



**RAPPORT FINAL DU GROUPE GDT
(GOUVERNANCE ET DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES)**

Eduardo CHIA

INRA, Supagro Montpellier

chia@supagro.inra.fr

André TORRE

INRA, AgroParistech

torre@agroparistech.fr

RAPPORT FINAL DU GROUPE GDT

(GOUVERNANCE ET DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES)

Eduardo CHIA

INRA, Supagro Montpellier

chia@supagro.inra.fr

André TORRE

INRA, AgroParistech

torre@agroparistech.fr

Le groupe transversal Gouvernance et Développement des Territoires (GDT), du Programme PSDR 3, a eu pour objectif d'étudier le rôle joué par la gouvernance dans les processus de développement territorial, avec un domaine d'application privilégié : la question foncière.

L'analyse comparative des travaux conduits dans le Programme PSDR3 a permis d'examiner des projets de développement de territoires qui regroupent une grande hétérogénéité d'acteurs, d'usages et d'activités, et sont confrontés à des mobilités et influences externes fortes et croissantes, en particulier en termes de politiques publiques. Le travail a reposé sur une approche pluridisciplinaire, impliquant un groupe de chercheurs représentatifs, au cours de réunions qui visaient à explorer les différentes dimensions des problématiques de gouvernance, et tout particulièrement de la gouvernance du foncier.

Contexte

Le monde rural est l'objet de mutations intenses : changements structurels du secteur agricole, renouvellement des activités et des habitants, processus d'étalement urbain, création de nouveaux territoires de l'action (PNR, Pays, C. Communes...). Leurs conséquences en termes de développement des territoires sont multiples, qu'il s'agisse des modifications du rôle et de la place de l'agriculture, de la diversification des secteurs de production, de l'apparition de nouveaux résidents, de la montée de nouveaux rapports à la nature ou à l'environnement, ou de la multiplication des échelles de gestion.

Suite à ces mutations, l'ensemble du processus de gouvernance de ces espaces autrefois agricoles se voit bouleversé. C'est la question de la gouvernance territoriale qui se pose. De manière plus précise : Comment piloter et accorder les projets de développement de territoires qui regroupent une grande

hétérogénéité d'acteurs, d'usages et d'activités, des territoires confrontés à des mobilités et influences externes fortes, en particulier de politiques publiques de toutes natures ?

La gouvernance territoriale, telle qu'entendue au sein du groupe GDT, ne peut être assimilée aux seules politiques publiques et instruments de l'action publique : lois, réglementations, instruments financiers, documents d'urbanisme, zonages territoriaux et environnementaux, qu'ils prennent place au niveau local, national ou communautaire. Il faut y ajouter les processus et dispositifs de coordination et d'élaboration des projets d'actions communs par des acteurs territoriaux : coopératives et groupements de producteurs, acteurs ou dispositifs comme les systèmes locaux de production, les pôles (SPL, Pôles de compétitivité, PER...) et les syndicats de gestion de la production (AOC) ou du territoire (Bassins versants), mais aussi associations (de protection de la nature, de riverains...), qui marquent l'irruption des citoyens dans les processus de décision et leur rôle croissant de porteurs ou de contestataires des décisions. Profanes, professionnels et scientifiques, public et privé (ré)inventent des nouveaux modes de coordination..

On se gardera d'oublier l'arsenal des formes de participation aux débats ou à la décision : la communication (faire passer un message et obtenir l'adhésion à une proposition), l'information (mettre au courant des intentions ou décisions prises), la consultation (collecter les avis, sans garantie quant à leur prise en compte), le dialogue (construire des interactions entre des acteurs mis sur un pied d'égalité), la concertation (construire en commun des éléments en vue d'une solution) et la négociation (fabrication commune d'une décision). Autant de manière aussi d'asseoir un pouvoir local.

Mais il s'agit également d'une interaction entre des forces et logiques qui poussent à la coopération et d'autres au conflit. Les processus de développement territorial sont faits de phases de négociations, de collaboration, ou d'apaisement, mais également de moments plus animés, ou conflictuels, au cours desquels certains groupes ou catégories d'acteurs s'opposent pour définir les marches à suivre et les options à retenir. Les sentiers de développement se nourrissent de la synthèse de ces tendances opposées. Le processus de gouvernance résulte donc des agencements, des hybridations et de bricolages que des acteurs hétérogènes font pour s'entendre sur ce qu'il convient de faire, comment le faire et comment l'arbitrer.

