



# Groupe GDT

## Gouvernance et Développement des Territoires



### Gouvernance Développement territorial Foncier Dispositifs Instruments

*Le groupe transversal Gouvernance et Développement des Territoires (GDT) a 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 permet 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. Les équipes de chercheurs engagées dans ces travaux sont pluridisciplinaires.*

*Les résultats montrent que 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.*

## Problématique

- 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.
- 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.
- L'hypothèse de travail est que la participation des acteurs permettra d'accélérer la mise en place des actions et politiques publiques. D'où le rôle important accordé aux dispositifs et instruments dans les processus de gouvernance.
- Le groupe GDT a pour objet de réaliser un travail de recherche coopératif visant à :
  - ✓ mettre en cohérence les recherches sur la question du foncier, dans une logique interdisciplinaire et interrégionale
  - ✓ enrichir les démarches scientifiques par des échanges et comparaisons entre les méthodes et résultats des projets
  - ✓ offrir un espace de débats scientifiques sur le foncier entre les chercheurs PSDR et d'autres projets de recherche
  - ✓ créer une culture commune et des manifestations scientifiques autour de ces questions
  - ✓ apporter une réponse aux attentes des partenaires institutionnels, par l'organisation de manifestations et de débats sur les enjeux du foncier.

## Animateurs

Eduardo CHIA                      André TORRE  
INRA, Supagro Montpellier      INRA, AgroParistech  
chia@supagro.inra.fr            torre@agroparistech.fr

## Laboratoires

- 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

- Laurent Trognon et Claude Janin (Ingeterr)
- Jeanne Dachary-Bernard, Guillaume Pouyanne et Marilyne Peyrefitte (Acter)
- Sylvie Lardon et Salma Loudiyi (Ressterr)
- Laurence Barthe et Isabelle Duvernoy (A Gouter)
- Hélène Rey-Valette (Gouvinno)
- Nathalie Bertrand, Alain Guéringier et Romain Melot (Popfongo)
- Yannick Sencébé et Pierre Alphantery (Teragri)
- Bertille Thureau, Mathilde Fabry et Pascal Germain (Dytefort)

## Contribution au développement régional

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.

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.

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.

L'objectif du Groupe GDT est d'étudier le rôle joué par la gouvernance dans les processus de développement territorial, avec un domaine d'application privilégié : la question foncière.

## Une mise en débat des objectifs et de la méthode

La méthode de travail a consisté à identifier les projets PSDR3 traitant de la gouvernance des territoires et du foncier puis à réunir les chercheurs et 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.

## Une régularité des réunions et des manifestations

Le travail 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.

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

Par ailleurs, des sessions spéciales, ouvertes à des contributions de chercheurs hors PSDR, ont été organisées lors des colloques ASRDLF de Clermont-Fd (2009), Aoste (2010) et Fort-de-France (2011).

**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

## Les projets et leurs objets de recherche

## Une méthode de travail

### Les champs de recherche

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 :

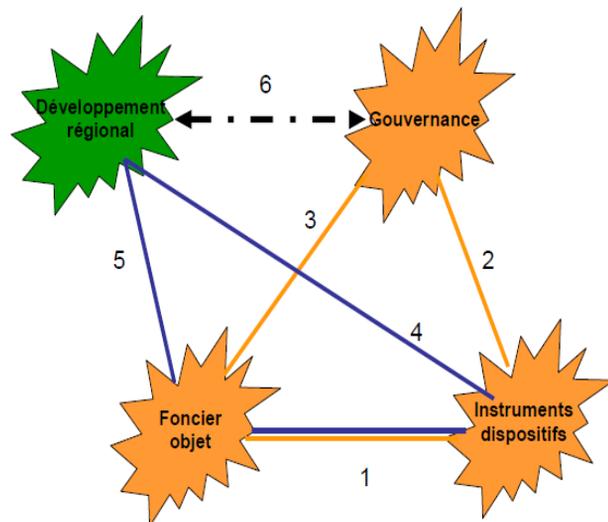
- foncier
- instruments/dispositifs
- gouvernance
- développement territorial

### Le processus d'exploration...

Un regard particulier a été porté sur les tensions et relations entre ces 4 champs d'investigation (flèches de la figure ci-dessous). Nous avons, lors de réunions successives, exploré les liens (1 à 6) entre les différents champs. Chaque réunion était consacrée à l'examen d'une des tensions, sur la base d'exposés issus de projets particuliers.

Par exemple, travailler sur le lien 1 (Foncier – Instruments, dispositifs) a permis d'identifier les situations où les acteurs se sont appropriés 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.



