-aventure-a2682.html>

1.2 L'évolution du marché du conseil sur la politique territoriale

Comme acteur du conseil sur les politiques territoriales et d'accompagnement des collectivités, nous observons clairement une évolution du marché public, mais des constats similaires pourraient probablement être faits sur le marché privé. Les grandes tendances d'évolution du contenu des prestations demandées que nous pouvons observer portent sur :

- **Les champs thématiques**, qui renvoient à des finalités de plus en plus intégrées. Là où la politique territoriale intervenait pour organiser des volets sectoriels au service du développement des territoires - services à la population, tourisme, culture, économie, etc. on migre vers une contractualisation autour d'orientations plus intégrées (qualité de vie, transition énergétique, bien être, économie sociale et solidaire, etc.). La diffusion du concept de développement durable, au sein des orientations des politiques prescriptives et territoriales, n'est pas étrangère à cette évolution (Cf. contrats régionaux de développement durable, projets d'aménagement et de développement durable des SCOT, etc.).
- **Les modes et manières de travailler**, qui renvoient à tout ce qu'on a cité plus haut. Nous pouvons en témoigner à la fois à partir du marché et des missions dans lesquels nous nous inscrivons. Par exemple, dans la mission « L'évaluation de l'agenda 21 local, Quelle aventure » on retrouve les trois grandes caractéristiques de ces nouveaux modes : 1) une démarche pédagogique et apprenante, avec une logique emboîtée (expérimentation, capitalisation, diffusion), 2) une coproduction à tous les niveaux (entre commanditaire et prestataire, accompagnement bienveillant des collectivités expérimentales et coproduction de l'adaptation méthodologique à leur réalité pour une plus grande appropriation), 3) une production de ressources pour l'ensemble des collectivités (film, jeu de carte, hot line, etc.) alimentant la boîte à outils.



Le marché de missions en lien avec l'action publique (évaluation, accompagnement stratégique, etc.) développe de plus en plus une demande en lien avec ces modes. Nous citerons juste quelques extraits de cahiers des charges pour illustrer cette nouvelle donne :

1. « Il est attendu du prestataire qu'il utilise dans ce cadre des outils innovants en matière de participation et de construction collective (innovation games, serious games, méthodologie SPIRAL...) et de tester leur degré de facilitation pour impulser la démarche auprès des

collectivités, notamment élus et techniciens. », DREAL Occitanie pour l'accompagnement de collectivités pour réaliser l'évaluation de PTDD et l'élaboration d'un outil de facilitation.

2. « ... qui aura pour mission l'animation innovante de la démarche de concertation. [...] Il est demandé au prestataire de proposer une méthode qui accompagne le maître d'ouvrage pour inventer des représentations de demain. [...] Il sera apprécié que le prestataire utilise des méthodes d'animations inspirées du design des services. », Syndicat Mixte de préfiguration du PNR Corbières-Fenouillèdes pour l'élaboration du diagnostic et du projet stratégique de la charte du PNR.
3. « L'ambition est de co-élaborer avec l'ensemble des acteurs mobilisés un « prototype » d'une stratégie de transition écologique qui intègre et s'articule avec les projets d'économie circulaire du territoire ... pour le visualiser comme une « stratégie à tiroirs »... en « suivant les étapes », en « ouvrant les tiroirs », pas à pas. Pour permettre la co-construction du projet, l'implication de chacun, et libérer la parole, il s'agit également de fonctionner tout au long de la démarche selon les principes d'un laboratoire d'innovation publique. », DREAL Bourgogne – Franche Comté pour l'appui aux territoires et ateliers d'échange de connaissances et de pratiques dans le cadre de la construction d'une politique d'économie territoriale durable.

- **Le développement des compétences/métiers**, au sein des collectivités et des prestataires. Lorsqu'elles se sentent interpellées par ces évolutions et ressentent le besoin d'évoluer vers un nouveau modèle d'élaboration de l'action publique et de relations avec les acteurs du territoire, les collectivités peuvent recruter de nouveaux profils (des designers, des pros du numérique) ou former leurs animateurs territoriaux à ces nouveaux modes. Dans la mouvance de l'évolution du marché précisé plus haut, les prestataires s'organisent également, évoluant dans leurs méthodes de travail ou se structurant de manière spécifique. Ainsi, certains prestataires développent vraiment leur image et leurs compétences autour du conseil en animation innovante (laboratoire des usages, fabrique de service, atelier prospective, écoute active, démarche participative créative, etc.).