L'Etat, en crise dans sa façon de gérer les affaires territoriales, cherche à faire participer les acteurs aux décisions. Pour être accepté, le développement d'un territoire doit être mis en discussion, d'où l'enjeu de la gouvernance territoriale.

La question foncière

Le choix de la question foncière comme objet d'étude principal du groupe GDT repose d'abord sur une constatation : de nombreux projets abordent cette question ou la mettent au cœur de leur problématique, ce qui en fait un objet de discussion et d'échange intéressant et opératoire.

Par ailleurs, la question foncière se prête bien à l'analyse des processus d'aménagement et de développement des territoires et des questions qu'ils posent en termes de gouvernance. Elle cristallise les préoccupations des populations locales, les oppositions qui les traversent et les débats qui les animent, liant le contrôle des terres et les questions de propriété aux objectifs d'un développement commun : multiplication des zonages, suspicion croissante quant aux nouvelles installations (infrastructures publiques, activités de production), caractère public/privé ambigu des espaces, contestation des usages.

L'effervescence sur la gouvernance territoriale du foncier se manifeste par une diversité des parties prenantes, des processus de périurbanisation et d'étalement urbain, la raréfaction et l'artificialisation des sols agricoles, des hausses de prix et des stratégies de rente, la multiplication des lois et règlements, ainsi que l'apparition de conflits liés à la diversité des usages et des modes de propriété.

Un rapide tour d'horizon des projets montre que ces sujets sont abondamment abordés par les équipes, et que la question foncière se décline sous plusieurs formes, selon les projets PSDR :

- évolution des espaces ruraux, processus d'étalement urbain, propriété et usages conflictuels du foncier
- enjeux fonciers dans les stratégies de valorisation des ressources, et de l'espace rural comme support d'aménités
- impact et prospective des processus économiques et sociaux sur l'usage des sols et des espaces
- place du foncier dans les politiques publiques, outils de maîtrise foncière, etc.

Objectifs du groupe GDT

Les objectifs du groupe GDT s'inscrivent dans la perspective d'un travail de recherche coopératif à l'échelle et pendant la durée du programme PSDR. Il s'agit de :

- donner une cohérence d'ensemble, à l'échelle du programme PSDR, entre les volets de recherche abordant la question du foncier dans une logique interdisciplinaire et interrégionale ;
- enrichir les démarches scientifiques par des échanges et des comparaisons entre les méthodes mobilisées et les résultats des différents projets. Ce travail doit donner lieu à des publications dans des revues ou des ouvrages ;
- offrir un espace de débats scientifiques sur le foncier entre les chercheurs PSDR et d'autres projets (cf. sessions spéciales du colloque ASRDLF, été 2009, 2010 et 2012)

- apporter une réponse collective aux attentes des partenaires institutionnels par l'organisation de manifestations et de débats sur les enjeux du foncier (cf. séminaire foncier en Rhône-Alpes, automne 2009)

Les attentes envers les chercheurs des projets PSDR impliqués dans le groupe portent sur :

- leur implication dans la réflexion engagée lors des réunions du groupe
- leur contribution aux évènements programmés et aux publications.

L'hypothèse de travail de départ était qu'une plus grande participation des acteurs permettrait d'accélérer la mise en place des actions et politiques publiques. D'où le regard particulier (ou l'intérêt particulier) accordé aux dispositifs et instruments dans les processus de gouvernance.

Une mise en débat des objectifs et de la méthode

Nous avons identifié les groupes de chercheurs travaillant sur les questions de gouvernance et/ou de gouvernance du foncier, et nous avons proposé aux porteurs de ces groupes, responsables de projets ou de WP, de travailler ensemble dans le cadre du projet GDT.

Une fois réunis, la méthode de travail choisie par les participants du groupe a consisté à identifier les projets PSDR3 traitant de la gouvernance des territoires et du foncier, puis à réunir les chercheurs et à construire en commun une méthodologie de recherche. Le principe retenu est celui de la mise en débat des travaux conduits, par la mise en œuvre de présentations et d'analyses comparatives.

