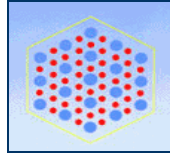


## Association de Science Régionale De Langue Française



XLème Colloque de l'ASRDLF

**Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen**

**Les politiques régionales à l'épreuve des faits**

Bruxelles – 1, 2 et 3 Septembre 2004

### **ENCHEVETREMENT DES ESPACES DE REGULATION ET GOUVERNANCE LOCALE. LES PROCESSUS D'INNOVATION INSTITUTIONNELLE DANS LA POLITIQUE DES PAYS EN FRANCE**

Jean-Pierre GILLY  
Professeur, LEREPS-GRES  
Université Toulouse 1  
[gilly@univ-tlse1.fr](mailto:gilly@univ-tlse1.fr)

Frédéric WALLET  
Enseignant-chercheur, LEREPS et ESAP  
[wallet@esa-purpan.fr](mailto:wallet@esa-purpan.fr)

#### **Résumé :**

*Les travaux d'économie publique consacrés aux relations entre niveaux d'autorités publiques utilisent une conception de l'innovation institutionnelle traditionnellement limitée à la capacité des agents à modifier les défaillances de contrats incomplets. Ils peinent donc à rendre compte de la complexité des mécanismes de régulation associés aux politiques publiques, et plus précisément au changement institutionnel. Cette contribution entend donc traiter de la compréhension de ces mécanismes d'innovation au sein des dispositifs d'action publique et de leur impact sur les processus de régulation territoriaux à partir de l'approche des dynamiques de proximités, jugée plus pertinente. La contribution démarre sur une analyse de la complexité des mécanismes d'innovation institutionnelle. Puis est prise en compte l'imbrication de territoires régis par des dispositifs institutionnels différenciés à partir de la notion d'hybridation institutionnelle. Cette réflexion théorique est enfin appliquée à la mise en œuvre de la politique des Pays en France, et plus précisément au territoire du Pays des Coteaux de Bigorre, situé dans les Hautes-Pyrénées.*

**Mots clés :** gouvernance territoriale, dynamiques de proximités, innovation institutionnelle, hybridation, politique de Pays, Pays des Coteaux de Bigorre

**Classification :** A4, D1

## **ENCHEVETREMENT DES ESPACES DE REGULATION ET GOUVERNANCE LOCALE. LES PROCESSUS D'INNOVATION INSTITUTIONNELLE DANS LA POLITIQUE DES PAYS EN FRANCE**

### **INTRODUCTION**

Les travaux d'économie publique consacrés aux relations entre niveaux d'autorités publiques centrent ordinairement leur attention sur les mérites comparés d'une organisation centralisée *versus* décentralisée de l'action publique (GERARD-VARET et MOUGEOT, 2001). La démarche consiste alors en une tentative de détermination de dispositifs organisationnels optimaux et des mécanismes institutionnels les mieux adaptés à rendre ces dispositifs efficaces ; ce qui passe généralement par la mise en œuvre de contrats incitatifs avec sanctions crédibles (LAFFONT, 1999). La plupart du temps, ces travaux utilisent une conception réductrice de l'innovation institutionnelle, limitée à la capacité des agents à identifier les défaillances de contrats incomplets et à les modifier pour rendre la coordination plus efficace face aux risques de sélection adverse et de hasard moral.

De plus, l'analyse reste centrée sur les dispositifs qui régulent la coordination entre deux autorités publiques, sans prendre en considération l'influence de ceux-ci sur les mécanismes institutionnels que chacune des autorités met en œuvre dans le cadre de ses relations avec des tiers. En d'autres termes, dans le contexte français, des questions comme celle de l'influence des mécanismes de coordination entre Etat et Régions sur les mécanismes institutionnels qui régulent les relations – par exemple – entre Etat et Union Européenne ou entre Régions et Conseils Généraux ne trouvent pas de réponse dans cette littérature. Cette dernière peine donc à rendre compte de l'organisation complexe de la prise de décision et des mécanismes de régulation associés aux politiques publiques apparus sous le terme désormais largement admis de « gouvernance ».

Or, en France, depuis une dizaine d'années – et plus largement depuis les premières lois de décentralisation de 1982-83 –, le renforcement de la tendance à la décentralisation dans l'organisation des relations entre autorités publiques décrit un processus historique qui valide les hypothèses de l'économie institutionnaliste concernant le changement institutionnel et organisationnel. Deux principaux traits caractérisent en effet ce processus. D'une part, il décrit une succession de dispositifs institutionnels marqués par des inflexions dans les principes d'action (renforcement de l'autonomie des autorités décentralisées et adoption de la logique de projet). D'autre part, ces principes résultent de la sélection de règles issues à la fois de phénomènes cumulatifs d'apprentissage et du pouvoir de négociation des différents niveaux d'autorités, au sein d'un jeu d'interrelations complexes. C'est de la compréhension de ces mécanismes d'innovation au sein des dispositifs d'action publique et de leur impact sur les processus de régulation territoriaux qu'entend traiter cette contribution.

La première partie de la communication sera consacrée à une discussion théorique sur la dynamique institutionnelle des territoires.

Dans un premier temps, il sera question de la description des mécanismes d'innovation institutionnelle à travers l'identification de trois types de situations complémentaires qui justifient que l'on mobilise la notion d'innovation institutionnelle : innovation au sein des institutions, innovation par les institutions et innovation des institutions. Cet examen de la diversité formelle des processus d'innovation institutionnelle sera ensuite poursuivi à travers la prise en compte de l'imbrication de territoires régis par des dispositifs institutionnels

différenciés. Cette imbrication sera analysée sous l'angle de l'hybridation institutionnelle, rendant compte de l'articulation entre les niveaux local et global, dont nous montrerons qu'elle est indissociable de la dimension temporelle, inhérente à tout phénomène d'innovation, c'est-à-dire des processus de dépendance de sentier.

La réflexion sur l'innovation institutionnelle et organisationnelle vise dans ce cas à identifier les mécanismes par lesquels vont émerger les règles et les pratiques caractérisant la gouvernance locale. Elle permet de montrer que cette innovation relève généralement de la combinaison d'un processus d'évolution endogène des anciennes règles locales et d'hybridation des règles constitutives du contexte institutionnel global – présent ou anticipé – avec les règles locales.

La partie appliquée de l'article servira ensuite de support à une illustration des propos théoriques développés plus haut, en précisant les configurations prises par les trois situations d'innovation institutionnelle de la mise en œuvre de la politique des Pays en France. Après un rapide retour sur les mécanismes d'innovation endogène caractérisant les différentes phases d'évolution de la politique des Pays depuis 1995, nous prendrons l'exemple du Pays des Coteaux de Bigorre, situé dans les Hautes-Pyrénées, pour montrer comment l'introduction de la Loi d'Orientation sur l'Aménagement Durable Du Territoire en 1999 a contribué à faire évoluer les dispositifs institutionnels et organisationnels qui structurent la gouvernance locale tout en participant à la définition d'une configuration particulière des modalités de mise en œuvre de la politique élaborée à l'échelon national. A travers l'exemple de la profession agricole, nous ferons notamment la démonstration de l'impact du pouvoir de négociation des acteurs locaux dans la définition et le mode de fonctionnement des dispositifs de gouvernance locale, et d'une complexification dans l'élaboration de ces dispositifs suite à la mise en place du Pays des Coteaux de Bigorre, susceptible d'accroître les coûts de transaction associés aux processus de gouvernance territoriale. Enfin, nous verrons par quels processus cette politique introduit des innovations d'échelle en ce qui concerne les espaces de régulation infranationaux qui structurent le territoire national français.

## **I. DYNAMIQUE INSTITUTIONNELLE ET GOUVERNANCE DES TERRITOIRES**

Un nombre croissant de contributions reconnaît désormais la nécessité du recours à l'examen des configurations institutionnelles locales et à leur évolution pour expliquer la diversité des formes et des trajectoires des territoires infranationaux. C'est ce qui confère tout son intérêt à la notion de **gouvernance territoriale**, que nous définissons comme le processus d'articulation dynamique de l'ensemble des pratiques et des dispositifs institutionnels entre des acteurs géographiquement proches en vue de résoudre un problème productif ou de réaliser un projet de développement (GILLY et al., 2004). Les dispositifs institutionnels apparaissent donc comme les repères nécessaires aux coordinations, et par conséquent constituent une architecture dynamique de la gouvernance territoriale. Un tel processus concerne des acteurs géographiquement proches mais cependant aussi insérés dans des réseaux a-territoriaux. En ce sens, il contribue à définir les termes de la tension local-global à travers le mode d'inscription des stratégies associées à des projets de développement au sein de processus de régulation sectoriels et spatiaux plus vastes.

La gouvernance territoriale n'est donc pas « localiste », puisque les acteurs du territoire développent toujours des proximités institutionnelles « éloignées », c'est-à-dire adhérent à des règles communes avec des acteurs extra-locaux et construisent des compromis « verticaux ».