1.3 « L'institutionnalisation » du recours à la société civile et aux citoyens

Le portage et l'inscription juridiques de ces évolutions pour une « institutionnalisation » plus profonde apparaissent plus timorés, nous noterons cependant quelques avancées :

- **La participation représentative de la société civile.** Les lois MAPTAM (article 79) et NOTRe (article 88 du chapitre Engagement citoyen et participation) : « Un conseil de développement est mis en place dans les établissements publics à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants. Il est composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'établissement public. [...] Les conseillers communautaires ou métropolitains ne peuvent être membres du conseil de développement. [...] Le conseil de développement est consulté sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification résultant de ce projet, ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale. » Même si ce n'est pas une nouveauté, puisque les conseils de développement ont été créés par la LOADDT (loi

Voynet) en 1999, ils avaient été juridiquement affaiblis pendant un temps. Les lois MAPTAM et NOTRe les ont donc réinstitutionnalisés, et même renforcés sur certains aspects : abaissement du seuil de mise en place de 50 000 à 20 000 habitants, diversification de la composition, élargissement des missions, reconnaissance des capacités d'auto-saisine, clarification des relations avec l'intercommunalité.

- **La participation citoyenne.** Il s'agit d'une part de la commission nationale des débats publics (décret 27 avril 2017) dont le champ a été sensiblement élargi pour permettre une meilleure information et participation du public de certaines décisions publiques ayant une incidence environnementale : élargissement du champ de plans et programmes à saisine obligatoire, droit d'initiative de saisine pour les ressortissants européens en France sous certaines conditions, désignation de délégués régionaux et garants de la concertation à l'échelle infrarégionale, dispositif de conciliation, etc. Il s'agit d'autre part des nouveaux conseils citoyens instaurés par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 24 février 2014 « *Un conseil citoyen est mis en place dans chaque quartier prioritaire de la politique de la ville, sur la base d'un diagnostic des pratiques et des initiatives participatives. [...] Ces conseils citoyens sont associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville. Des représentants du conseil citoyen participent à toutes les instances de pilotage du contrat de ville, y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain. Les conseils citoyens exercent leur action en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics et inscrivent leur action dans le respect des valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité, de laïcité et de neutralité.* »

1.4 Formulation de notre hypothèse

Notre hypothèse est que ces manières de construire et d'envisager le développement des territoires (1) plus inclusives de la société civile, des citoyens et des utilisateurs, (2) sur des sujets qui interrogent les transitions, les coopérations, les mobilités, les solidarités, la ville durable, etc. et/ou (3) plus partagées entre les acteurs publics et privés, sont **contributrices de la fabrique de biens communs territoriaux, en permettant de les incarner, de les révéler ou encore de les rendre plus visibles.**

2 La confrontation aux écrits : cadrage théorique et « utilisation » au service de la fabrique territoriale

2.1 Les écrits qui s'inscrivent dans la lignée du concept originel de communs

Revenons un instant sur la vision développée par Elinor Ostrom sur la gestion collective des biens communs. Au travers ses travaux, elle s'est attachée à montrer que, de longue date et un peu partout dans le monde, des communautés sont en capacité de gérer, de manière économiquement optimale, des biens communs, à travers la création d'« *arrangements institutionnels* », évitant ainsi à la fois leur privatisation et leur gestion par la puissance publique. Il s'agit donc d'une troisième voie institutionnelle, basée notamment sur des relations de confiance entre utilisateurs. Elle prend ainsi le contrepied de la « tragédie des communs » (Garrett Hardin,

1968), vision dans laquelle la rationalité économique doit *a priori* pousser des individus qui se partagent un bien en commun à le surexploiter, car l'utilité est individuelle mais le coût partagé collectivement⁶. Pour la plupart des économistes, la solution à cette « tragédie » passe soit par la création de droits individuels de propriété, où le coût est payé par celui qui tire profit du bien, soit par la gestion des communs par la puissance publique. Un des apports majeurs d'Elinor Ostrom a été de mettre en exergue l'importance des formes organisationnelles et intentionnelles de gestion des communs et de leur offrir une grille d'analyse ; parmi ces concepts, on citera la « *diversité institutionnelle* » (dont la prise en compte des spécificités locales), la « *gouvernance polycentrique* » ou encore la « *délibération éthique* » (qui renvoie au processus de concertation).