Ces recherches devaient contribuer à préciser la notion de gouvernance territoriale par un éclairage pluridisciplinaire, permettre d'éclairer les décideurs et donner lieu à des publications, ainsi qu'à la sortie d'un ouvrage ou d'un numéro spécial de revue.

Les projets PSDR 3 impliqués dans le Groupe GDT et leurs objets de recherche

Acter : modes de gestion publique des dynamiques foncières et rurales. Rhône-Alpes

A Gouter : prise en compte des services de l'agriculture dans les diagnostics territoriaux et les documents de planification. Midi Pyrénées

Dytefort : processus de construction des instruments et dispositifs de gestion du foncier agricole en zone périurbaine. Grand Ouest

Gouv. Innov : processus d'innovation et dispositifs de gouvernance et de pilotage du foncier. Région Languedoc

Ingeterr: concepts, cadres et pratiques de l'ingénierie territoriale. Rhône-Alpes

Popfongo : dispositifs de gouvernance foncière des espaces agricoles et naturels périurbains. Région Rhône-Alpes

Ressterr : prise en compte de la ressource agricole par les institutions locales (CC, Pays...). Rhône-Alpes et Auvergne.

Teragri : inscription de la profession agricole dans les projets de territoire, processus de partage et de contrôle du foncier. Bourgogne

Laboratoires impliqués

UMR Sadapt (INRA, Agroparistech), UMR Innovation (INRA, Supagro Montpellier), UMR Dynamiques Rurales (U. Toulouse 2, INPT), DTM (Irstea Grenoble), UMR Metafort (Engref, Irstea, INRA Clermont-Fd), UMR AGIR (INRA Toulouse, INPT), UMR PACTE (CNRS, U. Grenoble), Gretha (CNRS, U. Bordeaux 4), ADER (Irstea Bordeaux), UMR LAMETA (U. Montpellier 1), LARESS (ESA, Angers), Listo (Agrosup Dijon)

Participants au Groupe GDT

Pierre Alphantery (INRA, UMR SAD-APT, Paris) (*Teragri*)

Laurence Barthe (Université Toulouse Mirail) (*A Gouter*)

Eduardo Chia (UMR Innovation, INRA, Supagro Montpellier) (*Gouvinnov*)

Nathalie Bertrand (Irstea Grenoble) (*Popfongo*)

Jeanne Dachary-Bernard (Irstea Bordeaux) (*Acter*)

Isabelle Duvernoy (INRA Toulouse, UMR AGIR) (*A Gouter*)

Mathilde Fabry (ESA Angers) (*Dytefort*)

Pascal Germain (LARESS, ESA, Angers) (*Dytefort*)

Alain Guéringer (Irstea Clermon-Ferrand) (*Popfongo*)

Claude Janin (UMR PACTE, Grenoble) (*Ingeterr*)

Sylvie Lardon (UMR Metafort, Engref, Irstea, INRA Clermont-Fd) (*Ressterr*)

Salma Loudiyi (UMR Metafort, Engref, Irstea, INRA Clermont-Fd) (*Ressterr*)

Romain Melot (INRA, UMR SAD-APT, Paris) (*Popfongo*)

Marilyne Peyrefitte (Université Bordeaux IV) (*Acter*)

Guillaume Pouyanne (Université Bordeaux IV) (*Acter*)

Yannick Sencébé (INRA Dijon, UMR Cesaer) (*Teragri*)

Bertille Thareau (LARESS, ESA, Angers) (*Dytefort*)

André Torre (INRA, UMR SAD-APT, Paris) (*PSDR national*)

Laurent Trognon (AgroParisTech-Engref, UMR Métafort, Clermont-Ferrand) (*Ingeterr*)

Hélène Rey-Valette (UMR LAMETA, U. Montpellier 1) (*Gouvinnov*)

Frederic Wallet (INRA, UMR SAD-APT, Paris) (*PSDR national*)

Une régularité des réunions et des manifestations

Le travail du groupe a pris la forme de réunions entre responsables des projets concernés et chercheurs clés, autour des problématiques et méthodologies, pour analyser la gouvernance territoriale et du foncier. Au cours de ces réunions, des projets préalablement sélectionnés présentaient leur point de vue sur la question choisie, et chaque réunion marquait l'exploration d'une des six grandes questions devant être traitées par le groupe.

