Norois

Environnement, aménagement, société

209 | 2008/4

Dispositifs et outils de gouvernance territoriale

Dispositifs de gouvernance territoriale durable en agriculture

Analyse de trois situations en France et au Brésil

Territorial governance devices in agriculture. Three cases studies in France and Brazil

Sylvie Lardon, Jean-Philippe Tonneau, Richard Raymond, Eduardo Chia et Patrick Caron

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/norois/2606>

DOI : 10.4000/norois.2606

ISBN : 978-2-7535-1557-4

ISSN : 1760-8546

Éditeur

Presses universitaires de Rennes

Édition imprimée

Date de publication : 15 décembre 2008

Pagination : 17-36

ISBN : 978-2-7535-0805-7

ISSN : 0029-182X

Référence électronique

Sylvie Lardon, Jean-Philippe Tonneau, Richard Raymond, Eduardo Chia et Patrick Caron, « Dispositifs de gouvernance territoriale durable en agriculture

Analyse de trois situations en France et au Brésil », *Norois* [En ligne], 209 | 2008/4, mis en ligne le 01 mars 2011, consulté le 13 janvier 2022. URL : <http://journals.openedition.org/norois/2606> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/norois.2606>

DISPOSITIFS DE GOUVERNANCE TERRITORIALE DURABLE EN AGRICULTURE ANALYSE DE TROIS SITUATIONS EN FRANCE ET AU BRÉSIL

SYLVIE LARDON¹, JEAN-PHILIPPE TONNEAU², RICHARD RAYMOND³,
EDUARDO CHIA⁴, PATRICK CARON⁵

¹ UMR METAFORT INRA
(INRA/Agro Paris Tech – ENGREF),
Domaine des Cézeaux, BP 90054, 24 Avenue des Landais – 63 171 AUBIÈRES cedex 9
sylvie.lardon@agroparistech.engref.fr

² UMR Tétis Montpellier, TA60/F
(CIRAD),
Campus de Baillarguet – 34398 MONTPELLIER Cedex 5
jean-philippe.tonneau@cirad.fr

³ UMR METAFORT INRA
(ENGREF),
Domaine des Cézeaux BP 90054, 24 Avenue des Landais – 63 171 AUBIÈRES cedex 9
ric_raymond@yahoo.com

⁴ UMR Innovation INRA
(INRA/CIRAD),
2, Place Viala – 34060 MONTPELLIER Cedex 1
chia@supagro.inra.fr

⁵ Département « Environnements et Sociétés », TA C-DIR/B
(CIRAD),
Campus de Baillarguet – 34398 MONTPELLIER Cedex 5
caron@cirad.fr

RÉSUMÉ

La question de la gouvernance est devenue depuis quelques années une préoccupation grandissante des acteurs territoriaux qui cherchent à associer l'ensemble des parties-prenantes à la définition des actions de développement durable. C'est aussi un nouveau champ d'investigation pour les chercheurs qui essaient de comprendre pourquoi et comment les acteurs de terrain passent d'un mode de coordination hiérarchique à un mode plus participatif. Ce passage ne va pas de soi, il nécessite une recomposition. Les acteurs vont soit s'approprier des dispositifs et outils déjà existants et les « bricoler », soit en inventer de nouveaux pour répondre aux enjeux de développement durable. Nous proposons une analyse des comportements d'acteurs agricoles vis-à-vis de dispositifs et outils de gouvernance. Nous illustrons ce travail à partir de trois études de cas. Cette mise en perspective nous amène à conclure que le développement durable, pour qu'il soit mis en œuvre localement, nécessite que les acteurs (ré)définissent ses enjeux et ses objectifs à leur propre niveau d'action.

MOTS CLÉ : développement durable – agriculture – territoires – gouvernance – dispositifs

ABSTRACT

Territorial governance devices in agriculture. Three cases studies in France and Brazil

For the last decade, governance issues become of a growing interest for local actors which seek to gather stakeholders around sustainable development actions. Likewise researchers try to understand why and how local actors move from hierarchical modes of co-ordination to a distributed and more participating ones. The shift is not so obvious and involve recombining processes. Local actors have two alternatives: to appropriate existing devices and tools and "tinker" them or to invent new ones to deal with the sustainable development stakes. The paper suggest an analysis of farming actors behaviour facing governance devices and tools, through three case studies. The authors conclude that carrying out sustainable development at the local scale involve local actors planning out its stakes and objectives at the action local level.

KEY WORDS : sustainable development – agriculture – territories – governance – device

Actuellement, la gestion de l'agriculture dans les territoires ruraux et périurbains doit prendre en compte de nouveaux enjeux. De nouvelles fonctions de l'agriculture sont « redécouvertes », comme la gestion de l'environnement, le développement des services et l'emploi. La reconnaissance de la diversité de ces fonctions bouleverse les prérogatives des acteurs concernés. L'agriculture est à la recherche de nouvelles légitimités.

Dans les territoires, de nouveaux acteurs apparaissent. Ils sont divers : les agriculteurs, et les professionnels de l'encadrement agricole, ainsi que des résidents, des élaborateurs de politiques, syndicats, associations, industriels, prestataires de service, collectifs de citoyens... Ces acteurs sont plus ou moins engagés, plus ou moins mobilisés dans la gestion de l'agriculture et des territoires ruraux et périurbains. Ils recouvrent une composition à géométrie variable, du fait d'engagements souvent ponctuels en fonction des crises ou d'intérêts spécifiques et passagers. Les « acteurs concernés » sont ainsi différents selon les situations et les moments.

La multiplication des acteurs se double par ailleurs d'une pluralité des formes de coordination : relations marchandes, rapports de force, incitation économique, médiation, négociation, communication, recours aux médias et au juridique... La multiplicité des enjeux, des acteurs, des institutions, des échelles d'intervention, des formes de régulations contribuent à une remise en cause de la légitimité des autorités, liée aussi à leur manque d'efficacité, supposé, pour gérer les problèmes d'environnement (Gaudin, 1998 ; Raymond, 2008). L'affaiblissement des coordinations hiérarchiques et le désengagement de l'État pose la question de la régulation des actions au niveau local et requièrent de nouvelles formes d'organisation et de gouvernance.

Le territoire apparaît, aujourd'hui, comme un niveau intermédiaire privilégié de coordination des parties prenantes et de mise en œuvre du développement durable (D'Aquino, 2002). Les expériences de développement territorial sont souvent analysées en tant que situations exemplaires (Scarweell et Frenchomme, 2004), rendant leur évaluation difficile. Quelle réelle capacité ont les acteurs concernés pour piloter le devenir de l'agriculture et pour élaborer et mettre en œuvre, à cet effet, des actions de développement durable ?

L'ambition de cet article est de contribuer à répondre à cette question. Nous nous appuyons pour cela sur les expériences croisées d'un groupe pluridisciplinaire de chercheurs de différentes institutions qui ont engagé une réflexion commune sur la gouvernance territoriale. Les terrains

d'application servent de support à la réflexion sur la place de l'agriculture et des acteurs agricoles dans les processus d'organisation collective pour le développement territorial et irriguent les interrogations sur les modalités de mise en œuvre du développement durable, aux différents niveaux d'organisation territoriale.

Dans une première partie, nous rappelons quelques éléments du contexte qui ont fait de la gouvernance territoriale un objectif prédominant de la conduite des affaires collectives au niveau local. Cet objectif institue les territoires comme des cadres d'action pour la construction de représentations partagées des ressources, la constitution d'une communauté d'intérêt et la légitimation d'une communauté d'action. Ce contexte permet de définir un cadre d'analyse, cadre qui est appliqué à quelques situations territoriales au Nord et au Sud (Clermont-Ferrand, Guadeloupe et Nordeste du Brésil). Une analyse comparée évalue la contribution différenciée de ces dispositifs de gouvernance territoriale aux enjeux du développement durable, en particulier pour la gestion des activités agricoles. Cette analyse montre les déclinaisons spécifiques que prennent dans chaque territoire les enjeux et les objectifs du développement durable. Ces déclinaisons dépendent des modalités d'appropriation et d'usage des ressources. L'analyse souligne également que les actions au niveau local reposent sur une légitimation et une institutionnalisation du processus de gouvernance. Celles-ci créent des normes et des valeurs partagées et produisent en retour de nouvelles formes d'organisation à des niveaux plus « englobants ».