Dans un récent ouvrage collectif « le retour des communs, la crise de l'idéologie propriétaire », les auteur(e)s ouvraient sur des perspectives pour assurer le développement et l'extension des communs. Nous en avons retenu quatre importantes : 1) rendre plus visibles les communs en contribuant à la connaissance des concepts de l'action collective et comprendre les fonctionnalités des communs, 2) **s'appuyer sur l'action territoriale, foisonnante d'enseignements sur des nouveaux modes collectifs**, 3) **donner toute sa place à la société civile**, car la société des communs nécessite la transition simultanée des formes sociales de la société civile, du marché et de l'Etat et 4) **transformer le « défaut » d'exclusivité en caractère positif d'inclusivité**, en travaillant à son incarnation.

2.2 Les écrits qui s'inspirent du concept des communes mais le « réinventent » au service du développement territorial

Lors de la démarche « Prospective Territoires 2040, aménager le changement » en 2010, la DATAR définissait le bien commun comme une façon pragmatique d'envisager les choix collectifs au-delà de la notion abstraite de l'intérêt général et écrivait « *Construire les territoires de 2040 oblige à poser dès aujourd'hui la question des biens communs qu'il est nécessaire de cultiver pour assurer notre développement et garantir des conditions d'existence dans la durée* ».

Mais surtout, l'événement majeur qui a marqué, à notre sens, la réinterprétation du concept de communs au service du développement territorial est la 35^{ème} rencontre nationale des agences d'urbanisme (17 et 18 novembre 2014), intitulée « A la recherche du bien commun territorial ». Dans sa communication d'annonce, les organisateurs de la rencontre lançait : « *Les communs se réinventent aujourd'hui là où on ne les attendait pas : gouvernance décentralisée de l'énergie, mobilités alternatives, tiers-lieux, écosystèmes d'innovations... autant d'émergences de nouvelles pratiques.* » « *Ce mouvement suscite des gouvernances inédites.* » « *Le capital territorial ou les écosystèmes territoriaux y prennent toute leur place.* ».

Et, en effet, la diversité et la richesse d'interventions et d'échanges ont contribué à la réflexion sous de multiples focales. Dans le foisonnement d'idées exprimé, nous retiendrons trois axes en synthèse.

⁶ Par exemple, des villageois qui se partagent des zones de pâture sont incités à les surexploiter : chacun a intérêt à y faire paître le plus grand nombre possible de ses vaches, puisque le champ ne lui appartient pas, et que le coût lié à son usure est partagé par tous les autres éleveurs.

Une contribution à la « définition » du bien commun territorial

Le bien commun territorial s'incarne plus dans **un processus, un projet et une gouvernance**, que dans une matérialité, ou un objet. Il convient de le considérer comme un « *construit territorial* », où le chemin à emprunter est aussi important que l'objet recherché. « *Il interroge alors les processus actuels d'action publique qui ne passent plus uniquement par l'administration ou le gouvernement, mais également par le « privé », qu'il s'agisse des entreprises ou des associations. Le bien commun réside donc dans ces processus qui, plus que jamais, notamment avec le développement du numérique, mettent au cœur des dispositifs les usagers, les personnes.* » « *Le bien commun ne renvoie pas seulement à une finalité – penser pour le bien commun. La notion correspond à un processus de délibération éthique – penser par le bien commun – qui doit permettre de gouverner des ressources mises en commun – les biens communs –, en conciliant épanouissement de la personne et utilité sociale au sein de la communauté.* »

Le **capital immatériel** est également fortement mis en exergue dans cette « définition », en tant que commun essentiel du territoire et facteur de résilience. « *Développer le capital immatériel est par excellence le commun d'un territoire* ». « *[...] il est partie inhérente de sa culture. Il est le fruit de longs apprentissages de construction des relations, de dépassements des antagonismes, d'habitudes de coopération* ». « *Ce capital immatériel est un facteur déterminant de la résilience des territoires.* » « *Rien n'est plus frappant en effet que les différences de réaction entre deux territoires confrontés à une même crise : l'un, faute de capital immatériel, se trouve laminé ; l'autre, bénéficiant de longues traditions de coopération, est en mesure de faire de cette crise une opportunité.* »

Un prisme utile pour aborder certains (nouveaux) enjeux...