Le groupe s'est réuni pendant trois ans, au rythme de 3 séminaires ou manifestations scientifiques par an.

Nous avons organisé 6 réunions

- 10 avril 2009 (Paris)
- 23 octobre 2009 (Paris)
- 19 avril 2010 (Montpellier)
- 5 novembre 2010 (Lyon)
- 6 juin 2011 (Angers)
- 12 janvier 2012 (Paris) : Réunion de clôture du groupe

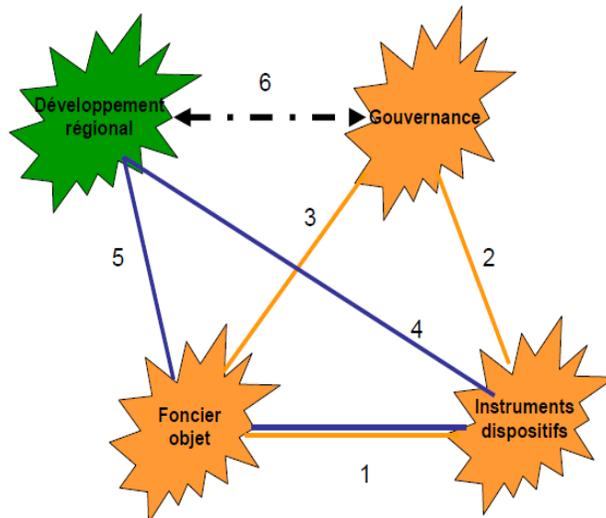
Par ailleurs, des sessions spéciales, ouvertes à des contributions de chercheurs hors PSDR, ont été organisées lors des colloques ASRDLF de Clermont-Ferrand (2009), Aoste (2010), Fort-de-France (2011) et Mons (2013), ainsi qu'une journée d'échange avec les acteurs, le 17 Juin 2011 à Lyon.

Les champs de recherche et leurs liens

A partir d'un questionnaire adressé aux porteurs des projets et de la discussion autour des objectifs de recherche, ont été identifiés quatre champs d'investigation communs à l'ensemble des recherches :

- le foncier
- les instruments/dispositifs
- la gouvernance
- le développement régional ou territorial

Les séances de réunion du groupe ont visé à travailler sur les mots-clés et leurs tensions prises deux à deux, à partir du schéma suivant



Un regard particulier a été porté sur les tensions et relations entre ces 4 champs d'investigation (flèches de la figure ci-dessus). Nous avons, lors de réunions successives, exploré les liens (1 à 6) entre les différents champs.

Lien 1. Foncier – instruments, dispositifs

Lien 2. Instruments, dispositifs - gouvernance

Lien 3. Foncier – gouvernance territoriale

Lien 4. Instruments dispositifs - développement régional

Lien 5. Foncier - développement régional

Le processus d'exploration des différentes dimensions

Chaque réunion du groupe était consacrée à l'examen d'une des tensions, sur la base d'exposés issus de projets particuliers.

Travailler sur ces liens nous a permis d'identifier les situations où les acteurs

- se sont appropriés des outils ou dispositifs
- ont « fabriqué » des outils spécifiques pour gérer les situations à propos du foncier, c'est-à-dire des modes de coordination

Ce travail a également pu nous conduire à identifier les innovations organisationnelles, ainsi que le rapport à l'objet technique, dans les processus de gouvernance

Par exemple, travailler sur le lien 1 (Foncier – Instruments, dispositifs) a permis d'identifier les situations où les acteurs se sont approprié outils et dispositifs, et les ont « fabriqués » pour gérer les questions foncières, mais aussi de comprendre comment ces outils jouent en retour sur le foncier.

Cet exercice a été répété pour chacune des flèches du graphe, de manière à obtenir une image complète des processus de gouvernance territoriale de la ressource foncière.

On notera que le lien 6 est particulier : il se situe plutôt en termes de conclusions du groupe, une fois les différentes dimensions explorées. Mais il s'agit bien là d'éclairer le processus, la dynamique des territoires à travers la façon dont les acteurs (publics/privés ; individuels/collectifs) vont se coordonner pour se mettre d'accord de ce qu'il convient de faire et comment le faire.