Certains, parmi ces acteurs jouent, à certaines périodes, un rôle clé dans la coordination économique d'ensemble et constituent des référents institutionnels pour les autres acteurs locaux. Ils concrétisent les contradictions et les médiations institutionnelles entre gouvernance territoriale et régulation globale. L'action collective, localisée ou pas, ne s'opère pas en effet dans un vide socio-économique, mais se trouve enchâssée dans des structures économiques et des institutions sociales, historiquement construites.

Les acteurs individuels ou collectifs ont dès lors toujours une marge de manœuvre qui peut les amener, en période d'instabilité et de crise à introduire de nouvelles modalités d'action et de coopération donnant lieu à de nouveaux compromis institutionnels territoriaux. Ces transformations peuvent faire émerger de nouvelles formes de gouvernance territoriale qui interagissent avec la dynamique institutionnelle d'ensemble. Cette approche amène à concevoir le territoire comme un espace socio-économique intermédiaire où s'articulent et se régulent, de manière dynamique, formes structurelles (héritées du passé) au sens de la théorie de la régulation et action collective d'agents situés (anticipant sur le futur) dans la résolution d'un problème productif.

Cependant, la diversité des formes prises localement par ces dispositifs doit nous inciter à ne pas tomber dans une « euphorie » consistant à faire « entrer de force » la diversité des situations locales dans un idéal-type aux contours trop larges. C'est donc plutôt à la diversité des modes de gouvernance territoriale qu'il convient de porter attention, et en leur sein aux processus de structuration et de changement des dispositifs institutionnels qui les composent.

En effet, la définition des problèmes de coordination localisés et leurs modes de résolution s'inscrivent toujours nécessairement dans une configuration particulière qui justifie de dépasser le niveau des interactions pour s'intéresser à la diversité des formes prises par la combinaison des mécanismes institutionnels de résolution de problèmes sur un espace local. Il est alors essentiel de vérifier si cette combinaison revêt une forme momentanément stable pour un espace et une période considérés. Dans ce cas, on introduira l'idée de mode de développement local, sous-tendu par un mode de gouvernance territoriale, c'est-à-dire par un processus de structuration et de stabilisation de pratiques et d'institutions assurant, pour un temps, cohérence socio-économique et pérennité des solutions envisagées pour résoudre un problème local.

Or, si l'on admet que les trajectoires territoriales peuvent être caractérisées par une succession (dans un sens ou dans l'autre) de modes de développement (COLLETIS et al., 1999) – agglomération, spécialisation, spécification – la question de l'évolution des dispositifs institutionnels associée à ces trajectoires devient centrale. En d'autres termes, dans une approche en termes de proximités<sup>1</sup>, il convient de caractériser comment la proximité institutionnelle permettant un mode de développement local est susceptible de réduire, de renforcer ou de mettre en cause cette stabilité du fait des contradictions qui la traversent pour maintenir ce mode de développement ou le faire bifurquer vers un autre mode. Dans cette perspective, il s'avère nécessaire d'approfondir l'analyse des processus d'innovation institutionnelle. Notre démonstration passera ainsi par le « détour méthodologique » d'un découpage en trois types d'innovations institutionnelles renvoyant à une décomposition analytique ternaire de la notion de territoire (cf. I.2), afin de clarifier l'analyse des processus de gouvernance territoriale.

---

<sup>1</sup> L'approche par les dynamiques de proximités définit trois formes de proximités. En effet, à côté de la proximité géographique, reflétant la localisation des acteurs dans une échelle spatiale réduite, cette approche ajoute la proximité organisationnelle, qui traite de la compatibilité des combinaisons productives et organisationnelles ; et enfin la proximité institutionnelle rendant compte de l'existence de règles et de repères institutionnels communs aux acteurs qui se coordonnent. Le territoire apparaît dans ce cas comme le recouvrement partiel de proximités géographique, organisationnelle et institutionnelle.

## 1. Institution et processus d'innovation institutionnelle

Face aux difficultés rencontrées par la littérature économique pour traiter la question du changement institutionnel, plusieurs contributions ont récemment souligné la nécessité d'adopter une conception élargie de la notion d'institution (TALLARD et al., 2000 ; BOYER, 2003). Dans le prolongement de ces travaux, il nous semble nécessaire de mobiliser une conception de l'institution reposant sur trois fondements :

- **la nature de l'institution** : face aux insuffisances des démarches qui – comme la théorie des coûts de transaction – visent à établir une théorie générale valable pour toute forme d'institution ; il est nécessaire d'adopter une approche qui tienne compte de la diversité institutionnelle (comme le proposent les recherches régulationnistes, BOYER et SAILLARD, 2002) selon l'institution analysée (ordre constitutionnel, convention, règles...). Par ailleurs, dans la plupart des approches théoriques en économie, l'institution est implicitement associée à l'inertie et au retard d'adaptation, face au marché et à la concurrence qui seraient les fondements du changement (BOYER, 2003). Or, une institution peut être le résultat d'un processus ayant institutionnalisé des règles de changement en son sein, ce qui signifie qu'une institution peut être dotée d'une *capacité endogène d'innovation* ;
- **le rôle de l'institution** : c'est l'aspect sur lequel se sont principalement concentrées les recherches en économie (MENARD, 2000) et plus généralement en sciences sociales. Contrairement à la plupart des autres disciplines, qui établissent une diversité de fondements (culture, valeurs, religion...) aux institutions – y compris celles constitutives de la sphère économique –, l'une des limites de la plupart des approches théoriques en économie (théorie des coûts de transaction, théorie de l'agence, théorie des droits de propriété, théorie des jeux), est de considérer que les institutions économiques ont pour fonction de surmonter les failles et les limites du marché, et doivent par conséquent s'analyser en termes d'efficacité. L'autre limite est de caractériser l'institution uniquement comme une contrainte collective pesant sur les comportements, mais également comme un *cadre cognitif* susceptible de libérer l'action individuelle. Cette acception, qui est la notre, a pour corollaire de faire de l'institution non plus seulement un obstacle à l'innovation mais aussi un *espace coordinatoire ouvert* au sein duquel peut se déployer la capacité d'innovation, y compris institutionnelle ;
- **la place de l'institution** : une institution ne prend jamais place dans un « vide institutionnel ». Bien au contraire, les espaces de coordination et de régulation sont le lieu d'une pluralité institutionnelle au sein de laquelle chaque institution occupe une « place » qui la met en position de tension / complémentarité avec les autres institutions, notamment globales. Par conséquent, *plusieurs sentiers de dépendance* sont potentiellement ouverts, et la dynamique d'une institution renvoie à la configuration d'ensemble et à la hiérarchisation des institutions.

Le recours à cette conception de l'institution met en évidence les limites théoriques et pratiques des principes d'innovation institutionnelle actuellement dominants dans la littérature économique, c'est-à-dire ceux véhiculés par les théories de la dépendance de sentier (NORTH, 1990 ; PIERSON, 1996). En effet, ces dernières s'ancrent dans une logique de continuité des choix, qui pêche par le fait qu'elle dépend du « noyau dur de l'institution » auquel on se réfère (JOBERT, 1998). Ainsi, expliquer l'évolution des mécanismes de coordination et d'innovation à partir des seules théories de la dépendance de sentier revient à

ne considérer l'institution que sous l'angle d'un contexte initial duquel peut émerger le processus d'innovation, puis à examiner la trajectoire d'innovation qui s'établit sur la base de ce *préalable institutionnel*. Cette approche tend ainsi à réduire le rôle des institutions dans l'explication des mécanismes d'innovation, et à se focaliser sur des règles de coordination interindividuelle sans prendre en considération les interactions dynamiques entre ces règles et le contexte institutionnel. En d'autres termes, cette approche néglige la complexité des interactions qui régissent le fonctionnement d'une institution, en occultant sa dimension d'entité composite dont l'évolution n'est donc pas déterministe puisque divers réarrangements peuvent intervenir entre les quatre éléments qui la composent : matérialisation de l'institution, appréciation des acteurs, procédures et objectif (BOYER, 2003).

Par conséquent, on doit affirmer qu'« en matière d'institutions et de régulation, il n'y a pas de trajectoires déterministes, certaines transactions qui étaient routinières peuvent devenir stratégiques, des fenêtres d'opportunité peuvent s'ouvrir ; à l'inverse, tout contexte n'est pas ouvert à n'importe quelle évolution, car la dépendance de sentier s'impose localement, sectoriellement. » (TALLARD et al., 2000, p.20)

Ces trois fondements de la notion d'institution appellent un examen du changement institutionnel en trois dimensions complémentaires.

- La première dimension porte attention aux *mécanismes de transformation endogène des systèmes institutionnels*.