Il y a tout d'abord les enjeux liés au modèle économique et à l'action publique (« *le financement par la dette et les impôts touche à ses limites* »). L'approche par le bien commun territorial est considérée comme contributive à l'émergence de modèles économiques différents et au renouvellement de l'action publique.

L'approche est ensuite rattachée à une utilité pour de très nombreux (nouveaux) enjeux ou préoccupations : le changement climatique, la transition énergétique, la ville intelligente et durable, la métropolisation, la mobilité urbaine, l'accessibilité au logement et aux services, l'innovation sociale, la prévention des risques sur la santé et l'environnement, les inégalités territoriales, la résilience territoriale, la démocratie territoriale, la qualité de la vie dans les territoires, le rôle des familles et les personnes âgées, la nature en ville, etc. Elle est justifiée, par rapport à la **pertinence de l'approche** (pertinence du processus qu'elle met en œuvre, pertinence de l'échelle). « *Un des enjeux majeurs de la transition vers des sociétés durables est d'instaurer le territoire en acteur collectif car ce niveau territorial est le mieux à même d'appréhender simultanément les trois dimensions sociale, économique et écologique de la société. Or la construction d'un acteur collectif est le fruit d'un processus de développement des relations et des coopérations.* » « *L'importance de faire la ville pour les gens tels qu'ils sont et non tels qu'on voudrait qu'ils soient.* »

... non dénué cependant de controverses, limites ou risques

Une première controverse pointe le lien entre bien commun, communauté et intérêt général. « *Il serait abusif de considérer comme bien commun une action d'intérêt partagé par quelques individus, sans considération de l'intérêt général* ». « *Ce qui fait société, c'est bien le traitement de la différence. Une société ne peut donc, en aucun cas, être une addition de communautés.* » Cette controverse pose la question du **traitement des inégalités** dans l'approche du bien commun territorial, car « *tous les individus n'ont pas les mêmes ressources, les mêmes capacités, les mêmes pouvoirs* ». Et si l'approche du bien commun territorial constitue bien une voie de progrès, par le processus et la gouvernance mise en œuvre, elle se doit de prendre en compte son égal accès. Par exemple, « *Quant au numérique, s'il permet de mettre en relation des individus qui ne l'auraient jamais été autrement, il connecte les connectés, ceux qui ont déjà du lien social.* »

L'autre principale controverse concerne la marchandisation accrue de services autrefois gratuits et le risque d'une certaine déviance vers une économie prédatrice. Par exemple, les logiciels libres côtoient la marchandisation de la connaissance « *l'argent du contribuable peut financer des opérations dont certains opérateurs font leur miel* ». « *Là où une chambre d'amis aurait été prêtée gratuitement deux nuits à une connaissance, elle devient payante sur une plate-forme dédiée* ».

3 Les apports d'une fabrique de territoire davantage basée sur les biens communs

Cette partie contribue à tester notre hypothèse et à répondre aux questions cadre de la session, en s'appuyant sur un certain nombre de nos travaux et observations de réseau, qui illustrent et analysent ces apports.

- Comment ces biens communs mobilisent-ils le territoire, ses objets-ressources, ses acteurs et ses proximités ?
- Quelles implications ont-ils en termes d'acteurs et de gouvernance. En particulier en termes d'équité (risques de phénomènes d'exclusion et de passagers clandestins), de gestion à long terme des objets-ressources concernés (gestion des externalités négatives, des rivalités) et des conflits potentiels associés ?
- Comment ces phénomènes interrogent-ils le développement territorial. Permettent-ils de traiter de nouveaux enjeux du développement des territoires ? Ou d'en revisiter d'anciens. En quoi contribuent-ils à renouveler les modèles, méthodes et approches en la matière ?

3.1 Mobilisation de la notion de bien commun dans la fabrique du territoire

Au travers de trois exemples de processus territoriaux, nous développons la nature et l'utilité des **productions** qui en sont issues, pour comprendre en quoi elles **rendent visible** une contribution de bien commun dans la fabrique du territoire.