Les participants se sont toutefois accordés sur la nécessité de ne pas exclure d'autres thèmes apparus de manière récurrente lors des présentations :

- les processus d'innovation
- les formes de marginalisation et d'exclusion
- les conflits et les jeux de pouvoir
- l'analyse des dispositifs
- les enjeux économiques et les phénomènes de partage de la rente

Les sessions parallèles à l'ASRDLF et à l'ISDA

Nous avons proposé et organisé des sessions parallèles sur Gouvernance territoriale, développement de territoire et conflits liées au foncier dans les congrès annuels de l'ASRDLF, à Clermont-Ferrand en 2009, Aoste en 2010, Fort de France en 2011 et Mons en 2013. Lors des trois premières rencontres on a pu constater, en particulier à Aoste, l'intérêt de ce thème dans la communauté scientifique de sciences régionales.

Au séminaire international sur les innovations et le développement qui s'est déroulé à Montpellier en juin/juillet 2010 nous avons aussi animé une session avec des papiers fort intéressants venant des 4 coins du monde.

Les résultats des ateliers et réunions

Les réunions qui se sont tenues tout au long de ces trois années ont permis de mettre en évidence un certain nombre de résultats concernant les six axes mis en tension. Nous avons choisi de les présenter suivant les grandes thématiques dominantes, qui ont émergé suite à ces échanges et présentations.

a) des constats

L'Etat, en crise dans sa façon de gérer les affaires territoriales, cherche à faire participer les acteurs aux décisions (l'hypothèse est que la participation des acteurs permettra d'accélérer la mise en place des actions et politiques publiques). Mais cette participation ne se fait pas naturellement et les acteurs, agriculteurs par exemple, résistent (routines défensives : non utilisation, détournement, opposition...aux dispositifs publics)

Le dialogue entre les technocrates/élus et les producteurs ne se fait pas bien : les représentations que ces acteurs ont des objets qui font l'objet des relations, tensions, conflits, ne sont pas identiques. Pour les producteurs les exploitations sont des machines à produire alors que pour les élus ce sont des machines à aménager le territoire.

b) L'agriculture et le foncier : formes d'expression des enjeux de développement pour les territoires ruraux et périurbains

On constate un phénomène de concurrence entre développement agricole et développement rural, qui va de pair avec les transformations des rapports entre activités agricoles et territoires ruraux et périurbains, la multifonctionnalité et les nouvelles pratiques et formes d'organisation de l'agriculture, ainsi qu'une montée de l'idée d'agriculture en tant qu'objet dans le projet de territoire (au même titre que le développement économique). Les questions d'écologie (intensification ou écologisations des pratiques) et de paiements des services imposent de réfléchir les coordinations territoriales.

La régulation économique du foncier concerne les stratégies des détenteurs de foncier, notamment les agriculteurs et les possibilités d'intervention financière des acteurs du foncier : la Safer, les communes (taxe sur le changement de destination du foncier). Mais quel est le degré d'efficacité de ces mesures face à la pression foncière et la propension à payer de la part des usagers du foncier (résidents,

propriétaires, touristes). L'influence des structures de marché et de propriété sur la gouvernance du foncier s'avère forte.

Dans le même temps, le statut du foncier a évolué. Le foncier agricole a connu une évolution historique: patrimoine familial, patrimoine professionnel productif, et multiples usages...

c) Retour sur la notion de gouvernance

La gouvernance est territoriale et multi-niveaux. Il s'agit d'un processus très contextuel (histoire, configurations sociales, système de pouvoir et de représentations...).

On constate deux principales formes de gouvernance :

- par le haut, s'appuyant sur les lois et règlements (Etat)
- par le bas, développée par les partenaires locaux (souvent les élus) en s'appuyant sur les savoir-faire, les compétences et la compréhension de la nature des problèmes (Etat/privés/association...), ainsi que les arrangements informels et institutionnels locaux

La gouvernance territoriale est de l'ordre des agencements, bricolages et hybridations des pratiques, modèles, lois, constatés au niveau local et territorial, elle revoie largement aux coordinations horizontales.