Agriculture, développement durable et gouvernance

LE RÔLE DE L'AGRICULTURE EST REMIS EN CAUSE ET SA MULTIFONCTIONNALITÉ EST PRÔNÉE

Jusqu'à ces dernières années, l'agriculture était principalement orientée par des objectifs de production et de rentabilité. Le développement durable introduit la prise en compte d'autres dimensions (environnementales, esthétiques, sanitaires, patrimoniales...) de l'activité agricole. La remise en cause de la primauté de l'économique sur les autres dimensions du développement est aujourd'hui le fait des acteurs locaux eux-mêmes. Les agriculteurs sont soucieux de la qualité de leurs produits. Les consommateurs s'intéressent de plus en plus aux modes de production de leurs « achats ». De plus en plus de citoyens s'engagent dans le devenir des espaces ruraux, agricoles et naturels [<http://www.citizenspanel.eu/>].

Bien que l'approvisionnement en aliments et en matières premières d'origine agricole ne soit pas réglé partout et tout le temps, de nouvelles fonctions sont attribuées à l'agriculture et aux espaces ruraux : fourniture d'aménités, gestion de l'environnement... (Jollivet et Pavé, 1993 ; Beuret, 1997 ; Poulot et Rouyres, 2001). Ceci est vrai en France (Mathieu et Jollivet, 1989 ; Croix, 1998), en Europe (Jollivet, 1997) et dans le monde (IASSTD, 2007 ; Röling et Jong, 1998).

Les activités agricoles sont aujourd'hui « appréciées » au regard des objectifs du développement durable. De nouvelles attentes et des injonctions plus ou moins pressantes sont formulées à l'adresse du monde agricole. Les relations entre l'agriculture et son territoire ne vont plus de soi. Elles font l'objet de vives interrogations et de débats passionnés, attisés par les inquiétudes concernant l'avenir du secteur agricole et la nature de ses relations à la société.

La reconnaissance de la diversité des fonctions attribuées aux agricultures [<http://www.multagri.net>] bouleverse la répartition des prérogatives concernant les ressources naturelles et l'espace (SFER, 2003). Les représentants du monde agricole sont à la recherche de nouvelles légitimités, face à la remise en cause plus ou moins importante des différents modèles agricoles et aux nouvelles demandes sociales qui les accompagnent. Les contextes de gestion et de prise de décision concernant les mondes ruraux et agricoles ont évolué d'un « *univers stabilisé* » à des « *univers controversés* » (Godard, 1993). L'assurance des experts et des techniciens agricoles fait place aux controverses (Godard et Legay, 1992 ; Godard, 2001 ; Theys, 2003).

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE EST DEVENU UNE RÉFÉRENCE OBLIGATOIRE ET INCONTOURNABLE

L'émergence de la notion de développement durable peut être interprétée comme la recherche de réponses à des inquiétudes croissantes face à l'« indurabilité » des modalités de gestion des affaires collectives. Ces inquiétudes concernent tout d'abord l'environnement et le renouvellement ou la dégradation des ressources : crise énergétique, désertification, perte de biodiversité, raréfaction et pollution des eaux... Elles invitent, et conduisent parfois, à la reconnaissance de biens publics environnementaux. Ces inquiétudes concernent aussi les crises et tensions sociales, le développement des inégalités, la pauvreté et la misère, les conflits et les migrations. Elles interrogent sur la dimension humaine du développement.

La définition de la commission Brundtland (1987) : « Un développement qui répond aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs » est consensuelle. Le développement devient durable quand la capacité de la reproduction à long terme est garantie. C'est une position de bon sens qui se traduit ainsi : « Il faut penser aux conséquences de nos actes » (Godard et Hubert, 2002).

Pour autant, la mise en œuvre du concept est difficile. Elle est traversée de débats, qui traduisent des « différences fortes de conception de ce que doit être le développement durable » (Owens et Cowell, 2002). L'adaptation aux spécificités des situations locales, toujours particulières, les articulations entre les échelles enchâssées de décisions (des conventions internationales aux pratiques territorialisées en passant par les directives européennes, les politiques publiques et les programmes, y compris ceux des grands groupes privés) sont de fortes contraintes à la déclinaison opérationnelle de ce concept à la mode. Le passage de ce qui doit être fait à ce qui peut être fait est délicat. (Eloy *et al.*, 2008). L'inefficacité de l'intervention publique à travers des directives et des normes, souvent non applicables et non appliquées, car peu opérationnelles, peu consensuelles et dont la construction échappe aux acteurs chargés ou obligés de les appliquer au niveau local, résume bien la difficulté de l'exercice (Passouant *et al.*, 2005). Le phénomène est d'autant plus fort que, dans le même temps, on assiste à un affaiblissement des coordinations hiérarchiques.

DES COORDINATIONS HIÉRARCHIQUES

À L'ARTICULATION DE COORDINATIONS HORIZONTALES ET VERTICALES

Dans les années 1980, le désengagement des États-nations s'est imposé, autour de la paradoxale convergence des idéologies libérales et de celles prônant la participation populaire. On assiste ainsi à l'émergence de régulations supra-nationales, internationales ou globales, par le biais de conventions et d'unions (une gouvernance globale du monde ?) et à une redécouverte des espaces infra-nationaux dans le cadre de politiques de décentralisation. La gestion des espaces ruraux et des ressources naturelles prend la forme, si elle ne l'avait pas auparavant, d'une gestion distribuée (Rogers et Hall, 2003). Celle-ci associe un ensemble d'acteurs en un système pas ou peu hiérarchisé et flexible. Au côté de la profession agricole, d'autres acteurs (résidents agricoles, prestataires de service, écologistes...) s'engagent avec des attentes, des enjeux et des statuts différents (Souillard, 1999 ; Billaud, 1996). Chacun de ces acteurs est porteur d'une légitimité sur l'espace rural qui ne saurait être discutée selon les critères formels de démocratie (Gaudin, 1998).

La fragmentation des enjeux et des pouvoirs qui en résulte suppose des mécanismes de coordination non-hiérarchiques de plus en plus complexes. On passe du gouvernement par une autorité légitime à un ensemble de processus de gouvernance où tous les acteurs concernés exercent une miette, un fragment de cette autorité alors partagée, mouvante, difficilement saisissable (Lascoumes, 1994). La gouvernance est alors convoquée comme le quatrième pilier du développement durable (Chautard *et al.*, 2003).

DES MODALITÉS DE GOUVERNANCE

La notion de gouvernance est conçue comme une extension des procédures de décision collective au-delà du cadre gouvernemental. Théorisée par J. Rosenau et E. Czempiel (1992) puis par Kooiman (1993), cette notion a été définie en 1995 par le rapport de la Commission des Nations unies sur la gouvernance mondiale de la façon suivante : « La gouvernance est considérée comme l'ensemble des différents processus et méthodes à travers lesquels les individus et les institutions, publiques et privées, gèrent leurs affaires communes ».

De nombreuses définitions de la gouvernance font référence à cette conception (Stoker, 1998). Au-delà de la diversité de leurs formulations et de leurs intentions, il y a en arrière-plan de toutes ces définitions, l'idée que les institutions d'État et les hommes politiques n'ont plus le monopole de l'intérêt général et que la société, dans la diversité de ses manifestations, a une responsabilité essentielle dans la coproduction du destin collectif.

La gouvernance met l'accent sur la multiplicité et la diversité des acteurs qui interviennent ou peuvent intervenir dans la gestion des affaires publiques. Le terme consacre le déplacement, d'une part, des responsabilités qui s'opère entre l'État, la société civile et les forces du marché, et, d'autre part, des frontières entre le secteur privé et le secteur public.

Avec la gouvernance, le gouvernement est l'affaire de tous et nécessite la mise en place de dispositifs. Foucault, qui est parmi les premiers à « conceptualiser » cette notion l'avait défini comme : « Un ensemble résolument hétérogène, comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques, bref : du dit, aussi bien que du non-dit. Le dispositif lui-même, c'est le réseau qu'on peut établir entre ces éléments » (Foucault, 1975).

Pour nous, l'enjeu des dispositifs est bien d'organiser la discussion, les échanges, la coordination entre les différents acteurs concernés, tant institutionnels que locaux, individuels ou collectifs, pour convenir d'objectifs communs, produire des normes acceptées et légitimées, les traduire en règles et les mettre en application. Ces dispositifs trouvent un ancrage dans les territoires et visent leur gouvernance.