La démarche consiste à examiner les mécanismes d'évolution endogène de ces systèmes, ce qui implique de regarder notamment le rôle joué par la dépendance de sentier. Il s'agit du cas postulé par la littérature économique dominante<sup>2</sup> dans lequel le changement institutionnel relève du second ordre ; c'est-à-dire strictement interne aux institutions, qui sont par ailleurs conçues comme exogènes aux pratiques. Les innovations institutionnelles consistent alors simplement en une adaptation des institutions destinées à palier les défaillances de coordination sur la base de phénomènes d'apprentissage et de rendements croissants d'adoption. En d'autres termes, la logique et la nature des mécanismes de coordination ne sont pas remises en cause, mais seulement adaptées pour en renforcer l'efficacité. Les éventuels dysfonctionnements ne sont imputés qu'à la faiblesse de l'environnement institutionnel considéré comme un cadre contraignant l'action et faisant obstacle à l'évolution des coordinations. Cet aspect du changement institutionnel comporte cependant deux principales limites : d'une part, il porte presque exclusivement sur les processus de transformation institutionnelle à l'intérieur des institutions existantes, en omettant la question de la genèse d'institutions nouvelles ; d'autre part, sa pertinence heuristique pour analyser l'évolution des conventions s'avère plus limitée quand il s'agit d'appréhender d'autres formes d'institutions.

- La deuxième dimension se focalise sur *les mécanismes et les espaces de structuration des organisations d'acteurs*.

Il s'agit d'analyser d'une part les rapports qu'entretiennent les politiques publiques avec les logiques d'action collective, en se fondant sur l'examen des *processus d'interaction* susceptibles de favoriser ou au contraire de bloquer l'émergence de nouvelles configurations d'acteurs et d'institutions ; d'autre part, les mécanismes, les logiques de mobilisation

---

<sup>2</sup> L'innovation institutionnelle est ici limitée par la règle décrivant l'adage « Ne changer que pour que rien ne change »

collective et les espaces de constitution des structures organisationnelles porteuses d'innovation institutionnelle. Dans une telle conception, les institutions passent du statut d'obstacle à celui de facteur de l'innovation. L'innovation institutionnelle est ainsi une *innovation suscitée par les institutions* considérées alors comme des dispositifs régulatoires qui, en réduisant l'incertitude, facilitent l'innovation. Ceci justifie alors de s'intéresser à la dynamique institutionnelle permettant la régulation des territoires, c'est-à-dire à l'évolution de la gouvernance locale, vecteur d'une cohérence territoriale toujours singulière permettant de lever provisoirement l'incertitude inhérente à l'action collective par la réduction (et non l'évacuation) des rivalités et des conflits entre acteurs (GILLY et al., 2004). Toutefois, dans ce cas comme dans le précédent, on envisage l'innovation dans le cadre d'institutions existantes. Le phénomène de création institutionnelle est ainsi limité aux dispositifs institutionnels dont se dotent collectivement des acteurs cherchant à s'organiser, mais sans effet rétroactif sur le cadre institutionnel qui assure le bouclage au niveau global.

- Le troisième aspect intègre l'analyse des *transformations des espaces institutionnels de régulation*

L'articulation entre institutions fait apparaître des espaces mésoéconomiques de régulation dotés d'une certaine cohérence pour une période donnée. Cependant, les processus d'innovation institutionnelle ne se déroulent pas exclusivement à l'intérieur de ces espaces, mais au contraire peuvent avoir tendance à les remettre en cause progressivement ou de façon plus brutale lors de crises importantes.

Dans ce cadre, la dynamique sectorielle constitue un espace propice à l'identification de ce type de phénomènes dans la mesure où l'innovation est de plus en plus trans-sectorielle. On évoquera alors l'*innovation de champ* pour rendre compte du fait que les innovations institutionnelles ne se font pas à l'intérieur de configurations sectorielles immuables. En outre, le contexte actuel d'évolution institutionnelle amène à accorder une attention prépondérante à la dimension spatiale de l'innovation en intégrant l'analyse des contextes territoriaux multiscales. On parlera donc ici d'*innovation d'échelle* pour rendre compte du fait que les innovations institutionnelles ne se font pas à échelle géographique constante, puisque les pratiques novatrices peuvent susciter des effets de débordement ou d'implosion des cadres territoriaux établis de l'action. « D'où la nécessité de libérer la variable spatiale de l'hypothèse de fixité dont elle fait l'objet en général dans les travaux conventionnels de sciences sociales, en considérant que l'innovation peut concerner également la dimension spatiale des pratiques sociales et des institutions. » (TALLARD et al., 2000, p.14). Les territoires sont dans ce cas considérés comme des *espaces institutionnalisés*, traversés par un double processus de régionalisation à des échelles globale et locale tendant à contester la souveraineté et l'omnicompétence des Etats nationaux. Au-delà de ces constats, l'évolution de la géographie des régulations sectorielles permet de conclure que la combinaison des processus d'innovation de champ et d'échelle participe à la dynamique des rapports entre secteur et territoire (GILLY et LUNG, 2004).

## **2. Innovation institutionnelle des territoires**

L'un des principaux faits marquants des mécanismes de coordinations entre acteurs économiques, apparu au cours de la période récente, concerne l'évolution de leur inscription spatiale dans le double sens de la globalisation et de l'ancrage local. Ainsi, au niveau local, se sont construits des espaces de structuration d'acteurs répondant selon les cas à des besoins des acteurs privés et/ou à des incitations des autorités publiques. Parmi ces espaces, les territoires de projet bénéficiant d'une reconnaissance institutionnelle officielle occupent une place prépondérante. Le cas le plus fréquemment examiné par les économistes traitant du fait spatial

est bien évidemment celui du système productif local, variante du district industriel ayant, en France, fait l'objet d'une labellisation par la DATAR depuis quelques années. Parallèlement à ces organisations productives spatialisées, des organisations fondées sur la définition et la mise en œuvre d'un projet commun à des autorités locales situées dans un rapport de proximité géographique se sont également développées. Le premier dispositif à avoir adopté cette logique est celui des Parcs Naturels Régionaux, et plus récemment – depuis 1995 – les lois successives consacrées à l'aménagement du territoire et à la décentralisation ont généralisé cette logique. L'exemple le plus emblématique de cette évolution est sans aucun doute la mise en place de la politique des Pays initiée par la Loi d'Orientation sur l'Aménagement Du Territoire de 1995 et généralisée par le Loi d'Orientation sur l'Aménagement Durable Du Territoire de 1999 – dite « loi Voynet ».

On comprend dès lors l'intérêt que peut présenter la triple entrée que nous avons évoquée concernant le changement institutionnel pour saisir les processus qui combinent l'évolution des institutions de l'aménagement du territoire et développement local. En effet, il s'agit d'abord de mettre en évidence les mécanismes d'évolution endogène des institutions à partir d'un examen critique des processus de dépendance de sentier et de l'éventualité selon laquelle les dispositifs institutionnels globaux (notamment national) en matière d'aménagement du territoire sont porteurs d'éléments susceptibles de concourir à leur propre changement. Il convient ensuite de porter attention à l'articulation entre les politiques d'aménagement du territoire et les logiques d'action collective, afin de voir par quels mécanismes et selon quelles logiques se structurent des organisations d'acteurs porteurs d'innovations institutionnelles. Enfin, on doit rendre compte de l'impact des changements en matière de politiques d'aménagement du territoire sur la forme institutionnelle que constitue l'Etat-nation, passant du statut de référence territoriale unique (territoire monoscalaire) à des contextes territoriaux multiscalaires (principalement la construction de l'Union européenne et les territoires des collectivités territoriales).

Le problème de l'innovation institutionnelle doit alors être déplacé « d'un questionnement portant directement sur la conceptualisation des institutions à un questionnement sur les formes empiriques prises par celles-ci, sur les régimes concrets qui en stabilisent les configurations, sur le mode de construction des acteurs qui prennent l'initiative des processus d'institutionnalisation ou de changement des institutions préexistantes. » (TALLARD et al., 2000, p.20). En effet, fondée sur une démarche comparative, cette méthode permet de conclure à l'impossibilité d'établir une corrélation stricte entre une forme institutionnelle et sa capacité à entraver ou faciliter toute innovation institutionnelle endogène. Au contraire, elle souligne la nécessité de prendre précisément en considération la configuration concrète de cette dernière et la manière dont elle est instrumentée par les différents intérêts sociaux, dans le processus historique de son évolution au sein de la configuration institutionnelle d'ensemble.

On peut ainsi conclure que « ce qui importe pour la question de l'innovation, ce sont les espaces de validité des règles, normes et valeurs instituées, les acteurs qui les incorporent dans leur système de dispositions et leur donnent sens, les types d'organisation qu'elles fondent ; ce sont les formes historiques et culturelles spécifiques des institutions qui leur donnent leur « esprit » pour ces acteurs dans ces espaces et organisations. » (TALLARD et al., 2000, p.21)

Le positionnement conceptuel et méthodologique décrit ci-dessus ne permet cependant pas d'établir précisément la nature des mécanismes permettant d'articuler la dynamique des dispositifs régulatoires qui caractérisent la gouvernance locale et le changement au sein des

formes institutionnelles macroéconomiques. En d'autres termes, il convient de progresser quant à l'élaboration des outils conceptuels nécessaires à la compréhension de l'inscription spatiale des dynamiques institutionnelles sous la forme de processus de structuration territoriale.