Les projets territoriaux et la gestion du foncier font émerger :

- de nouveaux acteurs : les collectivités territoriales (intercommunalité, conseils régionaux et généraux, etc.) se posent en véritables acteurs territoriaux
- de nouvelles relations de pouvoir, des nouvelles coordinations, etc.
- de nouvelles méthodes (outils, dispositifs et pratiques) de travail

De nombreux dispositifs se partagent le territoire

- SAGE
- Scots
- Conseils de développement
- CDOA
- Pays
- Agendas 21
- Groupes informels...
- etc...

La gouvernance territoriale s'appuie sur un triptyque Ingénierie /projet / participation, qui risque d'augmenter la distance avec les acteurs locaux car des experts sont au centre du système de décisions. Leur légitimité étant technique, on risque de renforcer le caractère technocratique de la gouvernance actuelle. Certains instruments comme les chartes viennent renforcer le changement des pratiques d'évaluation et font passer l'évaluation selon les résultats à une évaluation de pratiques ou processus (raisons de l'engagement)

d) Les processus de gouvernance du foncier : évolution des configurations et jeux d'acteurs

La gouvernance du foncier est en profonde mutation. On constate des évolutions fortes :

- des acteurs en présence : Poids historique important des Conseils généraux (ex: services pastoraux, services véto) en lien avec les Chambres d'Agricultures, arrivée de « nouveaux » acteurs: intercommunalités, associations de Chambre d'Agriculture, retour des services déconcentrés de l'Etat

- des mécanismes de coordination : évolution des mécanismes de codécision entre acteurs, conduisant à des recompositions des légitimités, importance des mécanismes d'apprentissage sociaux et politiques au sein d'arènes de dialogue qui se constituent

L'articulation des dispositifs légaux et des processus de création de règles locales est complexe et en mouvement incessant. La dimension institutionnelle des dispositifs de gouvernance du foncier dépend des outils (dispositifs légaux et règles locales), des représentations des acteurs locaux, ainsi que des engagements ou non engagements des acteurs locaux. En termes positifs, ceci correspond à la possibilité de trouver des dispositifs ad hoc en fonction des contextes locaux. De manière plus négative, on voit émerger des questions de manque de moyen et de compétence des communes et de diversité des degrés d'engagement des élus locaux (maires notamment). L'Etat n'a pas donné aux élus les moyens de la mise en application des dispositifs à leur disposition.

Il en résulte une tendance à un décalage entre les situations (inter)communales ; les élus peinent parfois à réellement organiser le débat local, qui se réduit donc souvent à un dialogue avec les organisations professionnelles (agricoles). Faute de moyens, ces territoires sont alors souvent soumis à des situations de « poly-gouvernance » dans lesquelles le pilotage local est en grande partie peu influent face aux stratégies de gouvernance du foncier des espaces urbains.

Il en résulte des controverses et des conflits sur les territoires à enjeux, qui posent la question des outils d'accompagnement, d'autant plus que l'on constate une forte instabilité des dispositifs (fréquence des révisions et des changements de zonage par exemple)

e) Dispositifs de gouvernance du foncier : l'importance des compétences et de l'ingénierie

La question des dispositifs et des outils de gouvernance du foncier renvoie aux conditions d'émergence d'une gouvernance pour une gestion intégrée des territoires ruraux. On constate l'importance du rôle des dispositifs mis en œuvre, qu'il s'agisse d'outils:

- de participation
- de concertation et consultation
- de pilotage du projet
- d'intégration (transversalité)
- d'évaluation
- d'apprentissage
- de communication

- ou de prospective.

Il s'avère nécessaire d'entamer une réflexion sur la nature des outils, leur degré de maîtrise, leur nature, leur degré d'institutionnalisation, leur caractère répétitif ou innovant, d'autant plus que certains s'autonomisent et échappent à leur logique initiale.

L'exemple des chartes foncières est parlant à cet égard. Elles constituent des vecteurs de bonne gouvernance (durabilité et gestion économe de l'espace; partenariat et concertation; territorialisation en lien avec le projet de territoire), en instituant des principes. Mais quelle est leur efficacité en termes d'actions engagées? Et l'implication des aménageurs urbains et des associations dans les chartes? Elles sont faibles. On peut dire que les chartes sont un premier pas dans la gouvernance territoriale ; elles permettent de créer un certain langage commun et un cadre d'action.