LE TERRITOIRE, UNE SCÈNE DE GOUVERNANCE POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Cette nouvelle action publique et les processus de régulation politique qui en découlent se déclinent de plus en plus avec la notion de territoire. La « gouvernance territoriale » s'affirme comme un processus nécessaire à la bonne conduite des affaires collectives telles que peuvent l'être les espaces ruraux ou péri-rbains et leurs usages. Le territoire apparaît comme une entrée privilégiée pour comprendre le développement durable, les pratiques et les changements qui lui sont associés (Laganier *et al.*, 2002). C'est une « portion d'espace appropriée par un groupe social et reconnue comme tel » (Le Berre, 1992). L'espace permet de situer les activités agricoles face aux autres activités. L'appropriation recouvre des modes extrêmement variés, mais souligne le fait que le territoire est partagé, qu'il crée des liens entre les acteurs et constitue un collectif.

Construit social (Di Méo, 1998), doté d'un enracinement historique, d'une identité et de symbolisme (Lévy et Lussault, 2003) le territoire devient un objet essentiel du nouveau régime d'action. Sans préjuger ni de leur taille ni de leur échelle, les territoires sont des espaces d'action, de proximité et de solidarité, facteurs de transformations, d'évolutions et de changements. Ce sont des cadres d'action collective qui permettent de définir une représentation partagée de la réalité, de désigner une communauté d'intérêt et une communauté d'action (Raymond *et al.*, sous presse). Les territoires apparaissent comme des entités favorisant l'intégration des différentes activités et des différents enjeux. Le territoire est le creuset de démarches de négociation exprimant l'émergence et le renforcement d'actions collectives (D'Aquino, 2002) qui rassemblent des acteurs aux statuts et aux enjeux différents.

Les essais de mise en œuvre du principe de développement durable dans les territoires ruraux sont nombreux. Ces actions sont toujours accompagnées de traductions (Callon, 1986 ; Brives, 2001), de gestion de l'information, d'éducation (principes éthiques professionnels ou citoyens), mais aussi d'incitations économiques et financières (Pau, 2004). Les décisions prises, les orientations retenues ou les modes d'actions engagés prennent la forme de contrats formalisés, parfois institutionnalisés (Moquay *et al.*, 2000). Ils peuvent aussi, de manière bien plus fréquente que nous le laissons penser une analyse distanciée et institutionnelle des modes de gestion des espaces ruraux et agricoles, prendre la forme de petits arrangements ponctuels dans le temps et dans l'espace (Beuret, 1997 ; Bertrand et Moquay, 2004), élaborés dans le cadre de dispositifs.

Des expériences interrogées du point de vue de la gouvernance territoriale

Dans cette perspective, l'analyse des dispositifs de gestion de l'agriculture dans les territoires, qu'ils soient ruraux ou périurbains semble centrale. Nous faisons l'hypothèse qu'au-delà de la diversité des situations (quelles soient du Nord ou du Sud, dans différents contextes géographiques ou historiques) et de la diversité des enjeux à prendre en compte (élaboration d'une filière de production, gestion de ressources territorialisées, inscription territoriale des activités agricoles...), ce sont les modalités de coordination entre acteurs qu'il importe d'éclairer et d'évaluer.

Nous proposons une grille d'analyse des dispositifs de gouvernance territoriale durable en agriculture, qui croise le degré d'institutionnalisation des procédures et le degré d'organisation des acteurs agricoles pour comprendre les dynamiques en jeu et les modes de développement initiés. Nous l'illustrons sur trois dispositifs aussi divers que l'élaboration du SCoT¹ du pays du Grand Clermont, les contrats institués par la CDOA² de Guadeloupe ou la création d'un forum de discussion au Nordeste du Brésil.

DES DISPOSITIFS DE GOUVERNANCE TERRITORIALE DURABLE EN AGRICULTURE

Nous nous interrogeons sur les dispositifs mis en œuvre dans les territoires. En quoi les démarches et outils contribuent-ils à lever un certain nombre de contraintes, liées à la nécessaire coordination entre les acteurs, en particulier dans la relation entre une injonction globale, portée par les acteurs institutionnels et les politiques mises en œuvre et des dynamiques locales, qui sont le fait des acteurs directement impliqués dans leur adaptation aux spécificités locales.

Notre problématique, qui s'appuie sur des expériences de terrain assez diversifiées pour rendre compte des dynamiques observées, amène aux questions suivantes :

– Par quels dispositifs, instruments et outils se construisent de nouvelles formes d'organisation territoriale redéfinissant le devenir d'une agriculture durable ? Comment contribuent-ils à l'élaboration de nouveaux modes de coordination ?

– En quoi la discussion des valeurs et normes du développement durable génère-t-elle des tensions et contribue-t-elle à de nouveaux modes de coordination, observables dans les territoires ? Comment sont définies les règles d'action, comment ces normes sont-elles acceptées et appropriées ? Les dispositifs de régulation mis en place répondent-ils à la diversité et aux spécificités locales ?

– En quoi ces dispositifs sont-ils mobilisables à des échelles plus englobantes pour l'élaboration de politiques publiques ?

1. SCoT : Le Schéma de cohérence territoriale est un document d'urbanisme qui fixe les objectifs des diverses politiques publiques en matière d'habitat, de développement économique, de déplacements.

2. CDOA : La Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture a un rôle consultatif pour déterminer les priorités d'orientation des productions et d'aménagement des structures d'exploitation au niveau départemental.

Pour éclairer ces questions, nous nous proposons d'analyser ce que les actions de gouvernance des espaces ruraux et du secteur agricole produisent au regard des organisations locales et des territoires. L'analyse porte ici plus spécifiquement sur la façon dont les acteurs fabriquent, utilisent, voire détournent, des instruments et des dispositifs pour décliner et traduire, compte tenu de leurs projets, les objectifs de développement durable. Notre hypothèse est qu'il n'y a pas un seul modèle de développement, mais une pluralité de modèles de développement relatifs à chacun des territoires. Ils s'inscrivent dans des dispositifs dont l'efficacité est mesurée par leur capacité à créer des outils originaux, porteurs de développement territorial durable.

C'est donc à l'aune d'une grille croisant le degré d'intervention de l'État et des institutions locales et le degré d'organisation des acteurs agricoles que nous examinons quelques dispositifs. Ce ne sont pas les mêmes modalités de coordination des acteurs ni les mêmes façons de rechercher et d'atteindre les objectifs de durabilité, selon le positionnement des dispositifs dans cette grille. Les études de cas ci-après, en pays du Nord comme du Sud, permettent de comparer différentes situations où l'agriculture est partie-prenante des dynamiques en cours dans les territoires.

Ainsi, le schéma (fig. 1) spécifie le positionnement des acteurs dans les dispositifs territoriaux. L'axe 1 caractérise le degré d'intervention de l'État, c'est-à-dire l'injonction de développement durable, directives venues d'en-haut, au travers de procédures institutionnalisées. L'axe 2 explicite le poids et le rôle des acteurs agricoles locaux dans l'adaptation des directives et l'invention de normes et de règles.

Les trois situations étudiées se positionnent différemment dans le gradient d'organisation des institutions et des acteurs agricoles. Le ScoT du Grand Clermont est une procédure réglementaire, avec une faible contribution des acteurs agricoles. À l'inverse, le Forum du Nordeste du Brésil constitue un exemple d'initiative locale où les acteurs agricoles sont fortement présents. Le cas de la CDOA illustre un dispositif institutionnel, prise en charge par le monde agricole.

Pour chaque étude de cas, la présentation du contexte, des démarches et outils utilisés, des impacts en termes d'organisation et de coordination du concept de développement durable, de production de règles et de normes permettent de tirer des éléments de discussion sur les modalités de développement durable des territoires.

LE JEU COMME MÉTHODE DE DIAGNOSTIC DU SCOT DU GRAND CLERMONT

Le Pays du Grand Clermont est entré sur la ville de Clermont-Ferrand et sécant avec le PNR des Volcans d'Auvergne à l'ouest et le PNR du Livradois-Forez à l'est (fig. 2). L'agriculture du pays est fortement contrastée. Au nord, les espaces de grandes cultures sont bien structurés et résistent aux pressions urbaines sans perdre leur fonction première, la production à haut rendement, liée à la présence d'entreprises agro-alimentaires importantes. Les espaces de viticulture, d'arboriculture et de maraîchage, en périphérie de l'agglomération, sont en difficulté : les circuits courts peinent à s'organiser et les pressions urbaines sont très fortes. Les zones d'élevage, plus excentrées sur les coteaux du Livradois ou de la Chaîne des Puys, subissent les crises actuelles de l'élevage. Les enjeux pesant sur les espaces agricoles de ce territoire sont importants et dépendent des modalités d'articulation entre l'urbain et le rural.