Considérées sous l'angle de leur inscription spatiale, les trois dimensions d'innovation précédemment décrites constituent un prisme d'analyse du territoire, qui rend compte de la complexité des combinaisons entre les trois formes de proximités :

- le territoire comme *héritage historique et culturel*. Cette conception du territoire est celle que privilégie la théorie de la dépendance de sentier. Le territoire est alors un espace de délimitation des systèmes de production des biens collectifs. Considérée comme une institution qui assure le bouclage des coordinations ; c'est un cadre institutionnel spatialisé, le plus souvent formalisé à l'échelon national, et qui contraint les formes nouvelles que peuvent prendre les biens collectifs ;
- le territoire comme *espace institutionnel de l'action*, dans lequel se construisent les acteurs collectifs et où se clôt une configuration historique spécifique de ces acteurs. Le territoire n'est alors plus seulement un héritage mais également un construit social, objet de reproduction permanente par les acteurs (RALLET et TORRE, 1995 ; PÉCQUEUR et ZIMMERMANN, 2004). Par ailleurs, la cohérence territoriale n'est plus postulée a priori, puisqu'il peut ne pas y avoir strict recouvrement entre les frontières de l'espace institutionnalisé et celles de l'action collective. On aborde alors le problème des limites de validité du champ des institutions formelles par rapport au territoire de l'action collective ;
- le territoire comme *formation institutionnelle faisant elle-même l'objet d'une innovation*. Dans ce dernier cas, l'innovation se met en œuvre selon une dynamique propre aux institutions et non plus exclusivement référée à une action exogène. La principale distinction entre cette conception territoriale et la précédente tient à ce que, le territoire est d'abord le produit de la logique propre de l'ordre politique et pas seulement le produit de l'activité politique stratégique d'acteurs dont les intérêts seraient définis en dehors de lui. Il est ainsi soumis au système des règles internes au politique et à sa configuration internationale dans le cadre du système des Etats-nations (TALLARD et al., 2000) et du fédéralisme intra-étatique (THERET, 2003).

Ces différentes conceptions de l'innovation institutionnelle et du territoire ne doivent cependant pas être opposées mais bien au contraire, envisagées comme complémentaires en fonction de leur pertinence relative pour la compréhension d'un phénomène pour une échelle, un champ ou une échelle considérés. Il convient de considérer les territoires comme « espaces institutionnalisés sujets à des recompositions scalaires », ce qui nécessite une ouverture méthodologique prenant appui sur une conception élargie de la notion de politique qui passerait de la politique publique à l'action publique et de cette dernière à l'action collective<sup>3</sup>. C'est dans cette perspective qu'il convient de comprendre la notion de gouvernance territoriale définie plus haut.

---

<sup>3</sup> Pour reprendre la terminologie traditionnellement usitée par les politologues, cette démarche revient à recourir à la triade analytique *politics, policies, polity*. Ainsi, « *polity* renvoie à la *politeia* d'Aristote autrement dit à la constitution – le texte et les conventions de mise en œuvre, telle la tradition républicaine – en tant qu'elle organise les rapports entre pouvoirs publics mais aussi recueille les valeurs auxquelles s'identifie une communauté de citoyens. *Policy* désigne les produits de l'activité des gouvernants, autrement dit les politiques publiques. *Politics*, enfin, recouvre les pratiques de la lutte politique liées à la conquête et à l'exercice du pouvoir. » (CHAMBAT, 2000, p.162)

### **3. L'articulation entre des échelles différenciées d'espaces de régulation : l'hybridation institutionnelle**

La définition de la notion de gouvernance territoriale énoncée précédemment souligne l'importance de l'articulation entre la dynamique institutionnelle et le processus de résolution d'un problème productif ou un projet de développement local. Cette posture théorique nous amène à nous interroger sur la nature des mécanismes qui composent le processus de gouvernance territoriale, et à approfondir le rapport dialectique entre les niveaux local et global. Cette dialectique, combinée au constat selon lequel les dynamiques territoriales sont sous-tendues par des processus institutionnels endogènes, à la fois formels et informels, nous conduit à mobiliser la notion d'**hybridation institutionnelle** afin d'analyser les voies par lesquelles les tensions créées par l'articulation des dispositifs institutionnels locaux et globaux participent à la dynamique de la gouvernance territoriale. L'hybridation pourra dès lors être définie comme le processus par lequel des tentatives de diffusion par imitation et implantation d'une institution sur un autre territoire et/ou à une autre échelle débouche sur une configuration originale du fait de sa confrontation dynamique avec les règles et les pratiques en place. Ainsi, l'hybridation institutionnelle constitue un processus complexe combinant les trois aspects de l'innovation institutionnelle précédemment décrits puisqu'elle se donne pour objet de rendre compte de la manière dont la confrontation entre des mécanismes de transformation endogène des systèmes institutionnels, et les mécanismes et les espaces de structuration des organisations d'acteurs vont contribuer à la transformation des champs institutionnels de régulation.

En effet, pas plus qu'elles ne peuvent se réduire à des faits génériques identifiables au niveau macroéconomique, les dynamiques toujours singulières qui caractérisent l'évolution des espaces économiques ne peuvent se satisfaire d'une explication en termes de processus locaux auto-organisés. C'est au contraire dans une perspective dynamique qu'il convient de penser le processus d'hybridation puisqu'il s'agit d'identifier les mécanismes par lesquels vont émerger les règles et les pratiques caractérisant le mode de gouvernance de l'organisation spatialisée (GILLY et WALLET, 2001). Or, l'innovation, qu'elle soit institutionnelle ou organisationnelle, relève toujours d'un processus d'hybridation des anciennes règles locales; mais aussi d'hybridation des règles constitutives du contexte institutionnel global, présent ou anticipé. Autrement dit, la notion d'hybridation traite de la question de l'articulation entre des espaces d'échelles différentes, en soulignant trois types de phénomènes :

- il existe des rapports inaliénables entre ces espaces articulés, c'est-à-dire que l'on ne peut envisager leurs trajectoires de développement comme totalement disjointes ;
- l'espace de régulation globale est porteur de formes institutionnelles qui s'imposent à l'espace local en tant que repères contraignant et autorisant les compromis qui se nouent localement ;
- la nature de ces rapports ne peut se réduire à un simple déterminisme de l'espace de régulation le plus large et le plus "complet" vers l'échelon "inférieur". En effet, le local n'est pas la simple projection des régulations globales, et il est possible d'identifier des mécanismes de feedback institutionnel de l'espace local vers des espaces de régulation plus larges.

Ainsi, l'hybridation – qui s'effectue au point d'articulation mouvant des dynamiques globale et locale – est essentiellement organisationnelle en période de stabilité, et institutionnelle en période d'incertitude et de crise.

En période de stabilité, les proximités institutionnelles étant établies et stables, la seule hybridation est celle qui résulte des dispositifs de gouvernance visant la complémentarité des organisations. Ce type de situation, dont la principale configuration historique a été celle de la période du régime de croissance fordiste, établit une hiérarchie stable entre les dispositifs institutionnels macroéconomiques et les dispositifs locaux. Plus précisément, il est alors possible d'évoquer l'idée d'un « emboîtement » entre ces deux niveaux, assurant la stabilité et la cohérence de l'ensemble. A l'inverse, en période d'instabilité, les règles constitutives du dispositif de gouvernance ne sont plus à même d'assurer de manière efficace la coordination, de sorte que des décalages peuvent naître entre les dynamiques locale et globale. Cette incertitude implique une hybridation de type institutionnel. Les acteurs, qui disposent toujours d'une marge de manœuvre, développent alors des stratégies innovantes. L'enjeu réside dans la possibilité de construction de nouvelles proximités institutionnelles méso-macro pour répondre aux tensions entre les niveaux local et global. Cette seconde configuration, proche de la situation actuelle correspond davantage à un « enchevêtrement » (COLLETIS, 2004) des espaces de régulation plutôt qu'à un emboîtement. Il en résulte une plus grande diversité de « rencontres institutionnelles » facteurs potentiels d'innovation institutionnelle, mais aussi d'instabilité accrue des processus de régulation et donc des trajectoires de développement. Afin de mettre en lumière les médiations institutionnelles constitutives de cet enchevêtrement, il convient de détecter les acteurs-clés du territoire en tant qu'ils structurent la coordination d'ensemble de ce dernier et produisent les référentiels institutionnels des différents acteurs locaux (services déconcentrés de l'Etat, établissements de grand groupe, syndicat professionnel...).

## **II. PROCESSUS D'INNOVATION INSTITUTIONNELLE ET ESPACES DE STRUCTURATION DES ORGANISATIONS D'ACTEURS : L'IMPACT DE LA POLITIQUE DE PAYS SUR LA GOUVERNANCE DU TERRITOIRE DES COTEAUX DE BIGORRE<sup>4</sup>**

Comme nous l'avons montré dans la première partie, le changement institutionnel doit principalement s'analyser au niveau de l'articulation entre les politiques publiques et les logiques d'action collective. Dans le cas de la politique des Pays, le principal problème à aborder concerne l'examen de son impact sur les processus de structuration des mécanismes locaux de coordination ; autrement dit, sur l'évolution des mécanismes de gouvernance locale. Il s'agira essentiellement de porter attention aux processus favorables ou non à l'émergence de nouvelles formes organisationnelles et institutionnelles locales, dans un contexte où celles-ci sont à la fois traversées par des processus d'évolution endogène des dispositifs de gouvernance préexistants et par l'impact d'une nouvelle politique étatique. Au-delà, l'exemple des changements structurant la dynamique institutionnelle associée à la politique des Pays met en évidence l'enchevêtrement des trois types d'innovations institutionnelles définis au paragraphe I.2.