La rapide émergence de l'ingénierie territoriale pose la question de son statut et de ses relations avec les processus de gouvernance des territoires. L'ingénierie territoriale peut être assimilée à une technologie de la gouvernance, outil de compréhension et de maîtrise des dispositifs dans le contexte de leur complexification. Elle renvoie à la question du rôle des dispositifs et des outils: guides, formations, plateformes de diffusion et de partage de l'information, diagnostics, outils de monitoring, dispositifs d'évaluation... On constate également que son action est plus efficace dans un contexte de culture territoriale, impliquant des capacités d'apprentissage et une intelligence informationnelle.

La diversité des conditions locales et du contexte historique joue ainsi un rôle important dans son implémentation. On peut dire que l'ingénierie territoriale se décline en fonction de domaines d'activité (ex/ agriculture, environnement, économie...), qu'elle est souvent attachée à un domaine précis (associations) voire à un projet précis (bureaux d'étude), et pose la question de la place des acteurs privés et associatifs (ingénierie privée) dans les processus de gouvernance des territoires.

Bilan de l'opération GDT : les acquis

Le travail mené en commun sur la base des expériences des chercheurs et des avancées des projets nous permet de mettre en évidence un certain nombre d'acquis issus des recherches menées au sein du groupe GDT. Les voici résumés brièvement.

- 1) Le foncier est un objet dual, qui fonctionne dans deux mondes : celui de la patrimonialisation et celui de la production (et du marché), d'où des difficultés à trouver des traductions
- 2) On constate de nombreuses difficultés liées à la participation des acteurs, en particulier agricoles, dans les démarches et dispositifs de gestion du foncier
- 3) Les recherches ont montré le poids important des techniciens dans les processus de gouvernance : en particulier le rôle crucial de l'ingénierie

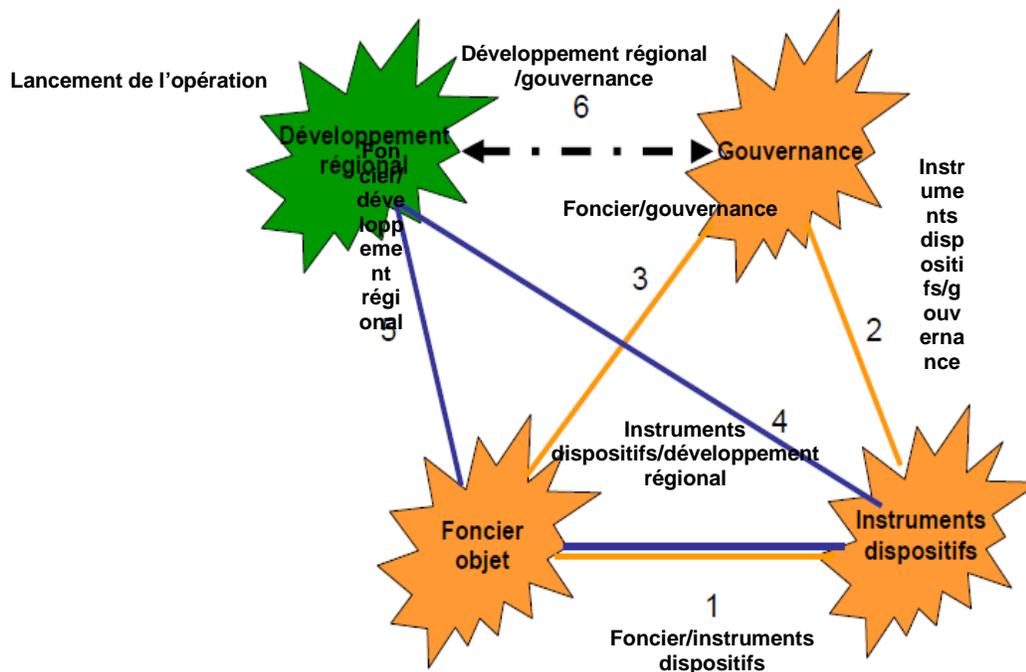
4) Les outils existants, comme les chartes, contrats, projets, etc., inscrivent les collectifs d'acteurs dans des dynamiques de changement dans la gestion du foncier agricole et des conflits d'usage

5) La question des apprentissages, en tant que substrat des processus de gouvernance, constitue une bonne piste pour approfondir les modes de gouvernance territoriale

6) Les dispositifs identifiés montrent que leur appropriation dépend moins de l'objectif du projet que de la qualité des apprentissages passés (présence des projets, forum de participation, commissions...)