Figure 2 : Carte de localisation du pays du Grand Clermont
« Pays du Grand Clermont » location map

La gouvernance de ces territoires agricoles repose sur plusieurs dispositifs : la Charte du pays du Grand Clermont et le SCOT, qui constitue le volet de planification et de réglementation de son périmètre, et les Chartes des PNRs voisins. La réflexion sur la mise en place du pays du Grand Clermont a été initiée en 2001 par la communauté d'agglomération Clermont Communauté, la communauté de communes de Riom Communauté et le Conseil Général du Puy-de-Dôme. Le projet est animé par un syndicat mixte, le SEPAC (Syndicat d'élaboration et de programmation de l'agglomération clermontoise), qui en est le maître d'ouvrage, avec l'appui de l'Agence d'urba-

nisme et de développement Clermont Métropole. Le projet du pays du Grand Clermont est donc porté par les EPCI (établissement public de coopération intercommunale) organisés autour des deux plus importantes unités urbaines du territoire. Il a affiché dès le départ la volonté de porter un « pays urbain ». Ce projet s'est concrétisé le 29 décembre 2004 par la signature de la charte [<http://www.auvergne.pref.gouv.fr>].

L'élaboration du SCoT est entrée dans une phase active à partir de juin 2006 à travers la mise en place d'un diagnostic territorial³. Suite au bilan du schéma directeur et à l'analyse des résultats d'une enquête sur les attentes des acteurs, durant le dernier semestre 2006, une série de réunions a été initiée en 2007. Elles visaient à produire une vision du territoire partagée entre des élus, des représentants des services de l'État, du département, de la région, des PNRs, des chambres consulaires, ..., tous porteurs d'enjeux différents.

L'échange d'informations et de points de vue s'est appuyé sur un « jeu de cartes⁴ » conçu par l'agence d'urbanisme et animé par des élus référents. Ce jeu de carte est composé de fiches présentant un enjeu particulier du territoire du Grand Clermont, identifié au préalable par l'agence d'urbanisme. Chacune de ces « cartes » présente de manière claire et argumentée un seul enjeu. Cette présentation est étayée par des données et des constats objectifs. Ces messages sont donc très difficilement contestables. Cependant, et c'est sans doute là l'intérêt d'une telle démarche d'animation, l'organisation et la hiérarchie des différents enjeux illustrés ne sont pas imposées. Elles sont construites collectivement. Chaque participant est libre de présenter la « carte » qu'il a en main au moment jugé opportun et d'argumenter son contenu. Le détenteur de la carte n'est pas nécessairement l'acteur concerné par l'enjeu illustré.

Ce « jeu de carte » a eu plusieurs intérêts. Chaque participant, détenteurs d'au moins une « carte » a été amené à la « jouer », c'est-à-dire, à prendre la parole. Cet aspect permet de faire face aux difficultés souvent rencontrées de distribution du temps de parole. Chaque acteur a donc pu s'exprimer. Ce « tour de jeu » a permis, sinon l'expression du point de vue de tous les acteurs, du moins que chaque personne s'adresse au collectif pour présenter un enjeu dont il n'était pas initialement porteur. Cette sensibilisation permet de constituer ou de renforcer une communauté d'intérêt. Une communauté d'action a ainsi pu naître de manière concomitante à la construction d'une vision partagée du territoire du grand Clermont, issue de l'articulation des différents enjeux du territoire.

Cependant, ce « jeu » n'est pas sans failles. Comme tout jeu, il y a des « tricheurs », des gens qui prennent la parole plus que d'autres. Il y a des distributions de « cartes » orientées, certains acteurs devant défendre un enjeu plus ou moins stratégique, plus ou moins consensuel ou conflictuel. Le fait de détenir une « carte » particulière, stratégique, est alors un atout. Mais, il y a surtout des « joueurs » et des non-joueurs. En effet, les acteurs invités autour de la table, les « joueurs », sont triés, sélectionnés, et cooptés par le SEPAC, composé majoritairement d'élus des communes urbaines. Ce processus de sélection favorise des porte-paroles issus des institutions agricoles (Direction départementale de l'agriculture et de la forêt – DDAF, Chambre d'Agriculture...), avec une faible représentation des communautés de communes rurales. Le processus d'élection et les règles de démocratie majoritaire font que ces représentants défendent principalement un seul type d'enjeux, celui d'une agriculture conventionnelle, productive et bien insérée dans un monde industriel concurrentiel. D'autres types d'agriculture ne sont pas représentés, soit parce qu'ils sont minoritaires (en nombre d'agriculteurs ou en surface mais plus certainement en chiffres d'affaires, en poids politique ou économique...), soit que leurs représentants sont par trop contestataires pour se plier aux règles du jeu.

3. Ce diagnostic de SCoT, suivi par un groupe de chercheurs, est analysé dans ce numéro de la revue *Noroi*, par S. Lou-diyi.

4. Il est à noter que ce dispositif s'inspire de la méthode de « jeu de territoire » conçu par l'équipe de chercheurs impliqués, mais en tronquant totalement ce qui en fait le fondement : l'usage de représentations spatiales pour construire une vision partagée du territoire (Angeon et Lardon, sous presse).

Ainsi, la diversité de l'agriculture périurbaine n'a pas été reconnue dans la vision élaborée lors du diagnostic du SCoT, ce qui n'est pas sans poser problème pour les phases ultérieures. Cette question revient actuellement sur la table de discussion, en particulier pour les zones-charnières entre les territoires de projet du pays et des PNR.

LA CDOA, DISPOSITIF D'ÉLABORATION DE CONTRATS ET D'APPRENTISSAGE EN GUADELOUPE

Suite à la mise en place de la Loi d'Orientation Agricole (LOA) en 1999, ont été mis en place avec des agriculteurs des CTE (Contrat Territorial d'Exploitation) qui deviendront par la suite des CAD (Contrat d'Agriculture Durable). La principale caractéristique de la nouvelle LOA, outre la pratique contractuelle, est le fait que les CTE fixent la « façon de produire des agriculteurs », et non plus les quantités à produire.

La CDOA est le principal dispositif de gestion des CTE. Dans sa conception, c'est un lieu de confrontation avec la demande sociale. Bien que peu représentés, les acteurs non-agricoles participent à « l'élaboration des compromis qui se traduisent par de nouvelles normes ou référentiels qu'adoptent les agriculteurs contractants en échange de rémunérations compensatrices » (Rémy, 2003).

Il nous a semblé important de regarder le fonctionnement de la CDOA en tant que dispositif de gestion des CTE, c'est-à-dire en tant qu'agencement. Pour ce faire, nous avons réalisé en Guadeloupe des enquêtes auprès d'agriculteurs, de fonctionnaires du ministère de l'Agriculture en poste en Guadeloupe, de salariés d'organismes professionnels (Chambre d'Agriculture, Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles [CNASEA], Centre de Gestion, Société d'aménagement foncier et d'établissement rural [SAFER]...), sur les conditions de leur participation à la mise en place des contrats territoriaux (Piroux *et al.*, 2004; Chia et Dulcire, 2005). Le CTE rompt avec les règles précédentes en proposant aux exploitants agricoles et aux ruraux de nouveaux référentiels et de nouvelles méthodologies d'action. La multifonctionnalité de l'agriculture renvoie en effet à son insertion territoriale et suppose de nouvelles relations entre les acteurs locaux (Piroux *et al.*, 2006).

En Guadeloupe, la CDOA a été surtout le lieu où les agriculteurs négocient, avec des acteurs de plus en plus divers (fig. 3), à la fois leurs métier et pratiques de production, à travers l'élaboration des cahiers des charges et leurs rôles dans le développement local, en définissant les nouvelles relations que l'agriculture doit entretenir avec la société.

La CDOA évalue l'acceptabilité des contrats proposés sur des critères de cohérence entre projet individuel et projet territorial et en appréhendant les conséquences sur la viabilité et l'évolution résultantes. Sur la base de ces propositions, « il revient au Préfet d'agréer ou non le projet » de CTE. En l'absence de projets des organisations professionnelles agricoles, les décisions étaient prises par le responsable de la DDAF.