1. Foncier – instruments, dispositifs
2. Instruments, dispositifs - gouvernance
3. Foncier – gouvernance territoriale
4. Instruments dispositifs - développement régional
5. Foncier - développement régional
6. Développement régional - gouvernance

**Tensions entre les champs d'analyse de la gouvernance et du développement des territoires**

## L'agriculture et le foncier, formes d'expression des enjeux de développement pour les territoires ruraux et périurbains

### Agriculture et développement territorial

On assiste aujourd'hui à une concurrence forte entre développement agricole et développement rural et à une revendication des agriculteurs pour que l'agriculture joue un rôle dans le développement économique. Par ailleurs on constate une transformation des relations entre les activités agricoles et les territoires ruraux et périurbains.

La montée de la multifonctionnalité de l'agriculture et de nouvelles formes d'organisation (Pays, commerce de proximité, clusters, PER...), qui risque de se renforcer dans les prochaines années, avec la montée en puissance de l'écologie (intensification, agroécologisation...) et la logique de paiements de services, obligera les acteurs à repenser les coordinations territoriales.

### Régulation économique du foncier

Le foncier devient un objet pluriel ; support de production, objet d'accumulation et de relations sociales (récréatives...), support d'enjeux environnementaux, ainsi qu'un instrument de régulation de l'Etat.

Les acteurs détenteurs du foncier développent des stratégies de plus en plus complexes et évolutives, dans lesquelles les mécanismes marchands jouent un rôle croissant. A côté des acteurs classiques - SAFER, agriculteurs, agents immobiliers... - d'autres acteurs très dynamiques apparaissent sur le marché du foncier, comme les communes ou des associations. Les modalités d'intervention publique sont questionnées par ces phénomènes.

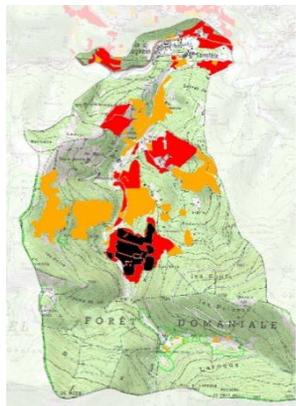
### Retour sur la notion de gouvernance: territoriale et multi-niveau

On constate deux formes principales de gouvernance :

- par le haut, s'appuyant sur les lois et règlements (Etat). On peut la qualifier de gouvernance verticale

- par le bas, développée par les partenaires locaux 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. On la qualifie de gouvernance territoriale.

La gouvernance territoriale est de l'ordre des agencements, bricolages et hybridations des pratiques, modèles et lois, constatés au niveau local et territorial. Elle implique des coopérations, ainsi que le pilotage des oppositions et devrait s'appuyer sur un triptyque : ingénierie/projet/ participation.



Définir des zones agricoles à enjeux (PNR Pyrénées Ariégeoises)

### La gouvernance : un statut évolutif et contextuel, et l'influence des outils de pilotage

La gouvernance est un processus contextuel dépendant de l'histoire locale, des configurations sociales, du système de pouvoir, des représentations.

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 (expert/profane, élu/citoyens...), de nouvelles coordinations, etc.
- de nouvelles méthodes (outils, dispositifs et pratiques) de travail : concertation, diagnostic, prospective, évaluation...

La gouvernance est associée à une diversité de dispositifs formels ou informels, qu'il convient d'agencer sur les territoires : SAGE, Scots, Chartes, Conseils de développement, CDOA, Pays, Agendas 21...

### Le processus de gouvernance foncière: évolution des configurations et enjeux d'acteurs

#### Agriculture et foncier dans les dispositifs de gouvernance territoriale

On constate une grande diversité de la place de l'agriculture dans les projets de territoire.

De nouveaux acteurs (intercommunalités, pays, associations) jouent un rôle incitatif en matière d'action sur le foncier, par la mise en place d'outils de gestion intercommunale, alors que certains instruments comme les chartes viennent renforcer le changement des pratiques d'évaluation et font passer de l'évaluation selon les résultats à une évaluation des pratiques ou processus.

Cependant, la maîtrise locale de ces dispositifs constitue un enjeu et une difficulté pour certains territoires ruraux. Et l'un des risques de la situation actuelle est de voir augmenter la distance avec les acteurs locaux car des experts sont au centre du système de décisions. La légitimité étant technique, on risque de renforcer le caractère technocratique de la gouvernance.

#### Conflits d'usages du sol

Les conflits liés au foncier varient en fonction des types de territoires concernés. Par exemple, dans les espaces ruraux en transition (3ème couronne), ils touchent davantage aux enjeux environnementaux.