La perspective de la société des communs suppose une transition simultanée des formes sociales de la société civile, du marché et de l'Etat ; elle passe par la multiplication des formes de coopération entre ces parties et une véritable reconnaissance de la force productive de la société

civile (Bauwens M., 2015). L'évaluation du conseil de développement d'un pays breton fortement marqué par son agglomération (plus de 90% de sa population) apporte une illustration concrète. La production de ce conseil de développement était perçue collectivement comme de forte qualité (avis nombreux, bien traités, clairs et illustrés, sujets traités pertinents, etc.). Il s'agit en outre d'une production « bénévole », puisque les membres du conseil ne sont pas rémunérés pour ce service. Mais en même temps, elle était peu connectée à l'action publique territoriale. En effet, d'un côté le conseil fonctionnait sur logique de travaux plus prospectifs qu'évaluatifs et sous forme majoritaire d'auto-saisine plutôt qu'en articulation aux acteurs du territoire (élus et citoyens). De l'autre côté, cette production de connaissance territoriale était peu utilisée pour éclairer et guider l'action publique territoriale. L'évaluation a alors joué un rôle de révélateur de cette situation, notamment à travers une modalité très utile : un comité de pilotage constitué à parité entre membres du conseil de développement et des élus du territoire. Les préconisations ont notamment porté sur l'interface avec les élus et les citoyens pour améliorer la visibilité et l'utilité de cette production dans la vie locale.

La démarche bretonne sur l'évaluation des agendas 21 dont nous avons déjà parlé constitue un autre éclairage. Le « matériau » initial utilisé a été l'expérience de collectivités dans l'élaboration et la mise en œuvre de projets d'agenda 21. Et la démarche a, en elle-même, par sa logique d'expérimentation/capitalisation/diffusion, aboutit à une production « augmentée », puisqu'elle vise l'utilité pour toutes les autres collectivités. C'est ainsi qu'elle contribue au bien commun territorial, par ce processus de co-construction d'une aventure commune, à partir d'expériences unitaires, dans le but de produire des ressources utiles pour tous. En outre, la démarche est conçue pour être plurielle et évolutive, 1) « plurielle » en visant une utilisation ouverte de façon à s'adapter aux capacités, aux envies ou encore aux rythmes de vie des collectivités (un jeu, une hot line, susciter la réflexion locale plutôt qu'apporter des réponses générale, etc.) et 2) « évolutive » en visant la poursuite dans un cycle d'enrichissement futur.

Notre troisième éclairage concerne les démarches Leader, que nous accompagnons de longue date sur l'élaboration, la conduite ou l'évaluation de leurs projets. Nous partageons l'idée développée plus haut que le capital immatériel constitue un bien commun, puissant contributeur de la fabrique territorial et facteur de résilience lorsqu'un certain nombre de facteurs sont réunis. Nos travaux ont permis de repérer ces facteurs favorables, parmi lesquels :

1. une certaine stabilité de l'animation territoriale, ou en tout cas une forme de capitalisation intelligente qui gère aussi le renouvellement,
2. la capacité à faire vivre le partenariat public-privé dans l'équilibre et la durée, par la gestion des asymétries de pouvoir, par l'ajustement des participants (entrées/sorties, nouveaux enjeux territoriaux, etc.),
3. la capacité à mobiliser les porteurs de projet, en allant chercher ceux qui sont plus éloignés (ex. associations, artisans, etc.) et en étant facilitateur sur certaines dimensions expertes des fonds européens.

3.2 Mobilisation des acteurs et gouvernance

Dans ce chapitre, nous nous interrogeons sur la **réalité de la mobilisation** des acteurs dans la fabrique du territoire, **pour prétendre incarner** le bien commun : Qui y participe réellement ? Avec quelle représentativité ? En quoi de nouvelles manières de faire peuvent permettre d'être plus inclusives ?

Nous reprenons notre exemple ci-dessus d'évaluation du conseil de développement, sur la question cette fois de la représentativité, une question évaluative s'y rapportant explicitement « le conseil de développement est-il représentatif de la société civile du territoire ? ». La réponse était qu'il était le résultat d'une représentativité assez fortement « choisie », qu'on pourrait appeler représentativité « constitutionnelle », puisqu'issue d'une initiative politique à l'origine avec deux choix marquants : 1) celui d'appeler des membres « organisés » (représentants leur structure) et pas des individus, avec l'idée que le conseil soit un lieu de prises de position de personnes qui, à travers leurs structures, exercent des responsabilités sur le territoire⁷ et 2) l'absence d'élus. La perception de la pertinence de ces choix restait très partagée (favorable/défavorable) tant par les élus que par les membres du conseil de développement. Sur le premier point, la question est plus posée sous l'angle de la vérification/optimisation de la capacité collective des membres à être représentatifs de la société civile, que sous l'angle d'une réelle remise en cause du principe (quid d'une représentativité idéale ?). Les déséquilibres de représentativité les plus ressentis concernaient les jeunes et la représentativité géographique. Les préconisations ont cherché à améliorer la représentativité, par 1) la suppression de listes préétablies (« membres de droit ») et la promotion d'adhésion volontaire, 2) la création d'un collège « habitants » et 3) une démarche active de recherche de membres, ciblée sur les principaux manques de représentativité ressentis.