7) Une gouvernance performante combine dispositifs suggérés (ou imposés) et dispositifs informels, avec une dose de participation et concertation, et permet aux parties prenantes d'apprendre à travailler ensemble, à co-produire dans la durée.

Les réponses aux questions explorées dans les liens entre champs de recherche



L'exploration des liens entre les champs de recherche s'est effectuée au cours des réunions successives. Elle a conduit à l'identification et à la caractérisation des liens suivants :

Lien 1 (Foncier/Instruments) : La gouvernance est essentiellement instrumentale et dominée par les experts. On constate une multiplication d'instruments de gouvernance, mais se pose la question de la manière dont ils sont appropriés et adaptés

Lien 2 (Gouvernance/Instruments) : On constate la difficulté des agriculteurs à participer aux dispositifs. Ainsi que la place importante des experts et techniciens

La participation est essentiellement un prétexte. Les dispositifs ne permettent pas forcément bien sa mise en œuvre

Les territoires sont multi-usages: les agriculteurs ne peuvent gouverner seuls, ni l'agriculture ni le foncier. Les décisions sont prises en dehors des sphères appropriées

Lien 3 (Foncier/Gouvernance) : Les systèmes sont très corsetés par les règles techniques. On est plutôt dans des modèles de gouvernement technique que dans la gouvernance

Il y a une multiplication des règlements et des documents (PLU, SCOT...), ainsi que des contestations. On doit considérer la gouvernance comme un processus multi-niveaux et multi-acteurs

Lien 4 (Instruments/Développement Régional) : Le foncier devient un enjeu majeur dans les projets de développement des territoires

Lien 5 (Foncier/Développement Régional) : La maîtrise de l'outil juridique est essentielle mais est insuffisante au contrôle du foncier dans les petites communes

Conclusion: contribution des modes de gouvernance aux processus de Développement Régional

Le bilan final, qui correspond au **lien 6 (Gouvernance/Développement Régional)** du schéma ci-dessus, concerne la contribution des problématiques de gouvernance, et tout particulièrement de gouvernance territoriale, aux processus de développement régional. On peut en tirer les enseignements généraux suivants.

A partir du constat que les territoires sont multi-usages et que les agriculteurs ne peuvent piloter seuls l'agriculture ou le foncier, le groupe a permis d'apporter des éléments de compréhension des dynamiques de gouvernance des territoires et des terres agricoles.

Le foncier devient un enjeu majeur dans les projets de développement des territoires. On assiste à la fois à une multiplication des règlements et des dispositifs (PLU, SCOT...) et à une montée des contestations.

Le foncier est un objet dual, qui fonctionne dans les mondes de la patrimonialisation et du marché. Sa gouvernance doit combiner des dispositifs formels et informels, avec une dose de participation et de concertation, et permettre aux parties prenantes d'apprendre à travailler ensemble et de co-produire dans la durée.

La gouvernance du foncier, dominée par les experts et les techniciens, repose sur une grande diversité d'instruments. Les systèmes sont très corsetés par les règles techniques et juridiques. On est davantage dans des modèles de gouvernement technique, très cadrés, que dans la gouvernance multi-niveaux et

multi-acteurs. Cette tendance se traduit par un changement au niveau des organisations d'appui ou accompagnement des producteurs.

Pourtant les décisions sont souvent prises en dehors des dispositifs formels de concertation (Pays, CDOA...), faisant de la participation un prétexte fondé sur des dispositifs auxquels certaines catégories d'acteurs - notamment les agriculteurs - participent peu.

Ainsi, l'équité territoriale en matière de gouvernance foncière tend à faire défaut; et les acteurs isolés comme les petites communes peinent à maîtriser l'outil juridique, pourtant essentiel au contrôle de leur développement futur. Cette nouvelle technologie de la gouvernance ou ingénierie territoriale a tendance à renforcer la dimension technocratique au détriment de la dimension participative. Les outils et dispositifs ne sont pas toujours au service des projets mais développent parfois leur propre rationalité, passant ainsi de statut d'aide à la décision à celui de rapport du pouvoir.