Les travaux en Guadeloupe ont montré (Chia et Dulcire, 2007) que la CDOA n'a pas su créer une dynamique permettant de construction d'un projet commun, en réponse à la mise en place de la LOA. Cette construction requiert en préalable un langage commun et des pratiques organisationnelles communes, qui ne peuvent naître que d'une dynamique d'apprentissage. Les membres de la CDOA ont seulement procédé à des ajustements dans leur mode de fonctionnement et dans leurs pratiques tant au sein des organisations qu'entre les organisations. En Guadeloupe, le porteur de projet collectif est resté une simple réalité administrative, sans dynamique collective, ni territoriale ni départementale, au niveau de la CDOA. Un seul contrat-type a été proposé et validé au niveau de l'île. Par ailleurs les premiers CTE y ont été construits à l'initiative de la DDAF autour d'une seule mesure, « complexe », appuyant la production bananière. Les acteurs hors zone bananière ne se sont emparés que tardivement de l'instrument; une petite minorité d'agriculteurs et d'institutions professionnelles en ont été à l'origine. Les seules démarches collectives mises en œuvre ont concerné l'élaboration de diagnostics d'exploitation dans les groupements fonciers agricoles (GFA), pour les derniers CTE signés. Enfin, la mise en place des CTE n'a pas été tra-

Figure 3 : Les acteurs de la Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture en Guadeloupe

The actors of the "CDOA" in Guadeloupe

duite en « stratégies de changement » des systèmes d'action⁵. Les pratiques relationnelles entre agriculteurs et surtout entre agriculteurs et conseillers se sont améliorées là où elles n'existaient que peu ou pas auparavant. En rapprochant les agriculteurs des conseillers, les CTE ont revalorisé le métier de ces derniers.

Dans la logique du législateur, la CDOA devait jouer un rôle de dispositif de gouvernance, c'est-à-dire permettre à l'ensemble des utilisateurs de l'espace d'élaborer des projets, de partager un langage commun, d'imaginer des procédures de consultation et de dialogue entre les différentes parties prenantes et de définir des règles de coordination et d'apprentissage. La CDOA n'a pas joué ce rôle. Les principaux acteurs ont surtout créé des routines défensives là où il fallait innover pour aborder réellement le problème des relations entre agriculture et développement durable, en les centrant d'abord sur la perception des enjeux réels. Cette ambition est éloignée de la simple préoccupation d'adapter un dispositif, potentiellement novateur, à une réalité inchangée car l'intérêt du changement n'est pas perçu et compris. Au-delà de la modification des routines, cette ambition, selon C. Argyris et D. Schön (2002/1996), nécessite des changements de valeurs, voire de projets sociétaux.

UN FORUM POUR ACCOMPAGNER L'ÉLABORATION DE PROJETS (NORDESTE DU BRÉSIL)

Une expérience dans le territoire de l'« Alto Sertão du Piauí et du Pernambouco » (fig. 4), à la limite des États du Piauí et du Pernambouco (Nordeste du Brésil) a consisté en un appui aux dynamiques locales. Les constats de crise de ce territoire situé dans les zones arides marginalisées du Brésil ont souligné la nécessité « d'espace de dialogue », pour lancer la réflexion collective puis l'articuler avec les politiques locales.

5. Défini comme un « ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux » et régle « la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci » (Crozier et De Troza, 1992).

Figure 4 : Carte de localisation du « Território do Alto sertão do Piauí e Pernambuco »
"Território do Alto sertão do Piauí e Pernambuco" location map

Le forum a été inauguré le 14 septembre 2004 ; le processus est encore en cours. Après quelques tâtonnements, le forum s'est constitué autour de représentants choisis d'institutions locales, préfectures, syndicats, associations, institutions, organisations non gouvernementales (ONG), banques et services de l'État.

Les activités du forum ont d'abord été concentrées autour de l'élaboration d'une prospective territoriale, sommaire, capable de rappeler les contraintes et les limitations du territoire et de définir des grandes orientations d'actions. Très vite, avec la volonté d'ancrer les activités dans le concret, les discussions ont privilégié le montage des projets, tel le plan « eau », priorité en zones arides. Les réunions sont devenues mensuelles et itinérantes (chaque municipe recevant le forum tour à tour). Le forum s'est organisé en groupes de travail

Le projet de Développement Territorial de l'Alto Sertão do Piauí e Pernambuco fonctionne maintenant depuis près de quatre années. Avec une trentaine de réunions tenues, le forum s'est avéré un lieu de dialogue entre les acteurs locaux, en particulier en permettant un partenariat plus ouvert entre pouvoir politique et société civile.

L'itinéraire est intéressant. Dans un contexte de fragilité des organisations, une intervention d'institutions de l'État (l'Embrapa, institut fédéral de recherche agronomique⁶ appuyé par le CIRAD) a dynamisé la participation de la population locale, en l'absence de réel investissement des pouvoirs politiques locaux. Cette participation, au bout de deux ans, a entraîné (a forcé ?) l'adhésion des politiques locaux. Le « politique » a investi le forum. Aujourd'hui, chaque commune

6. Le champ d'activités de l'Embrapa est comparable à celui de l'INRA. L'Embrapa dispose d'une cinquantaine de centres, thématiques ou régionaux, sur l'ensemble du territoire Brésilien.

assume les dépenses de fonctionnement du forum. Trois sur quatre d'entre elles ont déjà voté le projet de Consortium Intermunicipal de Développement. Cela a contribué à des choix d'institutionnalisation du forum, en une entité de droit, capable d'élaborer et d'implanter des projets et de gérer des ressources, avec toutes les prérogatives nécessaires à ce type d'actions. La forme juridique retenue, le Consortium Intermunicipal de Développement, est un mode novateur de gouvernance, puisque son assise territoriale dépasse les limites des communes et s'appuie sur une interaction forte entre société civile et élus locaux.

Des accords avec des agences financières (Banque du Brésil et Banque du Nordeste) ont été passés et des projets lancés (caprinoculture, valorisation et transformation des produits locaux, cultures fourragères...). De nouvelles municipalités Pétrolina dans le Pernambuco, Jacobina et Paulistana du Piauí ont intégré le consortium.

Un certain nombre d'éléments ont joué dans la réussite actuelle de cette expérience (De Azevedo *et al.*, 2006). Le premier est la prise en compte des demandes concrètes des participants. Des thèmes importants (l'eau, l'assistance technique) ont été le support d'un exercice d'élaboration de projets avec les partenaires tant techniques que financiers. Cet exercice a permis l'expression des besoins de la population, basée sur les expériences de développement réussies et appropriées par les populations. Le forum a été un lieu de démocratie, où tous ont le droit de s'exprimer, mais sans tomber dans l'activisme politique partisan. Il s'est basé sur un contrat suffisamment discuté qui facilite l'articulation entre les initiatives privées, les organisations de la population (les communautés, syndicats, associations), les institutions d'appui (gouvernementaux et non gouvernementaux) et les pouvoirs publics.

Vers un développement territorial durable

Les dispositifs étudiés sont des dispositifs territoriaux. Leur évaluation doit passer par l'analyse de la performance des démarches et des outils (Scarwell et Frenchomme, 2004) à la lumière des attendus : dialogue et coordination, production de normes et régulation pour la mise en œuvre des règles et règlements. Les territoires sont autant de laboratoires où de nouvelles formes de gouvernance peuvent être inventées et expérimentées.

LE TERRITOIRE, NIVEAU PRIVILÉGIÉ DE COORDINATION DES ACTEURS LOCAUX

Siège d'activités multiples mises en œuvre par des acteurs nombreux en situation d'asymétrie, d'incertitude et d'incomplétude d'information, le territoire n'est généralement pas soumis à une intention singulière visant à le transformer. Le territoire est cependant bien un espace privilégié de coordination entre relations marchandes, pouvoir de l'État et participation de la société civile. Les dispositifs de gouvernance doivent garantir les coordinations et articulations entre les acteurs et leurs représentations, d'abord dans les relations État/société civile/organisations agricoles, mais aussi assurer une fluidité suffisante entre les échelles de décision entre les projets individuels, le local (les associations de base, les collectivités territoriales), le régional et le national.

Ces mécanismes rencontrent un certain nombre de difficultés et montrent que le dialogue ne suffit pas. Il doit se traduire en réflexions et en orientations sur le devenir de l'agriculture durable et déboucher sur des dispositifs légitimes producteurs de normes, de règles et de mécanismes de régulation. Pour garantir cette légitimité, les dispositifs se construisent et se spécifient localement. Ce sont ces points que nous voudrions reprendre et éclairer à la lumière des études de cas.

Les trois situations illustrées présentent des dispositifs différents d'articulation des institutions et des organisations agricoles. L'ensemble des expériences a mis en œuvre des instances de dialogue (s'appuyant sur des objets intermédiaires divers : jeu, document, diagnostic...) et des instances de gestion. Ces deux types d'instance sont très liés. Dans le cas du Grand Clermont, c'est au sein du dispositif de gestion (le SCOT) qu'a été créée une instance de dialogue. Dans le cas des CDOA, la même institution a rempli les deux fonctions. Dans le cas du forum du Nordeste, l'instance de

dialogue s'est transformée peu à peu en instance de gestion. La création de ces instances dépend toujours d'une action spécifique d'animation.