Un autre témoignage concerne la mobilisation citoyenne dans le cadre du Grand Débat sur la Transition Energétique (Nantes Métropole, 2017). Plusieurs modes de contribution sont proposés aux citoyens pour se mobiliser de manière collective ou individuelle : intégrer une communauté Blablawatt, rédiger un cahier d'acteurs, labéliser un événement du territoire dans la démarche métropolitaine ou déposer une contribution individuelle. Six communautés Blablawatt ont été configurées :

- les Activateurs : dix porteurs de projets sélectionnés pour tester en atelier les rouages du financement participatif et lancer leur campagne.
- les Défricheurs : 45 citoyens, ayant chacun 3 challenges concrets en 5 mois pour expérimenter de nouvelles pratiques dans leurs modes de vie et sur la réduction de leur impact sur le territoire.
- les Arpenteurs : la communauté des expéditions urbaines et métropolitaines, pour mieux comprendre les enjeux urbains liés à l'énergie et leurs impacts sociétaux.
- les Evaluateurs : 40 citoyens mobilisés pour l'évaluation de 12 projets publics métropolitains et expérimentations engagées.
- les Astucieux : la communauté de test de nouveaux comportements pour que la facture d'énergie ne soit plus jamais un cauchemar.

⁷ Dans la pratique, une évolution s'est effectuée par l'intégration de personnes qualifiées (venant *intuitu personnae*), pour environ 10% des membres et 25% du bureau.

- les Précurseurs : la communauté qui expérimente concrètement la transition énergétique et en mesure les progrès réalisés.

Sur cet exemple, il est intéressant de noter la synergie de leviers qui est utilisée pour mobiliser les citoyens et plus largement les acteurs du territoire : 1) le caractère symbolique de la typologie qui permet rapidement de se situer, 2) le caractère attractif de la typologie qui utilisent des termes dynamiques, 3) la terminologie qui renvoie fortement à l'opérationnel et s'ouvre potentiellement à tous, ou encore 4) le chapeau de communauté qui rattache aux autres et au territoire. Ces modes visent, dans l'intention stratégique, à l'inclusion et à incarner une forme de bien commun territorial. La mise en œuvre et la pratique montreront ultérieurement, s'il n'existe pas néanmoins des facteurs amenant l'exclusion ; il est notamment prévu un bilan évaluatif de la démarche, en particulier sur ce type de variables, qui tiennent une place particulière à Nantes Métropole engagée dans une Charte de Dialogue Citoyen.

3.3 Quelle valeur ajoutée pour le développement territorial ?

Dans ce dernier chapitre, nous nous interrogeons sur la **capacité à évaluer** les effets concernant le bien commun territorial, et les **implications méthodologiques** liées : Quelle capacité à évaluer les impacts et effets des sujets relevant du bien commun (qualité de vie, bien être, développement durable, changement climatique, etc.) ? Dans quelle mesure cela revient-il à évaluer la méthode ou le mode de fabrication du bien commun ?

Notre premier exemple concerne un « ancien enjeu » du développement des territoires, la qualité de vie. Dans le cadre de l'évaluation ex post de la mise en œuvre du fond européen dédié au développement rural (FEADER) en France, une question portait spécifiquement sur ce thème « dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à améliorer la qualité de vie dans les zones rurales ? ». L'évaluation a nécessité de croiser des outils qualitatifs et quantitatifs (études de cas territoriales, enquêtes auprès de bénéficiaires spécifiques – gîtes chambres d'hôtes, etc., modélisation économique des effets propres des axes contributeurs du programme), mais ce n'est pas spécifique à ce sujet, puisque c'est aussi le cas des autres sujets (effets économiques agricoles, effets environnementaux, etc.). Ce qui, en revanche, a été méthodologiquement spécifique au sujet, c'est la **réinterprétation territoriale** des effets qu'il a été nécessaire de faire. En effet, deux facteurs jouent dans ce sens,