---

<sup>4</sup> Les analyses qui composent cette étude de cas s'appuient en grande partie sur le travail réalisé par M. NURI (NURI, 2004) dans le cadre de son stage de fin d'études d'ingénieur réalisé à l'INRA Toulouse, sous la direction de G. ALLAIRE et tutoré par F. WALLET pour l'ESAP

## **1. L'évolution du dispositif national comme illustration des mécanismes de transformation endogène des systèmes institutionnels formels**

En inscrivant la politique des Pays comme cadre d'organisation majeur du territoire, la LOADT du 4 février 1995 – dite « loi Pasqua » – introduit quatre innovations institutionnelles majeures en matière de projet de développement :

- elle accorde aux acteurs locaux la possibilité de s'organiser en dehors des périmètres administratifs ;
- elle introduit le principe d'une association obligatoire des socioprofessionnels et de la société civile ;
- elle donne corps à l'organisation de la complémentarité entre monde rural et pôles urbains ;
- elle établit la primauté des projets sur la structure, et donc la possibilité de monter une organisation porteuse qui ne soit pas une institution publique formelle.

Les phases successives de mise en œuvre de cette démarche novatrice – reprise et amplifiée en 1999 dans le cadre de la LOADDT, dite « loi Voynet » – permettent d'illustrer le processus de transformation endogène du système institutionnel formel que constitue cette politique.

La dynamique d'innovation institutionnelle a d'abord été initiée à partir d'une première opération, dite « de préfiguration », sur 42 pays tests. Les résultats de cette opération « prototype » étant jugés positifs, la notion de Pays est alors confirmée<sup>5</sup>, témoignant de la volonté gouvernementale de prendre en compte les territoires pertinents au regard des conditions réelles de vie collective et de développement économique.

Par ailleurs, une place est accordée à l'innovation institutionnelle comprise comme innovation suscitée par les institutions, voire même une reconnaissance du Pays comme institution au sens de structure légitime pour engager une action (reconnaissant la possibilité pour les Pays de contractualiser avec l'Etat et la Région à travers la future génération de Contrats de Plan Etat-Région).

Les résultats de l'expérimentation et les prolongements qui y furent apportés permettent d'identifier les mécanismes d'évolution endogène des dispositifs institutionnels composant la politique de Pays, et leur capacité d'innovation sur la base des apprentissages issus des phases précédentes afin de dépasser le stade de l'expérimentation<sup>6</sup>.

Il convient de souligner le caractère ambivalent du cadre législatif ainsi créé. En effet, dès la LOADT (puis à travers la LOADDT), le dispositif s'avère à la fois normatif à travers une volonté d'institutionnalisation – puisqu'il vise à encourager les bonnes pratiques permettant de définir une future doctrine – et inscrit dans une logique incitative, visant à faciliter les coordinations et ne réduisant pas l'institution à un cadre contraignant. Dans un premier temps, il est fondé sur une logique d'encouragement et de flexibilité, car se situant encore dans une phase de recherche de pratiques concrètes satisfaisantes. Cependant, les termes de la circulaire

---

<sup>5</sup> Lors du CIADT du 15 décembre 1997

<sup>6</sup> Suite aux décisions du CIADT de décembre 1997, trois appels à projets concernant les pays sont lancés : Pays en émergence (avril 1998 – février 1999), Charte de Pays (mars – novembre 1998), Appui à la définition de politiques en faveur de l'habitat dans les « Pays en émergence ».

soulignent la nécessité de prendre appui sur la proximité institutionnelle pouvant exister entre l'Etat et certaines collectivités territoriales pour mettre en place la politique des Pays. En effet, l'objectif est de privilégier les partenariats avec les collectivités qui adhèrent à cette convention nouvelle encouragée par le Gouvernement.

Les processus endogènes d'innovation institutionnelle intègrent aussi le phénomène de grappe d'innovations, cher à Schumpeter. C'est à ce titre qu'il est possible d'évoquer la création des Conférences Régionales de l'Aménagement et du Développement du Territoire (CRADT), instances créées par la loi Pasqua en 1995 et confortées par la LOADDT du 25 juin 1999<sup>7</sup> qui assurent la reconnaissance institutionnelle des Pays, ou encore les conseils de développement, organes de délibération au sein des dispositifs de gouvernance locale qui structurent les projets de pays. En effet, en tant que cadre cohérent d'organisation du territoire le Pays constitue une innovation majeure qui a généré toute une série d'innovations institutionnelles secondaires destinées à la renforcer. De ce fait, elle apparaît comme le vecteur de modifications dans les mécanismes de coordination entre les niveaux d'autorités publiques ainsi qu'entre ceux-ci et les autres acteurs-clés (entreprises, associations, interprofessions...) de la gouvernance locale et régionale.

Enfin, à la suite des enseignements tirés de l'application successive des lois Pasqua et Voynet, une évolution législative a semblé nécessaire pour renforcer l'efficacité de la mise en œuvre de la politique de Pays. La loi du 2 juillet 2003 était ainsi destinée à apporter un certain nombre de changements à la procédure de constitution et de gestion des projets de Pays. Plus précisément, on constate que les différentes innovations introduites dans le dispositif (cf. annexe 2) résultent à la fois des apprentissages liés à l'application des textes antérieurs et d'un processus de sélection institutionnelle, rendant compte du pouvoir de négociation des niveaux d'autorités et des groupes d'acteurs impliqués dans les démarches de développement local.

Cependant, ces changements institutionnels à l'échelon national ont un impact difficile à mesurer quant aux mutations induites sur les dispositifs de gouvernance locale et l'articulation entre dispositifs institutionnels globaux et locaux. Il s'avère donc nécessaire d'adopter un angle de vue complémentaire, de manière à appréhender l'innovation institutionnelle également à partir de la confrontation dynamique entre un dispositif institutionnel global et un dispositif de gouvernance locale. Le cas du territoire des Coteaux fournit un cadre illustratif de ce phénomène.

## **2. Le processus de structuration progressive du territoire des Coteaux de Bigorre de Bigorre (1985 - 1995)**

L'examen de la dynamique de structuration du territoire des Coteaux met en évidence le rôle majeur joué par la proximité géographique dans le processus de construction progressive d'une proximité institutionnelle entre les élus locaux, mais aussi entre ces derniers et les acteurs agricoles. Ainsi, bien avant les lois de Pays, une gouvernance territoriale s'était progressivement constituée et stabilisée autour de projets et de dispositifs institutionnels communs aux acteurs de cette espace géographique.

---

<sup>7</sup> Décret n° 2000-906 du 19 septembre 2000 modifiant le décret n° 95-1168 du 2 novembre 1995

La zone des Coteaux est très rurale et l'agriculture est considérée comme la véritable colonne vertébrale du territoire. En 1992, la chambre d'agriculture des Hautes-Pyrénées reconnaît la cohérence de ce périmètre géographique, puisqu'elle lui attribue le titre de « petite région agricole », c'est-à-dire de périmètre pertinent pour la définition d'actions spatialisées. Puis, dans la continuité des précédents programmes de développement agricole, une OGAF est mise en place en 1993, suivie par une OGAR en 1995<sup>8</sup>. La reconnaissance à l'échelle des cinq cantons de cette entité agricole a donc permis d'initier une mobilisation du monde agricole sur le territoire, parallèlement au partenariat politique entre les conseillers généraux.

En effet, dès 1985, le canton de Castelnau-Magnoac, sous l'impulsion de son conseiller général, se lance dans le programme LEADER I, ce qui permet aux conseillers généraux des cinq cantons<sup>9</sup> du futur Pays des Coteaux – pourtant de confessions politiques différentes – de prendre des habitudes de travail en commun dès cette époque. En 1990, ils créent l'association des 5 cantons dans le but d'améliorer leur organisation et leur représentativité au-delà de l'échelle cantonale estimée peu pertinente pour faire remonter les problèmes locaux.

Très rapidement, s'exprime donc une proximité entre élus locaux et institutions agricoles à travers la reconnaissance d'un même périmètre pertinent pour l'action, puisque le périmètre du projet de Pays correspond à une « petite région agricole ». De plus, la dynamique territoriale bénéficie du fait que les élus locaux, malgré des appartenances politiques distinctes, ont une vision similaire du territoire et de ses enjeux. Par ailleurs, la forte imbrication entre les élus locaux et le monde agricole (longue habitude de travail avec les agriculteurs) donne aux membres de ce dernier le sentiment d'être particulièrement écoutés. Au point que certains élus agricoles affirment, à tort, que les élus locaux sont issus du milieu agricole.

La proximité géographique ainsi activée – par sa combinaison avec les autres formes de proximités – est à l'origine d'une dynamique permettant la mise en place de l'une des premières chartes environnementales portées par le Ministère de l'agriculture, suite au programme LEADER I ; puis de l'implication des élus agricoles dans la signature du Contrat de développement de terroir (1996-2001) : dispositif contractuel proche de la loi Voynet, mis en place par le Conseil Régional Midi-Pyrénées.

