



Conflits institutionnels et gouvernance territoriale : l'accouchement difficile d'un projet de développement – Le cas du Pays des Portes de Gascogne (Gers)

Mme Laurence MOYART

UCLouvain Chargée de cours invitée
151 Chaussée de Binche 7000 Mons Belgique
laurence.moyart@uclouvain.be

Mr Bernard PECQUEUR

Université Grenoble-Alpes Professeur émérite
CS 40700 38058 Grenoble cedex 9 PACTE France
bernard.pecqueur@univ-grenoble-alpes.fr

Référence à la session / reference to the session

Résumé / Summary

Depuis les années 1990, le paysage institutionnel français connaît de profondes mutations dont un des marqueurs est le renforcement de l'intercommunalité.

Dans ce contexte, les lois de 1992 et 1999 ont joué un rôle d'accélérateur en ajoutant aux fonctions de gestion en commun de certains services à la population des logiques de projet sur l'ensemble du territoire (Doré, 2021). Les lois de 2010 (RCT) et de 2015 (loi NOTRe) renforcent à leur tour le déploiement d'intercommunalités aux compétences élargies qui s'enchevêtrent aux collectivités territoriales en place. Ces différents acteurs se répartissent des compétences essentielles en termes de développement territorial. En résultent des jeux d'interrelations complexes et mouvants qui gouvernent aujourd'hui les processus de régulation territoriaux (Wallet et al., 2005).

L'introduction de nouvelles modalités d'action et de coopération conduisent à l'émergence de nouveaux compromis territoriaux qui impactent à leur tour les formes et les trajectoires de développement des territoires.

Dans ce contexte, les Pays (ni échelon politico-administratif ni collectivité territoriale) institués par les lois Pasqua (LOADT de 1995) et Voynet (LOADT de 1999) se positionnent comme des « territoires de projet » cohérents reposant sur une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale. Ils s'appuient tant sur la proximité géographique des acteurs que sur la dynamique commune qui les rassemble, le construit - les actions - qui résultent de ces relations, voire les règles, normes et principes acceptés et mis en oeuvre ensemble (Leloup et al., 2005). Leur institutionnalisation représente une innovation majeure en ce qu'elle a

permis aux acteurs locaux de s'organiser en dehors des périmètres administratifs et autour d'espaces vécus au sens de Frémont (les bassins d'emplois en l'occurrence). Elle a bouleversé également les modalités de coordination entre acteurs en légitimant l'élargissement du périmètre actoriel et posé les bases d'une complémentarité renouvelée entre les mondes rural et urbain. Ces « territoires de projet » sont organisés autour d'une charte, d'un conseil de développement, d'une structure de pilotage légère et d'un contrat.

La reconnaissance institutionnelle officielle des Pays a entraîné des changements parfois significatifs dans les mécanismes de coordination entre différents niveaux d'autorité publique, ainsi qu'entre eux et les autres acteurs-clés impliqués dans les démarches de développement territorial. Ces projets de territoire s'appuient donc théoriquement sur le concept de gouvernance qui fait intervenir une multitude d'acteurs et d'institutions dans la fabrique de l'action publique, qui n'appartiennent pas tous à la sphère du Gouvernement, l'Etat étant en ce sens un acteur parmi d'autres dans cette fabrique. A ce titre, « la gouvernance traduit l'interdépendance entre les acteurs participant l'action collective » (Barbier et al., 2021). La mise en place des Conseils de Développement représentant la société civile illustre. En outre, la mise en place depuis une vingtaine d'années de nouveaux dispositifs contractuels (contrats de ruralité et de réciprocité...) et documents de planification stratégique (SCoT, ...) rendus progressivement obligatoires à différentes échelles spatiales multiplient également les démarches de projets de territoires qui doivent s'articuler entre elles. Dans ce paysage institutionnel mouvant et complexe, les Pays traversent aujourd'hui une « zone de turbulence » relativement forte qui bouleverse les dynamiques de gouvernance territoriale établies et les positions respectives des différents acteurs institutionnels en présence.

Le cas du territoire Pays des Portes de Gascogne (PPG) fournit un cadre illustratif intéressant de ce phénomène qui marque aujourd'hui de nombreux Pays en France. L'analyse des problèmes de coordination localisés sera donc au coeur de notre communication. A partir d'une observation participante réalisée entre septembre 2021 et mars 2022 à l'occasion du renouvellement du projet de territoire du PPG, nous tenterons de décrypter les mécanismes d'articulation et les tensions existantes entre les dispositifs institutionnels locaux et globaux qui bouleversent actuellement les règles en place et les pratiques caractérisant le mode de gouvernance territoriale et par là, les logiques d'action collective dans ce pays gersois aux marges de la métropole toulousaine.

L'exercice de renouvellement d'un « projet de territoire » reposant sur une vision commune à long terme de ce territoire multifacettes (le PPG est composé de cinq communautés de communes aux profils socio-économiques distincts, aux identités multiples et confrontées à des enjeux de développement spécifiques à une échelle locale) met en présence des groupes d'intérêts divers (chambres de commerce, entreprises, associations professionnelles, société civile, lobbies, élus...) dont les objectifs, les stratégies, les temporalités, les espaces de référence peuvent être différents, voire contradictoires, mais qui contribuent, chacun à sa façon, à la production de facteurs de développement. Notre méthodologie repose sur des entretiens réalisés avec les acteurs-clés du PPG, la participation aux ateliers de concertation et diverses réunions publiques mis en place dans le cadre du renouvellement du projet de territoire.

Mots-clés: conflits institutionnels - gouvernance territoriale - projet de territoire - compromis territoriaux

Bibliographie / Bibliography

Barbier R. et Hamman P. (2021), La fabrique contemporaine des territoires. Regards en sciences sociales, éd. Le cavalier bleu, coll. Idées reçues, 138p.

Blancard S., Détang-Dessendre C., Renahy N. (coord) (2016), Campagnes contemporaines. Enjeux économiques et sociaux des espaces ruraux français, éd. Quae, 160p.

Doré G. (2021), Communes et Intercommunalités. Fonctionnement et pouvoir d'agir, Berger-Levrault eds, 216 p.

Epstein R. (2017), « La gouvernance territoriale : une affaire d'État La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », L'Année sociologique, 2015/2 (Vol. 65), p. 457-482 (URL : <https://www.cairn.info/revue-l-annee-sociologique-2015-2-page-457.htm>).

Gilly J.-P., Wallet Frédéric (2005), « Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance territoriale.

Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des Pays en France », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2005/5 (décembre), p. 699-722 (URL : <https://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2005-5-page-699.htm>).

Jean Y., Rieutort L. (dir) (2018), *Les espaces ruraux en France*, éd. Armand Colin, 494p.

Lardon S., Milian J., Loudiyi S., LeBlanc P., Barthe L. et Taulelle F. (2014), « Du potentiel à l'action : la gouvernance territoriale des pôles d'excellence rurale », *Norois* [En ligne], 233 | 2014 (URL : <http://journals.openedition.org/norois/5380> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/norois.5380>).

Leloup F., Moyart L., Pecqueur B. (2005), « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », *Géographie, économie, société*, 2005/4 (Vol. 7), p. 321-332 (URL : <https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2005-4-page-321.htm>).