1. l'offre contributive à la qualité de vie du FEADER est seulement partiellement territorialisée (via Leader seulement), donc elle se déploie aussi grandement directement auprès des bénéficiaires du territoire sans être « relue stratégiquement » par les acteurs territoriaux (pays ou PETR, ou encore parfois EPCI). Ainsi, les acteurs territoriaux n'ont pas forcément la visibilité de l'ensemble des contributions de l'action publique au bien commun alors même qu'ils sont en charge de la définition des stratégies et de l'animation territoriale sur ce sujet ;
2. la diversité des situations territoriales dans laquelle se déploie l'action publique, et on rejoint ici l'ensemble des propos qui ont pu être faits plus haut sur l'immatériel territorial et son rôle dans la capacité de compréhension, captation et mise en œuvre de l'action publique.

Nous contribuons ainsi à montrer que pour évaluer les effets concernant le bien commun territorial, il est effectivement nécessaire d'intégrer la méthode ou le mode de fabrication du bien commun, c'est à dire le rôle joué par le territoire animateur, sa gouvernance ou encore l'implication citoyenne, comme constitutif à part entière de la compréhension de l'effet. Et plus on est sur une offre publique qui s'éloigne du territoire et qui se combine avec d'autres politiques mises en œuvre à d'autres échelons (national, régional, départemental), plus ce besoin est nécessaire, et en même temps complexe à décrypter (multiples objectifs, acteurs, échelles, etc.).

Un deuxième exemple concerne un « nouvel enjeu », celui du bien être. Il a été abordé dans le cadre de la politique d'une agence de l'eau concernant la continuité écologique, via la question : « Comment évaluer le bien-être ressenti par les usagers d'une rivière, suite à un effacement d'ouvrage(s) ? ». L'enjeu méthodologique sur ce type de sujet est de pouvoir rendre compte à la fois du ressenti individuel et d'en fournir une analyse d'ensemble en terme de bien-être collectif. Dans le cadre de cette mission, et pour des raisons de format (agenda, cadre budgétaire), la méthode a consisté à recueillir par enquête les ressentis individuels et c'est la synthèse experte qui a révélé la dimension collective. Mais, on imagine bien que, sur ce type de sujet, la mobilisation croisée d'individus et de méthodes de coproduction collaborative, telles qu'elles ont pu avoir été une manière très riche d'instruire la dimension de bien-être collectif.

Conclusion

Les objets de l'action publique relèvent de plus en plus de la notion de bien commun, car ils sont de plus en plus complexes, transversaux, multi-acteurs, multi-échelles, etc. Les méthodes pour les élaborer, les mettre en œuvre ou encore les évaluer sont donc en train d'évoluer très vite, notamment avec les avancées du monde numérique. Et c'est particulièrement vrai pour les territoires, puisqu'ils sont à la fois les acteurs d'interface dotés de capacité stratégiques et révélateurs des vécus qui en résultent. C'est aussi le rôle et la responsabilité des acteurs publics et du conseil qui les accompagnent de prendre à bras le corps ces enjeux d'objets et de méthode pour avancer.

Références bibliographies

CORLAT B. (SOUS LA DIRECTION DE), (2015), *Le retour des communs. La crise de l'idéologie propriétaire*, Les Liens qui Libèrent, 300 p.

OSTROM E., *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Editions De Boeck.

(17-18 novembre 2014), A la recherche du bien commun territorial. 35ème rencontre nationale des agences d'urbanisme, Paris.

AUCAME (AGENCE D'URBANISME DE CAEN METROPOLE), (novembre 2014), Le bien commun territorial, un capital à préserver et à partager, *Qu'en savons-nous*, n°67.

DATAR, (automne 2010), Territoires 2040, aménager le changement.

EPICES, (2015), Evaluation ex post du Programme de Développement Rural Hexagonal, programmation FEADER 2007-2013.

ASCA & EPICES, (2015), Evaluation de la mise en œuvre de l'action de l'Agence de l'Eau Seine Normandie en matière de restauration de la continuité écologique.

EPICES & DREAL BRETAGNE & CEREMA OUEST, (2015), L'évaluation de l'agenda 21, Quelle aventure ?

EPICES, (2015), Evaluation du Conseil de développement du pays de Lorient.

EPICES, (2015), Réalisation et appui méthodologique de l'évaluation finale du programme Leader 2007 – 2013 en Région Champagne-Ardenne.

EPICES, (2012), Evaluation à mi-parcours de l'axe 4 du Programme de Développement Rural Hexagonal (Leader).