### **3. L'opportunité de la première loi sur les Pays (1995-2001)**

En 1995, le territoire des Coteaux saisit l'opportunité offerte par la loi Pasqua et postule pour être « pays test ». Il est alors l'un des premiers Pays à se doter d'une organisation formelle, avec la création d'un syndicat mixte à l'initiative des cinq conseillers généraux et présidé par le conseiller général du canton de Castelnau-Magnoac, afin de faire face au poids des politiques départementales dans un contexte où la maille cantonale n'est pas assez représentative.

Cette nouvelle organisation va rapidement devenir la structure coordinatrice de toutes les politiques territoriales engagées sur les cinq cantons (LEADER II, notamment) et sera à l'instigation de la mise en place de nouvelles organisations locales : des SIVOM sont notamment créés sur chaque canton à l'initiative des conseillers généraux, qui apparaissent comme les précurseurs de la plupart des actions de développement local engagées sur le territoire des Coteaux tout au long de cette période. En effet, la loi Pasqua a été l'opportunité,

---

<sup>8</sup> OGAF : Opération de Gestion et d'Aménagement Forestier, OGAR : Opération de Gestion et d'Aménagement Rural

<sup>9</sup> Il s'agit des cantons de Castelnau-Magnoac, Galland, Pouillastruc, Tournaille et Trie-sur-Baïse

pour les élus locaux du territoire, d'inciter les cantons qui ne s'étaient pas encore regroupés en intercommunalités à se doter d'organisations communes (SIVOM). En d'autres termes, en favorisant l'intercantonnalité, la politique de Pays a permis de renforcer la cohésion au sein même de chaque canton, permettant de progresser dans l'objectif principal que s'étaient fixés les acteurs en charge de la zone : créer une identité territoriale. Ainsi, le syndicat mixte est rapidement passé du statut d'innovation organisationnelle à celui d'institution incontournable du paysage local, au point d'introduire parfois une confusion entre cette structure et le Pays des Coteaux.

Lors de cette première étape, la politique des Pays constitue ainsi une opportunité qui sera saisie par les acteurs locaux déjà organisés par les démarches collectives antérieures. Ces habitudes de travail en commun apparaissent donc comme des cadres organisationnels et institutionnels favorables à l'introduction de la politique des Pays au sein de la gouvernance locale, ce qui provoque un véritable changement institutionnel.

#### **4. La rupture introduite par la loi Voynet (2001-2002)**

Alors que le statut de « Pays test » donnait l'impression aux élus locaux de pouvoir facilement obtenir une reconnaissance en tant que Pays dans le cadre de la LOADDT ; la CRADT, fin 2001, ne valide que le périmètre d'étude et donne un avis défavorable sur le périmètre définitif, à cause de sa taille jugée trop faible et d'une charte de pays critiquée pour son trop faible degré de construction.

Toutefois, les habitudes de travail en commun et la morphologie du territoire confortent les élus dans leur position, qui décident alors de convaincre la CRADT de la légitimité de leur projet sans modifier le périmètre du territoire. Fin 2002, cette persévérance est récompensée puisque le territoire est reconnu « Pays » au titre de la loi Voynet<sup>10</sup>.

Face au choc qu'avait engendré l'invalidation initiale en CRADT, le fait que le pays bénéficie depuis longtemps d'une entité politique forte – fondée notamment sur la stabilité des élus et leurs habitudes de travail ensemble – a constitué un atout qui a permis d'éviter les tensions et de maintenir la cohésion territoriale. De ce fait, la permanence d'une action collective inscrite dans une entité « Coteaux » a amené l'ensemble des acteurs et des autorités à reconnaître la pertinence de ce périmètre.

En d'autres termes, l'expérience acquise en matière de travail collectif a permis aux élus locaux d'établir une proximité institutionnelle (confiance, règles de coordination, vision commune du territoire) favorable à l'introduction volontaire d'une innovation institutionnelle sur le territoire et à la reconnaissance de ce dernier comme espace pertinent de régulation locale.

#### **5. La diversité des processus d'innovation institutionnelle, entre dynamique endogène et contrainte législative**

L'inscription du territoire des Coteaux dans la démarche de constitution d'un « Pays » a généré un ensemble d'innovations institutionnelles et organisationnelles au sein des dispositifs de gouvernance locale. Toutefois, toutes ces innovations n'ont pas le même impact sur la gouvernance locale. En effet, si la création d'un syndicat mixte impulsée par les élus

---

<sup>10</sup> Les entretiens auprès des acteurs locaux permettent de souligner l'importance du travail de l'animatrice de pays, recrutée en début d'année 2002, dans cette reconnaissance institutionnelle du Pays.

locaux s'est révélée un vecteur de renforcement de la proximité organisationnelle et donc de cohérence des décisions publiques (cf. II.3) ; le conseil de développement apparaît, au contraire, comme une contrainte institutionnelle imposée par la loi et entraînant des perturbations dans le mode de gouvernance locale.

Sur le Pays des Coteaux, le conseil de développement a été créé uniquement dans le but de remplir une obligation légale inscrite dans la LOADDT et l'utilité n'en a pas réellement été comprise par les acteurs locaux. En effet, lors de la première candidature à la reconnaissance du Pays en 2001, les acteurs chargés de la validation avaient évoqué la possibilité de ne pas nécessairement créer un conseil de développement du fait de son histoire et de son « avance » en matière de gouvernance locale par rapport à la législation. Or, la création d'un conseil de développement a finalement été imposée aux acteurs du Pays, qui ont dû le mettre en place dans la précipitation.

La loi Voynet prévoyant peu de restrictions, et les acteurs locaux ne sachant pas très bien comment allait pouvoir s'inscrire le conseil de développement dans la gouvernance locale, les élus locaux se mirent d'accord pour mettre en place un conseil de développement très ouvert. Cette configuration élargie<sup>11</sup> alors entraîné des difficultés de gestion, les réunions du conseil de développement s'apparentant à des « grandes messes » très peu opérationnelles. Cette situation génère donc des incertitudes chez les acteurs locaux quant à leur compréhension du dispositif et à leur capacité à le gérer avec efficacité.

L'objectif de démocratie participative inscrit dans la loi Voynet se heurte ici aux habitudes locales de travail des élus et au pragmatisme des règles de prise de décision qui accordent aux conseillers généraux à la tête du syndicat mixte un pouvoir prépondérant au détriment des autres élus et du reste de la population. En effet, le travail collectif entre les cinq conseillers généraux a pu générer des inerties organisationnelles, empêchant l'ouverture du syndicat mixte<sup>12</sup>. En d'autres termes, la forte proximité institutionnelle entre acteurs locaux, à l'origine de nombreux projets collectifs impulsés dans le cadre d'une gouvernance publique soudée autour des conseillers généraux, a généré des externalités d'appartenance (COLLETIS-WAHL et PERRAT, 2004) qui désormais peuvent d'une part, s'avérer inefficaces pour envisager des résolutions de problèmes collectifs dans de nouveaux domaines d'intervention plus conflictuels ; et d'autre part, s'accommodent mal des nouvelles exigences imposées par la loi.

Ainsi par exemple, le nouvel objectif dans lequel le syndicat mixte souhaite engager le pays (revisiter les règles d'occupation des sols pour répondre aux nouvelles attentes de la société) risque de ne pas se satisfaire des règles de prise de décision actuellement à l'œuvre dans la mesure où cet enjeu est localement très sensible, et donc potentiellement porteur de conflits importants.

On aurait pu penser que la nouvelle loi sur les Pays puisse trouver facilement sa place sur un territoire engagé depuis longtemps dans des démarches de développement local et motivé par la logique de la procédure Pays. Toutefois, la rapidité avec laquelle les élus locaux ont souhaité présenter une charte, afin de ne pas introduire de rupture dans la dynamique de

---

<sup>11</sup> Le conseil de développement compte aujourd'hui environ une centaine de personnes ; ce qui n'est pas une taille très importante au regard des différentes expériences au plan national, mais rompt avec les anciennes pratiques de ce territoire.

<sup>12</sup> Cette relative fermeture se retrouve au niveau de l'équipe d'animation du syndicat mixte. En effet, en plus des élus, la structure comporte une équipe dynamique composée de onze animateurs locaux, sous la direction de l'animatrice de pays. Cependant, on notera que les animateurs consulaires ne font pas partie de cette structure, ce qui limite les possibilités d'articulation entre les animations sectorielles et territoriales.

développement et les financements, les a conduit à accorder la priorité à leurs habitudes de travail en commun sur des objectifs de démocratie participative. De ce fait, peu de réflexions ont été engagées avec la population sur l'opportunité du conseil de développement et l'importance d'en définir les fonctions au préalable.