Ces oppositions donnent naissance à de nouveaux mécanismes de coordination et d'apprentissages locaux et conduisent à des recompositions des légitimités, par exemple entre services déconcentrés, chambres d'agriculture, Pays. Cependant la diversité des principes et des objectifs, ainsi que la multiplication des outils et des acteurs intervenant dans le foncier, confèrent à l'Etat un rôle d'arbitre.

Les outils, souvent légaux, sont des objets intermédiaires qui favorisent et structurent la coordination. Ils contribuent à la construction de représentations et de langages en commun, et participent à la définition des règles de coordination et de médiation. Et pour les élus, ils favorisent aussi l'expression de la dimension politique dans les dispositifs d'action.

## Les résultats

### Dispositifs de gouvernance : l'importance des compétences et de l'ingénierie

#### Dispositifs et outils de la gouvernance : les chartes

Les chartes foncières, accords pragmatiques territoriaux, sont l'un des principaux instruments mobilisés par les acteurs locaux.

On identifie 3 types de chartes : « serment » où les acteurs privilégient surtout la dimension déclarative de la charte ; « document programmatique » où est visée l'élaboration d'une stratégie à moyen terme, et ce que nous qualifions de « performance de l'action », qui vise à réaliser des actions concrètes susceptibles d'évaluation.

Les chartes sont des vecteurs de la gouvernance territoriale (durabilité et gestion économe de l'espace, partenariat et concertation), car elles permettent de créer un langage commun, favorisent les apprentissages de gouvernance et élaborent un cadre d'action.

#### L'ingénierie territoriale : une notion émergente !

Le territoire est devenu non seulement un enjeu de développement pour les acteurs locaux mais également un niveau de décision et d'organisation.

Les séquences d'ingénierie sont les processus collectifs dans les territoires marqués par les stratégies institutionnelles, qui combinent une dimension politique et stratégique (rôles des acteurs et de leurs interactions au sein desquels joue l'incidence des réseaux) et une dimension cognitive, marquée par les phénomènes d'apprentissage et d'acquisition de compétences des agents de développement et des élus.

Cette situation a fait émerger des nouveaux experts avec de nouvelles compétences en aménagement, participation, concertation, juridique, économique, négociation, traduction. C'est la réponse que les techniciens ont donné à l'évolution du rôle des collectivités locales.

#### Ingénierie territoriale et gouvernance : quelle articulation ?

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 doit porter un regard particulier sur le rôle des dispositifs et des outils : guides, formations, plateformes de diffusion et de partage de l'information, diagnostics, outils de monitoring, dispositifs d'évaluation...

Elle est plus efficace lorsqu'existe un contexte de culture territoriale, des capacités d'apprentissage, et d'intelligence informationnelle.

Elle se déploie le plus souvent au sein de domaines d'activité (agriculture, environnement, économie...) dont le mode d'articulation représente un enjeu d'intersectorialité et d'intégration transversale pour le développement des territoires.

Elle se développe au sein des structures institutionnelles mais est également portée par des acteurs privés et associatifs (ingénierie privée), le plus souvent attachés à un domaine précis (associations), voire à un projet précis (bureaux d'étude).

### Pour aller plus loin...

- Chia E., Torre A., Rey-Valette H., 2008, Conclusion : Vers une «technologie» de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires, *Noréis*, Vol. 209, n° 4, p.167-177.
- Roulier E., Séjalon S., Parayre M.J., Chevalier B., Andrieu R., Urbain-Bajeux A., Wallet F., Chia E., Torre A., 2011. Guide de bonnes pratiques, Agriculture et foncier : quelles possibilités d'action pour une commune ... , Parc naturel régional des Pyrénées Ariégeoises, 11 p., <http://www.parc-pyrenees-ariegeoises.fr/Foncier-agricole>.

#### Pour citer ce document :

Chia Eduardo, Torre André, Wallet Frédéric (2012), *Gouvernance et Développement des Territoires (GDT)*, Projet Transversal, Série [Les 4 pages PSDR](#)

#### Plus d'informations sur le programme PSDR :

##### Contacts :

Eduardo CHIA (INRA, UMR Innovation), André TORRE (INRA – UMR SAD-APT)  
Direction Nationale PSDR : André TORRE (INRA)- [torre@agroparistech.fr](mailto:torre@agroparistech.fr)  
Animation Nationale PSDR : Frédéric WALLET (INRA)- [wallet@agroparistech.fr](mailto:wallet@agroparistech.fr)