Dans le cas du Grand Clermont et au Brésil, des objets intermédiaires et des dispositifs sont à la base d'une démocratie « du dialogue ». Dans le cas de la CDOA, le dispositif « légal », que les acteurs ont eu du mal à s'approprier, constitue néanmoins un dispositif de démocratie « technique ».

Pour évaluer ces dispositifs, nous nous proposons de mesurer l'efficacité de ces dispositifs, en soi, à créer du dialogue, par les capacités développées.

La première est une capacité à rassembler l'ensemble des acteurs concernés, à donner la parole à tous les acteurs, à organiser la représentation des marginaux, mais aussi les porteurs de discours originaux, sources de progrès. Dans le cas du grand Clermont, certains acteurs ruraux ou agricoles ont ressenti un déficit de dialogue, malgré l'effort organisationnel des rencontres qui visaient à répartir la possibilité de parole par le truchement d'un jeu. Dans le cas de la CDOA en Guadeloupe, on peut douter que les porteurs d'une vision alternative de l'agriculture aient pu s'exprimer. Au Brésil, les « sans terre et sans voix » n'ont pas eu les moyens de participer au forum.

Une autre capacité est celle de dépasser les discours idéologiques et de s'atteler aux problèmes concrets, tout en gardant une vision globale. Comment bien représenter et partager les enjeux globaux du développement territorial, les actions locales et les pratiques dans les systèmes d'activité, ainsi que leurs interactions ? Le succès du forum du Nordeste a beaucoup tenu au choix de travailler sur des sujets concrets comme un plan « eau » qui dépassait largement les contradictions et les débats sur les politiques rurales. À l'inverse, l'échec relatif de la coordination des acteurs et de la prise en compte des enjeux agricoles différenciés dans le cadre du SCoT du Grand Clermont vient peut-être du caractère trop abstrait des questions traitées et des problèmes abordés et du type d'acteurs invités à « jouer », plus institutionnels que représentants du monde agricole et rural.

La capacité de dépasser les limites d'une démocratie participative trop centrée sur la défense des intérêts des groupes représentés est essentielle. La restriction des débats aux seules parties actives et représentées masque des enjeux globaux ou des enjeux locaux de parties non représentées. Le cas du Grand Clermont est exemplaire de cette difficulté souvent évoquée dans l'analyse des processus de gouvernance.

Enfin la dernière capacité analysée est celle de faire accepter à la fois par les services de l'État (« dictature du savoir technique ») et des élus (« dictature du politique ») une position de dialogue. La difficulté des collectivités territoriales de « sortir » de la pratique administrative autoritaire ou de l'urgence, celle de la gravité de situations mais aussi celle des échéances électorales, est réelle. Le dialogue dépend souvent des poids divers qu'ont les partenaires respectifs dans le dispositif d'animation. Au Nordeste le fait que l'Embrapa, institution de recherche fédérale, éloignée des enjeux de pouvoirs locaux, ait été l'animatrice a permis d'aborder les débats de manière sereine. Il est probable que le poids des techniciens agricole dans la CDOA a empêché une réelle remise en cause des modèles techniques.

Le forum au Nordeste Brésilien a eu un degré de liberté important dans la phase de dialogue. Mais cette liberté « de conception » n'a pas encore été confrontée aux réalités de la recherche de financement et de mobilisation des services, bien que ceux-ci, quasiment inexistantes, seront probablement fournis par des projets et des ONG associés à la réflexion ou vont naître de la propre dynamique de planification.

L'expérience de la CDOA est typique de la conception des structures paritaires mise en place par le monde français dans les années 60. Mais c'est une structure qui ne s'est pas adaptée aux évolutions récentes de prise en compte d'une pluralité de points de vue. Le travail est resté centré sur les organismes agricoles déjà structurés.

Le SCoT est lui plus représentatif de nouvelles formes de concertation. La forme donnée aux débats semble dépasser les enjeux catégoriels et l'approche par filière. Elle affiche un dépassement de l'enfermement sur les enjeux strictement agricoles et même ruraux et une prise en compte de la complémentarité affirmée urbain/rural et de la multiplicité des usages des ressources territoriales. Cependant, cette présentation formelle, si elle révèle une évolution dans les modes de faire ne

doit pas masquer les jeux de pouvoir, les enjeux et les détournements des dispositifs mis en place au profit de quelques acteurs coalisés.

LA GOUVERNANCE EST UN PROCESSUS DE LÉGITIMATION ET D'ÉLABORATION DE NORMES

L'efficacité des dispositifs de gouvernance peut être mesurée dans la capacité à gérer les coordinations entre acteurs pour et sur un territoire. Mais au-delà de la fonction de représentation, l'efficacité des dispositifs de gouvernance est liée à la qualité de la réflexion sur l'élaboration de modèles d'évolution des territoires ruraux et sur la contribution des acteurs, en particulier agricoles, à l'élaboration de ces nouveaux projets de territoire et à la définition des besoins en nouvelles fonctions qu'ils nécessitent.

Un autre indicateur est la capacité à proposer des actions concrètes et acceptées, permettant de piloter les transformations du secteur agricole à travers la définition et le partage des orientations à poursuivre et des moyens nécessaires pour les atteindre.

Un dernier indicateur est la capacité à imaginer des dispositifs de gouvernance capables de porter les projets, soit en adaptant des dispositifs prévus dans le cadre de la loi (cas du SCoT et de la CDOA), soit en inventant de nouveaux (cas du forum). L'enjeu est, en ce qui concerne les relations entre agriculture et développement durable, de bien définir la manière dont les systèmes d'activités agricoles peuvent contribuer, à l'échelle locale, aux enjeux globaux et traduire ces relations en normes et pratiques.

Le passage de la représentation à l'action collective n'est pas aisé. Il ne s'est pas produit par exemple dans le cas de la CDOA. Il n'est qu'initié au Nordeste du Brésil. Il n'a pas permis au secteur agricole de modifier ses pratiques dans le cadre du Grand Clermont.

Les différentes études de cas ne nous donnent pas beaucoup d'éléments sur ces indicateurs. Le processus est trop récent au Nordeste du Brésil, trop verrouillé dans la CDOA, et trop éloigné de la diversité de la réalité des situations et des pratiques agricoles dans le cas du Grand Clermont. Mais, il semble que la légitimité des dispositifs de gouvernance ne peut se construire qu'en référence à des questions précises, liées à la mise en œuvre effective et concrète des injonctions du développement durable dans le territoire. C'est la traduction de ces injonctions, de ces directives, en pratiques appropriées et acceptées qui donne de la légitimité au dispositif de gouvernance. Les questions environnementales, la gestion des bassins-versants, les conflits d'usage ou d'appropriation des ressources, les dynamiques résidentielles et récréatives sont autant d'opportunités de support aux processus de gouvernance. Les questions portent sur les modes techniques de production, sur l'approvisionnement en produits agricoles, la gestion d'équipements, les politiques d'aménagement du territoire, de réforme de la fiscalité et de réorganisation des administrations et des services d'appui au secteur agricole, Le principal intérêt des dispositifs de gouvernance est lié au fait que c'est en leur sein que peuvent s'opérer des compromis entre agriculteurs et autres gestionnaires, se résoudre les conflits et se créer du lien social. Il ne s'agit plus de réglementer mais de réguler. Les acteurs ne sont plus sommés d'exécuter des normes, d'appliquer des recommandations qui ne prennent pas souvent en compte les difficultés et même les impossibilités (pénibilité, revenus...). La gouvernance met en avant des objets plus prospectifs, sans norme préétablie à respecter, mais positionnant d'abord une question à résoudre, de manière collective, en prenant en compte les différents points de vue, d'acteurs divers, mais aussi d'un même acteur qui est « partagé » dans le cadre de ses activités, dans ses temps de vie ou dans ses possibilités économiques ou sociales. En fait on change de domaine : on passe de ce qui doit être fait à ce qui peut être fait.

Bien poser le problème est plus important que de donner une solution « toute faite ». Les problèmes n'ont de solutions que dans des processus, qui incitent individus, société civile, institutions, entreprises et État (central et collectivités territoriales) à collaborer dans la recherche des solutions.

La gouvernance, au contraire du gouvernement qui impose des choix, accepte les contradictions existantes et propose une méthode pour les gérer dans une concertation permanente qui s'inscrit

dans le temps long. Ce n'est que dans la continuité des expériences que pourront être évalués les dispositifs dans leur capacité à produire des normes.