Ainsi, la mise en oeuvre de la loi Voynet a introduit un processus d'innovation institutionnelle contraint dans le dispositif de gouvernance locale. Plus précisément, les obligations légales liées à cette politique sont entrées en tension avec les mécanismes locaux de coordination et de prise de décision. Les dispositifs institutionnels qui permettent d'assurer la régulation locale résultent ainsi d'un processus d'hybridation entre les règles de politique publique nationale et les mécanismes de gouvernance locale préexistants, ce qui réduit – au moins pour un temps – l'efficacité des mécanismes de construction des compromis locaux et de prise de décision par rapport à la situation antérieure, du fait de l'extension du nombre et de la diversité des intérêts qui s'expriment. En effet, les processus de gouvernance locale ne bénéficient plus que de manière réduite des acquis de la trajectoire d'expérience accumulée depuis 1985, ce qui se traduit par une augmentation des coûts de coordination.

Cet état de fait est à mettre en parallèle avec les difficultés de positionnement de la profession agricole vis-à-vis de la démarche de Pays. En effet, suite aux élections des chambres d'agriculture de 2001, un nouveau bureau s'installe qui modifie la politique à l'égard des Pays. La chambre d'agriculture décide alors notamment de renforcer sa politique territoriale en déléguant localement des techniciens agricoles sur chaque Pays du département<sup>13</sup>. Un animateur de la chambre d'agriculture est rattaché au pays depuis début 2002 ; ce qui favorise l'implication des agriculteurs locaux dans la rédaction du volet agricole de la charte de pays, sous la forme d'un diagnostic et d'orientations stratégiques. Toutefois, l'implication des élus agricoles dans les actions engagées au sein du territoire n'a pas empêché les problèmes de communication lors du démarrage de la démarche de Pays. De ce fait, ils sont aujourd'hui partagés sur l'utilité de cette structure : certains l'envisagent comme une organisation privilégiée pour communiquer sur leur métier, tandis que d'autres s'en détournent. Il en résulte une mobilisation réduite des agriculteurs au sein des instances de débat du Pays, en dépit de leur poids sur les orientations du projet de territoire.

Faute de pouvoir établir un véritable processus de négociation et de décision au sein du conseil de développement, la plupart des débats touchant au projet de territoire ont lieu dans le cadre de commissions thématiques. Cependant l'application du principe de libre choix de participation permet de vérifier dans la pratique le constat classique selon lequel les acteurs choisissent le plus souvent de participer aux commissions dans lesquelles ils ont un intérêt propre et une légitimité. Ainsi, les agriculteurs se retrouvent le plus souvent entre eux dans les commissions traitant de l'avenir de l'agriculture sur le territoire. Par conséquent, ils ont le sentiment d'une réplique inutile des réunions déjà programmées au sein des instances professionnelles agricoles ; ce qui réduit leur intérêt pour la démarche de Pays et ne permet pas d'instaurer une véritable négociation concernant l'orientation des mesures agricoles de la charte de développement. Au mieux, les débats concernant l'agriculture sur le territoire sont transférés à l'échelle du conseil de développement, ce qui génère des coûts de coordination supplémentaires. Au pire, les orientations de l'agriculture locale ne font pas l'objet de débats hors de la sphère agricole. Il existe ainsi des blocages dans les pratiques locales ne permettant pas l'émergence d'une nouvelle configuration du fonctionnement de la gouvernance locale.

---

<sup>13</sup> Ils travailleront désormais à 2/3 temps en tant que conseiller agricole sur le territoire et à 1/3 temps en relation avec chacun des Pays.

Ces blocages maintiennent les mécanismes d'orientation du projet de territoire dans les limites de la relation entre acteurs institutionnels de l'agriculture et acteurs publics locaux.

La dimension territoriale des débats est alors sous-tendue par la capacité des animateurs locaux à établir une transversalité des préoccupations entre les acteurs des différentes commissions thématiques sectorielles<sup>14</sup>. Sur ce point, une proximité institutionnelle et « relationnelle » existe entre l'animatrice du Pays et l'animateur délégué au Pays par la chambre d'agriculture. Au-delà du fait qu'ils aient été recrutés à la même période (début 2002), il faut noter, d'une part, qu'ils se connaissaient avant leur prise de fonction ; et d'autre part, que l'animatrice de Pays est diplômée d'une formation agricole. Cette situation favorise les bonnes relations entre les structures et une répartition des tâches d'animation qui prend la forme d'une délégation de l'animation agricole au technicien de la chambre d'agriculture, fondée sur une relation de confiance, l'animatrice de Pays ayant de plus les compétences pour apprécier les orientations agricoles du projet de Pays.

Cependant, le conseil de développement, dont la mission dans la loi est d'être un organisme assurant une proximité institutionnelle formelle permettant l'émergence d'externalités d'appartenance au-delà du cercle des élus locaux ne parvient pas, pour le moment, à remplir cet objectif.

Enfin, s'il est envisagé que le conseil de développement joue un rôle de comité de pilotage du projet de Pays quand la démarche entrera dans la phase de contractualisation et de présentation des projets ; il s'agit pour le moment davantage d'une chambre d'enregistrement, voire d'une « arène » où l'on se contente de présenter l'état d'avancement du projet ou les conclusions du travail des commissions thématiques sans véritable négociation. Il paraît difficilement envisageable de pouvoir transformer cette assemblée pléthorique en comité de pilotage efficace, ce qui risque de renforcer le pouvoir décisionnel du syndicat mixte dans la dynamique de Pays.

## **6. Un bilan mitigé du processus d'innovation institutionnelle sur le Pays des Coteaux de Bigorre**

Le bilan que l'on peut tirer de l'application de la loi Voynet en tant qu'innovation institutionnelle ayant pour objectif de fournir un cadre commun cohérent pour la mise en œuvre des projets de développement sur les territoires ruraux est mitigé au regard des constats qu'il est possible de faire à ce jour sur le Pays des Coteaux.

D'une part, la rupture institutionnelle consécutive à la mise en œuvre de la loi a modifié l'équilibre des démarches locales déjà stabilisées puisqu'elle les soumet à un ensemble de normes devant être respectées et donc à l'autorité de la CRADT.

D'autre part, en imposant des innovations institutionnelles au sein des dispositifs qui sous-tendent la gouvernance locale, elle introduit la nécessité de modifier les règles de négociation et de prise de décision. Par conséquent, elle rend obsolètes les anciens dispositifs réglementaires locaux et introduit une période de « flottement » synonyme d'accroissement (au moins temporaire) des coûts de coordination. A contrario, en fixant des objectifs en termes de démocratie participative sans doter les acteurs locaux de la boîte à outils nécessaire à leur

---

<sup>14</sup> Le travail d'animation a ainsi permis d'identifier des problèmes communs entre agriculteurs, commerçants et artisans (modernisation de l'outil de travail, transmission du patrimoine, remplacement, emploi saisonnier), permettant d'établir des partenariats entre ces professions, qui se traduisent notamment par la mise en place d'un « bistrot de pays », démarche labellisée dans le cadre de la politique de la DATAR.

application concrète, elle ne permet pas de lutter efficacement contre les inerties des processus locaux de gouvernance. De ce fait, les mécanismes d'appropriation et de création des ressources ne sont pas remis en question ni améliorés.

A travers cet exemple, on perçoit que les processus d'hybridation des dispositifs institutionnels sont complexes et ne conduisent pas nécessairement à une amélioration des mécanismes de coordination locaux. Et s'ils permettent une meilleure lisibilité des situations locales pour les autorités centrales – facilitant ainsi les comparaisons et l'évaluation de l'action des acteurs locaux – ils peuvent également être à l'origine de processus de gouvernance moins efficaces en termes de mécanismes d'élaboration et de suivi des projets de développement territoriaux.

## **CONCLUSION : DES INNOVATIONS ENCHEVETREES SUR DIFFERENTS ESPACES DE REGULATION**

La diversification des échelles dans le traitement des problèmes se traduit par un changement dans la nature et la gestion des coordinations, et la difficulté d'en appréhender toutes les implications en termes d'articulation entre gouvernance locale et régulation globale (GILLY et PERRAT, 2003). Par conséquent, si l'on admet l'idée selon laquelle les territoires sont des espaces institutionnalisés, on peut alors considérer que ces dynamiques permettent de mettre en évidence l'existence d'innovations d'échelle, c'est-à-dire d'innovations institutionnelles consécutives au fait que les pratiques novatrices ne se produisent pas à échelle géographique constante.

L'examen de la politique des Pays permet de montrer que le phénomène des innovations d'échelle ne se réduit pas uniquement à l'affirmation de régions supra et infranationales face à la tradition de souveraineté et d'omnipotence des Etats nationaux. En effet, ces innovations apparaissent à la fois au niveau de la constitution d'intercommunalités favorisée par les dispositifs réglementaires incitatifs associés à la loi, et au niveau du contrat de Pays qui tend à institutionnaliser ce territoire en tant que cadre de référence pour l'action locale et pour un certain nombre de relations avec les échelons supérieurs d'autorité publique.

Sur le plan des mécanismes de changement institutionnel et de la diffusion de normes innovantes, l'une des principales caractéristiques que l'on puisse mettre en évidence concerne la combinaison du « captage » des bonnes pratiques locales et de l'incitation à l'adoption de normes communes adaptables localement. Toutefois, sur le plan de la répartition des compétences entre les différents échelons, ce dispositif ne doit pas être uniquement envisagé sous l'angle d'un renforcement du pouvoir de négociation des acteurs locaux. En effet, il peut également renforcer la tendance des délibérations locales à se réduire aux aspects techniques, la dimension plus politique étant renvoyée à des niveaux supérieurs. Le risque est alors grand de voir se transposer au territoire un mode de coordination fréquent en entreprise, où les concertations/négociations s'effectuent le plus souvent sous contrainte d'adéquation à des normes décidées en d'autres lieux (GILLY et PERRAT, 2003). Le risque est alors renforcé de voir les acteurs locaux adopter des comportements opportunistes envers les dispositifs normatifs qui leur sont imposés, en développant des stratégies visant uniquement l'obtention de moyens financiers et/ou en limitant leur effort au respect des niveaux de critères imposés.

Plus largement, les développements qui précèdent rendent compte de l'évolution des relations entre les différents échelons d'autorité publique, mais aussi des interactions plus complexes entre ces autorités et les acteurs socio-économiques locaux. Toutefois, ils démontrent que

cette mutation ne peut se résumer au constat simpliste d'un renforcement de l'autonomie des échelons locaux.

On doit alors s'interroger sur ce que pourraient devenir les nouvelles relations entre l'échelon central et les échelons territoriaux en France. Pour cela, on peut emprunter à PERRAT (1997) la notion de « rapport d'externalité », forgée pour rendre compte de l'évolution des rapports de sous-traitance entre firmes. En effet, la reconnaissance de la diversité des modèles de développement infranationaux, l'objectif de cohésion nationale et d'équité entre territoires, ainsi que les moyens financiers limités, conduisent l'Etat central à déléguer une partie de la réalisation des politiques publiques aux échelons inférieurs, tout en imposant des normes sous la forme d'incitation à l'adoption de « bonnes pratiques ». Ce dispositif permet ainsi d'assurer des continuités techniques, organisationnelles et institutionnelles avec les partenaires privés et publics en les intégrant dans les décisions et les objectifs, tout en leur permettant de poursuivre leurs propres objectifs. Ainsi, le rapport d'externalité conjugue subordination et autonomie, et peut faire naître – pour certains acteurs – des marges de manœuvre supérieures à celle d'un rapport de pure hiérarchie ou de pure indépendance.

Enfin, ces réflexions sur les processus d'innovation institutionnelle au sein des mécanismes de coordination entre les niveaux local et global conduisent à reconsidérer les termes du débat sur la décentralisation. En effet, il apparaît désormais évident que la césure analytique et conceptuelle permettant de rendre compte du rôle des politiques publiques dans les processus de régulation macroéconomique et territoriale ne peut se réduire à l'opposition classique entre Etat central et collectivités locales. Elle doit au contraire être élargie aux dispositifs de gouvernance de chacun des échelons territoriaux et du caractère innovant de leur enchevêtrement dynamique. Dans cette perspective, les espaces infranationaux apparaissent alors comme des lieux où les dispositifs de gouvernance décrivent des configurations hétérogènes d'acteurs et de coordinations mettant en œuvre des modèles différenciés de développement et de cohésion.

## **BIBLIOGRAPHIE**

- AZEMA A., PARTHENAY D., 2001, « Les schémas de services collectifs, poisson pilote des politiques publiques territoriales », *Territoires 2020*, n°4, DATAR, La Documentation française, pp.45-49
- BOYER R., 2003, « Les analyses historiques comparatives du changement institutionnel : quels enseignements pour la théorie de la régulation », *L'Année de la Régulation*, Paris, La Découverte
- BOYER R., SAILLARD Y., 2002, *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte
- COLLETIS G., GILLY J-P., LEROUX I., PECQUEUR B., PERRAT J., RYCHEN F., ZIMMERMANN J-B., 1999, « Construction territoriale et dynamiques économiques », *Sciences de la Société*, n°48, pp.25-47
- DUPUY C., LEROUX I., WALLET F., 2003, « Conflits, négociation et gouvernance territoriale », *Droit et Société*, n°54, pp.377-397
- GERARD-VARET L-A., MOUGEOT M., 2001, *L'Etat et l'aménagement du territoire*, Paris, La Documentation Française

- GILLY J-P., LUNG Y., 2004, « Proximités, secteurs et territoires », communication aux *Quatrièmes journées de la proximité*, Marseille, 17-18 juin 2004
- GILLY J-P., PERRAT J., 2003, « La dynamique institutionnelle des territoires : entre gouvernance locale et régulation globale », *Cahiers du GRES*, n°2003-5
- GILLY J-P., WALLET F., 2001, « Forms of proximity, local governance and the dynamics of local economy spaces : the case of industrial conversion process » , *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol 23, n°3, September
- GILLY J-P., LEROUX I., WALLET F., 2004, « Gouvernance et proximité », in ZIMMERMANN J-B., PECQUEUR B., *Economie de proximités*, Paris, Hermès-Lavoisier
- JOBERT B., 1998, « Les trois dimensions de la régulation politique », in AUVERGEON P., MARTIN P., ROZENBLATT P., TALLARD M., *L'Etat à l'épreuve du social*, Paris, Editions Syllepse, Collection Le Présent Avenir, pp.23-39
- LAFFONT J-J., 1999, *Etapas vers un Etat moderne: une analyse économique*, Rapport au Conseil d'Analyse Economique, Paris, La Documentation Française
- MENARD C., 2000, *Institutions, contracts and organizations*, Northhampton (Mass.), Edward Elgar
- NORTH D.C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge et New York, Cambridge University Press
- NURI M., 2004, *Agriculture et développement durable du territoire. L'exemple de la politique de Pays en Midi-Pyrénées*, Mémoire d'ingénieur, ESA Purpan, Toulouse, mai
- PERRAT J., 1997, « Une clé de lecture du rapport firmes/territoires : la notion d'externalité », *Espaces et Sociétés*, n°88-89, pp.207-236
- PIERSON P., 1996, « The Path to European Integration : A Historical Institutionalist Analysis », *Comparative Political Studies*, April, pp.123-163
- RALLET A., TORRE A., 1995, *Economie industrielle et économie spatiale*, Paris, Economica
- TALLARD M., THERET B., URI D., 2000, « Présentation générale », in TALLARD M., THERET B., URI D. *Innovations institutionnelles et territoires*, Paris, L'Harmattan
- THERET B., 2003, « Structuralismes et institutionnalismes : oppositions, substitutions ou affinités électives ? », *Cahiers d'économie politique*, numéro spécial « Qu'a-t-on appris sur les institutions ? », n°44

## **ANNEXES**

### **Annexe 1 : les principales étapes de la politique de Pays en France**

1. Loi d'orientation sur l'aménagement du territoire, du 4 février 1985, dite « loi Pasqua », démarrage de l'opération dite « de préfiguration ». Rapports Leurquin et Kotas
2. Comité interministériel sur l'aménagement du territoire, du 15 décembre 1997. Fin de la phase de préfiguration et lancement de trois appels à projets concernant les pays :
  - Pays en émergence (avril 1998 – février 1999),
  - Charte de Pays (mars – novembre 1998),
  - Appui à la définition de politique en faveur de l'habitat dans les « pays en émergence ».
3. Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire, du 25 juin 1999, dite « loi Voynet »
4. Loi « Urbanisme et Habitat » du 2 juillet 2003

### **Annexe 2 : les principales évolutions introduites par la loi du 2 juillet 2003**

A la suite des enseignements tirés de l'application successive des lois Pasqua et Voynet, une évolution législative a semblé nécessaire pour renforcer l'efficacité de la mise en œuvre de la politique de Pays. La loi du 2 juillet 2003 était ainsi destinée à apporter un certain nombre de changements à la procédure de constitution et de gestion des projets de Pays. Les orientations des différentes innovations introduites dans le dispositif résultent à la fois des apprentissages liés à l'application des textes antérieurs, mais aussi d'un processus de sélection institutionnel rendant compte du pouvoir de négociation des niveaux d'autorités et des groupes d'acteurs impliqués dans les démarches de développement local.

Les principaux faits marquants de la nouvelle loi sont les suivants :

- la notion de charte a été réaffirmée, ce qui implique une formalisation du projet de pays ;
- la procédure de constitution d'un pays par la fusion des phases de reconnaissance d'un périmètre d'étude et celle du périmètre définitif ;
- la suppression de l'obligation d'un avis conforme des CRADT, remplacée par un avis simple des conseils généraux et régionaux ;
- le maintien de l'obligation de constituer un conseil de développement, mais introduction du principe de liberté quant à ses modalités de constitution et d'organisation. Ceci prend donc acte du fait que dans un certain nombre de cas, les démarches de pays ont été conduites par des associations qui portaient déjà des projets territoriaux, généralement liés à une activité principale (développement économique, industrie, tourisme...);
- l'impossibilité de constituer un Groupement d'Intérêt Public – Développement Local (GIP-DL), statut institutionnel pourtant issu de la loi Voynet ;
- ouverture d'une période transitoire d'une durée de trois ans pour les Pays d'avant la LOADDT dont les périmètres ne respectent pas les limites des EPCI à fiscalité propre.