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE SE CONSTRUIT LOCALEMENT

Au niveau local, on observe une déclinaison des normes liées au développement durable et définies ailleurs et par d'autres. Cette déclinaison est rendue spécifique en raison des enjeux portés par les acteurs engagés dans les processus de gouvernance territoriale. Ces dispositifs construisent de nouveaux réseaux, de nouvelles connaissances, institutions et normes, à leur tour mobilisables ailleurs et par d'autres, à d'autres échelles plus englobantes, en particulier pour l'élaboration de politiques publiques.

Cette déclinaison suit les modalités concrètes d'appropriation et d'usage des ressources, elles-mêmes liées à une concurrence accrue des usages de l'espace et à l'augmentation des tensions entre les usagers. Elle s'inscrit dans des dynamiques plus globales liées aux grandes tendances d'évolution des territoires et aux institutions et politiques cadrant ces dynamiques. Mais elle doit s'appuyer sur les spécificités locales. N'est-ce pas une des conditions non totalement remplie dans l'exemple de la CDOA en Guadeloupe, qui peine à impulser une dynamique globale, peut-être parce qu'elle n'a pas su prendre en compte complètement les caractéristiques et capacités des acteurs locaux ?

Réciproquement, les modalités concrètes de coordination des acteurs à l'échelle locale peuvent initier des recompositions à des échelles plus englobantes. C'est ainsi que la dynamique de SCoT du pays du Grand Clermont, où l'apprentissage des coordinations des acteurs territoriaux avec les acteurs agricoles s'est avéré difficile, a pour effet un réquestionnement des instances locales, pays et PNRs, qui initient une réflexion pour coordonner leurs actions sur l'ensemble de leurs territoires. Le processus de développement durable n'est-il pas en train de remonter les échelles de gouvernance ?

Les expériences se déclinent à différents niveaux d'organisation. Par exemple, en France, des expérimentations ont été confiées aux collectivités locales pour leur permettre d'élaborer des normes adaptées. Cette notion d'expérimentation sociale crée un espace de créativité pour inventer de nouvelles références, références sociétales, références techniques autres, références institutionnelles de dispositifs d'accompagnement plus en phase avec les dynamiques sociales, références politiques qui vont au-delà de l'opposition entre démocratie participative et représentative. Elle veut contribuer à résoudre les problèmes d'élaboration de normes adaptées aux situations spécifiques et ambitionne également la transformation de ces expériences en politiques publiques. « L'expérimentation sociale doit contribuer à développer des innovations de politique sociale, initiées dans un premier temps à petite échelle, compte tenu des incertitudes quant à leurs effets, à les mettre en œuvre dans des conditions permettant d'en évaluer les effets en vue de leur généralisation éventuelle⁷. »

La notion d'expérimentation sociale, issue de l'idée même de processus de gouvernance, oblige à un certain équilibre entre l'institutionnel, de l'État mais aussi de certaines organisations, et les dynamiques sociales. L'expérimentation sociale ne peut se comprendre sans une interaction forte entre la société civile et l'État pour garantir la liberté de concevoir des dispositifs expérimentaux qui aient une chance de se voir reconnus et légitimés par tous. Trop de liberté et les dispositifs se développent en situations exemplaires, dépendent de moyens ou de leaders exceptionnels et disparaissent dès que l'exceptionnalité s'est réduite. C'est le cas de beaucoup d'expériences par projets. Trop de règles préétablies et l'expérience ne peut se développer, elle s'enlise dans le conformisme.

L'expérience au Nordeste du Brésil est peut-être caractéristique de la première situation où il y a un risque de non légitimité des projets. Par contre, le formalisme de la vision de l'agriculture

7. LOI constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

et l'habitude des relations établies ont nui à une réelle avancée de la CDOA en Guadeloupe. Le cas du SCoT du Grand Clermont est plus intéressant car le dispositif est en lui-même issu de l'expérimentation sociale et des réformes territoriales. Mais le fait qu'il soit pensé dans des termes relativement ouverts ne suffit pas à ce qu'il puisse prendre en compte la voix des agriculteurs et leur insertion dans le projet de territoire.

Conclusion

Notre recherche se place délibérément au niveau local où les acteurs « font » le développement durable et s'intéresse à la diversité des déclinaisons locales observées. Elle intègre le pluralisme institutionnel et l'enchâssement de niveaux et temporalités multiples, en reconnaissant au territoire une capacité de révéler ces pluralismes et les tensions qui en résultent. L'inscription territoriale des processus de gouvernance et des transformations du secteur agricole traduit par exemple les ruptures et les évolutions qui nous intéressent : des abandons, des créations, des changements de niveaux d'organisation et de principes d'action. Éclairer et expliciter l'interaction entre local et global est nécessaire pour rendre génériques certaines observations locales, pour spécifier les actions menées au nom du développement durable ou encore identifier la manière dont se combinent des actions intentées à différents niveaux.

Les différentes expériences montrent toutes la difficulté de mise en œuvre du développement territorial durable sur les bases de démocratie et d'efficacité qui sont dessinées de manière idéale par la notion de gouvernance territoriale. Constatons tout d'abord que dans la plupart des cas, l'action analysée n'a pas été beaucoup plus loin que la création d'espaces de dialogue dans une phase de diagnostic. Cependant, il faut du temps pour que les interventions se transforment en apprentissage collectif. Laissons le temps au processus en marche. Constatons aussi la difficulté de dépasser les contradictions et les oppositions pour passer aux phases d'accords et de mise en œuvre d'actions répondants à des visions partagées. Nous n'avons que peu d'éléments permettant de mesurer les potentialités des dispositifs de gouvernance en termes de production de normes et de régulation. Cependant, les mentalités et les comportements changent, gages d'une mise en dynamique des territoires.

Au-delà des spécificités et des méthodologies diverses, les études de cas soulignent que le développement territorial dépend d'acteurs responsables, informés et actifs. La gouvernance des territoires peut avoir une fonction vertueuse locale quand elle contribue aux différentes facettes du développement durable à l'échelle locale (constitution intérêt général, apprentissage collectif, régulations des modes de coordination et gestion des conflits, etc). Elle facilite l'évolution des territoires en fonction d'un contexte à chaque fois spécifique et fait d'aléas. Elle contribue à une adaptabilité aux situations locales et participe du développement territorial. Les solutions trouvées localement peuvent cependant être mobilisées et dans d'autres territoires et à d'autres échelles et participer ainsi au débat plus général sur le développement durable.

La façon dont la gouvernance locale des territoires peut contribuer à un développement durable global pose encore de nombreuses questions et nécessite une mise en perspective des expérimentations en cours et à venir et des apports méthodologiques pour les comparer et en tirer des enseignements généraux. Les chercheurs ont là un beau défi à tenir ! C'est à l'agenda de nos recherches.

Bibliographie

- ANGEON (V.), LARDON (S.), (sous presse). – « Participation and governance in territorial development projects. The « territory game » as a local leadership system », dans REY-VALETTE (H.), LARDON (S.), CHIA (E.) (dir.), *Governance: Institutional and learning plans facilitating the appropriation of sustainable development*, Special issue of *International Journal of Sustainable Development*, Volume 11, vol. 2/3.

- ARGYRIS (C.), SCHÖN (D.), 2002/1996. – *Apprentissage organisationnel. Théorie, méthode, pratiques*, Paris, De Boeck Université, 380 p.
- BERTRAND (N.), MOQUAY (P.), 2004. – « La gouvernance locale, retour à la proximité », *Économie rurale*, n° 280, p. 77-95.
- BEURET (J.-E.), 1997. – « L'agriculture dans l'espace rural : quelles demandes pour quelles fonctions ? », *Économie rurale*, n° 242, p. 45-52.
- BILLAUD (J.-P.), 1996. – « Négociations autour d'une nature muette », *Études rurales*, n° 141-142, p. 63-83.
- BRIVES (H.), 2001. – *Mettre en technique. Conseillers agricoles et pollution de l'eau en Bretagne*, Thèse de Sociologie, Université Paris X, 356 p.
- BRUNDTLAND (G.), 1987. – *Notre avenir à tous*, Rapport de la Commission Mondiale sur l'environnement et le développement, dite Commission Brundtland (1987), Montréal, Éd. du Fleuve, 383 p.
- CALLON (M.), 1986. – « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année Sociologique*, n° 36, p. 169-208.
- CHAUTARD (G.), VILLALBA (B.), ZINDEAU (B.), 2003. – « Gouvernance locale et Développement durable », *Développement Durable et Territoires*, disponible sur [<http://developpementdurable.revues.org>].
- CHIA (E.) et DULCIRE (M.), 2005. – « La vitrine ou l'arrière boutique : les impacts des CTE sur les évolutions des exploitations agricoles en Guadeloupe ». *Gérer et comprendre*, n° 81, p. 25-38.
- CROIX (N.) (dir.), 1998. – *Environnement et nature dans les campagnes*, Rennes, PUR, coll. « Espace et territoires », 259 p.
- CROZIER (M.), DE TROZA (S.) (dir.) 1992. – *La décentralisation : réforme de l'État*, Paris, Pouvoirs Locaux, 220 p.
- D'AQUINO (P.), 2002. – « Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante », *L'Espace Géographique*, n° 1, p. 3-23.
- DE AZEVEDO (S. G.), DE ARAÚJO (C. R.), et PIRAUX (M.), 2006. – « O papel e os desafios do fórum no enfoque de desenvolvimento territorial: a experiência de Acauã. Revue Raízes », *UFCG, Campina Grande*, V. 24 (01 e 02), n.p.
- DI MÉO (G.), 1998. – *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan Université, coll. « Fac Géographie », 320 p.
- ELOY (L.), TONNEAU (J.-P.), BONIN (M.) et COUDEL (E.), 2008. – « Deliverable 3.3 : Framework and methodology to evaluate the impact of land use policies on sustainable development Project LUPIS (Land Use Policies and Sustainable Development in Developing Countries) », *Integrating and Strengthening the European Research Area*, March 2008, n.p.
- FOUCAULT (M.), 1975. – *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 315 p.
- GAUDIN (J.-P.), 1998. – « La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises », *Revue Internationale des sciences sociales*, La gouvernance, 155 p.
- GODARD (O.), 1993. *Stratégie industrielles et convention d'environnement. De l'univers stabilisé aux univers controversés*, dans Insee-Méthodes, « Environnement et économie », vol. 39-40, p. 145-174.
- GODARD (O.), 2001. – « Le développement durable et la recherche scientifique ou la difficile conciliation des logiques de l'action et de la connaissance », dans JOLLIVET (M.) (dir.), *Le développement durable, de l'utopie au concept. De nouveaux chantiers pour la recherche*, Paris, Elsevier, p. 61-81.
- GODARD (O.), HUBERT (B.), 2002. – *Le développement durable et la recherche scientifique à l'INRA*, rapport à madame la Directrice Générale de l'INRA, décembre 2002, 45 p.
- GODARD (O.), LEGAY (J.-M.), 1992. – « Entre disciplines et réalités, l'artifice des systèmes », dans JOLLIVET (M.) (dir.), *Les passeurs de frontières. Sciences de la nature, sciences de la société*, Paris, CNRS, n° 589, p. 243-257.
- IAASTD collective, 2007. – « Synthesis Report of the International Assessment of Agricultural Science and Technology for Development », draft. [http://www.agassessment.org/docs/Synthesis_Report_261107_text.pdf] (accessed 16 January 2008).
- JOLLIVET (M.), PAVE (A.), 1993. – « L'environnement : un champ de recherche en formation », *Natures Sciences Sociétés*, n° 1, p. 6-20.

- JOLLIVET (M.) (dir.), 1997. – *Vers un rural post-industriel : rural et environnement dans huit pays européens*, Paris, L'Harmattan, 371 p.
- KOOIMAN, (J.), 1993. – *Modern Governance : New Government Society interactions*, Londres, Sage, 261 p.
- LAGANIER (R.), VILLALBA (B.), ZUINDEAU (B.), 2002. – « Le développement durable face aux territoires : éléments pour une recherche pluridisciplinaire », *Développement Durable et Territoires*, disponible sur [<http://developpementdurable.revues.org>].
- LASCOUMES (P.), 1994. – *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 317 p.
- LEVY (J.), LUSSAULT (M.) (dir.), 2003. – *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, EspacesTemps.net, 25 septembre 2003, [<http://espacestems.net/document436.html>].
- LE BERRE (M.), 1992. – « Territoires », dans BAILLY (A.), FERRAS (R.) et PUMAIN (D.) (dir.), *Encyclopédie de géographie*, Paris, Economica, p. 617-638.
- MATHIEU (N.), JOLLIVET (M.), 1989. – *Du rural à l'environnement : la question de la nature aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan, 352 p.
- MOQUAY (P.), GORGEU (Y.), POULLE (F.), BALLIGAND (J.-P.), 2000. – *L'accord local – contrat moral. Aux fondements des territoires*, Mairie conseil/Editions du développement territorial, 137 p.
- OWENS (S.) et COWELL (R.), 2002. – *Land and limits : Interpreting Sustainability in the planning Process*, London/New York, Routledge, 244 p.
- PAU (B.), 2004., *Communication scientifique : enjeux et propositions*, Rapport de la mission « IST », CNRS, 60 p. + annexes.
- PASSOUANT (M.), LE GAL (P.-Y.), KEITA (M.), ELIÈS (L.), 2005. – « Mieux gérer l'information sur les périmètres irrigués collectifs : un outil au service de leur efficacité », dans *La modernisation de l'agriculture irriguée*, Actes du séminaire Euro – Méditerranéen, 19 au 23 avril 2004, Rabat, Projet INCO-WADEMED/IAV Hassan II, p. 199-212.
- PIRAUX (M.), CHIA (E.), DULCIRE (M.), BONIN (M.), BONNAL (P.), GUILLUY (D.) et AUBERT (S.), 2004. – *Modèles de développement et identité des territoires dans les DOM insulaires (Réunion et Guadeloupe)*, Les cahiers de la multifonctionnalité, Paris, INRA/Cemagref/CIRAD, n° 6, p. 77-83.
- PIRAUX (M.), CHIA (E.), DULCIRE (M.), 2006. – « De la situation de gestion au territoire actionnable. Des enseignements en matière de politique territorialisée. Le cas des Contrats Territoriaux d'exploitation dans les Départements d'Outre Mer », *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, XXIX, n° 1, p. 69-84.
- POULOT (M.), ROUYRES (T.), 2001. – « Du rôle patrimonial de l'espace agricole en Île-de-France », dans BERGER (A.) (dir.), *Actes du colloque Dynamique Rurale, environnement et stratégies spatiales*, Montpellier, CNRS/Université Paul-Valéry, p. 189-198.
- RAYMOND (R.), 2008. – « Hydroélectricité et écologie en Dordogne », dans BLANC (N.), BONIN (S.) (dir.), *Grands barrages et habitants*, Paris, Maison des sciences de l'homme, 336, p. 265-279.
- RAYMOND (R.), (sous presse). – « Agreements and controversies around the notion of territorial governance. A bibliographic Review of a Fashionable Notion », dans REY-VALETTE (H.), LARDON (S.), CHIA (E.) (dir.), 2008, *Governance: Institutional and learning plans facilitating the appropriation of sustainable development*, Special issue of *International Journal of Sustainable Development*, Volume 11, n° 2/3.
- REMY (J.), 2000. – « Multifonctionnalité agricole et pluralité sociale : les Contrats territoriaux d'exploitation », *Les voies nouvelles de l'agriculture... Aménagement et nature*, 136 p. 25-36.
- ROGERS (P.) et HALL (A. W.), 2003. – « La Gouvernance Efficace de l'Eau », *Tec Background papers*, n° 7, Global Water Partnership, Comité Technique (TEC), 49 p.
- ROSENAU (J.) et CZEMPIEL (E.), 1992. – *Governance without Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 311 p.
- RÖLING (N.) and DE JONG (F.), 1998. – « Learning: Shifting paradigms in education and extension studies », *The Journal of Agricultural Education and Extension*, vol. 5, n° 3, p. 143-161.
- SAINT-MARTIN (D.), 2004. – *Coordinating Interdependence: Governance and Social Policy Redesign in Britain, the European Union and Canada*, Rapport de recherche des RCRPP n° F41. Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 55 p.

- SCARWELL (H.-J.), FRENCHOMME (M.) (dir.), 2004. – *Contraintes environnementales et gouvernance des territoires*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, 467 p.
- Société Française d'Économie Rurale, 2003. – *La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques*, Educagri éditions, 922 p.
- SOULARD (C.), 1999. – *Les agriculteurs et la pollution des eaux. Proposition d'une géographie des pratiques*, Thèse de géographie, Université Paris 1/Panthéon-Sorbonne. 422 p.
- STOCKER (G.), 1998. – « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, mars 1998, p. 19-30.
- THEYS (J.), 2003. – « La gouvernance, entre innovation et impuissance. Le cas de l'environnement », *Développement Durable et Territoires*, disponible sur [<http://developpementdurable.revues.org>].

Cet article a été reçu le 10 avril 2008 et définitivement accepté le 19 janvier 2009.