



**HAL**  
open science

## Instruments des politiques territoriales et gouvernances pyrénéennes : l'expérience du SIG Pyrénées

Pauline Lenormand, Laurence Barthe

► **To cite this version:**

Pauline Lenormand, Laurence Barthe. Instruments des politiques territoriales et gouvernances pyrénéennes : l'expérience du SIG Pyrénées. Colloque AISRE - ASRDLF 2010, Sep 2010, Aoste, Italie. hal-02751589

**HAL Id: hal-02751589**

**<https://hal.inrae.fr/hal-02751589>**

Submitted on 3 Jun 2020

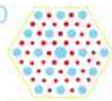
**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Association de Science Régionale De Langue Française

AOSTE

20 - 22 septembre 2010  
Colloque  
joint



ASRDLF - AISRe



## **INSTRUMENTS DES POLITIQUES TERRITORIALES ET GOUVERNANCE PYRENEENNE : L'EXPERIENCE DU SIG PYRENEES**

**LENORMAND Pauline**

Université de Toulouse - Le Mirail, UMR  
Dynamiques Rurales, F-31058 TOULOUSE,  
France

INRA, UMR AGIR, F-31320 CASTANET-  
TOLOSAN, France

APEM, F-31320 CASTANET TOLOSAN,  
France

[paulinelenormand@gmail.com](mailto:paulinelenormand@gmail.com)

**BARTHE Laurence**

Université de Toulouse - Le Mirail, UMR  
Dynamiques Rurales, F-31058 TOULOUSE,  
France

[barthe@univ-tlse2.fr](mailto:barthe@univ-tlse2.fr)

**Résumé :**

*La production d'une connaissance partagée des territoires représente un enjeu stratégique pour prendre des décisions négociées, concertées, transparentes et efficaces. La politique en faveur de la montagne en France, en tant que politique de zonage reconnaissant la spécificité du territoire montagnard, a créé un cadre institutionnel propre. Ce cadre s'est concrétisé par la création de nouveaux groupes d'acteurs chargés de mettre en place des politiques et par la production de politiques ad hoc qui se déclinent à travers des dispositifs singuliers. Sur le massif des Pyrénées, l'irruption de ce cadre institutionnel s'imposant dans un système d'acteurs préexistant fait apparaître la nécessité d'une articulation des échelles géographiques (transfrontalière, massif, régionale, départementale, etc...) et des acteurs du développement. Il donne également à voir les différentes formes de la gouvernance pyrénéenne. Nous prenons appui dans cette communication sur le travail réalisé par l'APEM à travers le SIG Pyrénées pour analyser les coordinations d'acteurs dans le cadre de politiques publiques territoriales faisant intervenir une variété d'acteurs et d'échelles.*

**Mots clés :**

Développement territorial, gouvernance, ingénierie de projet, observatoire, Pyrénées

## INSTRUMENTS DES POLITIQUES TERRITORIALES ET GOUVERNANCE PYRENEENNE : L'EXPERIENCE DU SIG PYRENEES

### 1 INTRODUCTION : LA GOUVERNANCE TERRITORIALE A L'EPREUVE DES INSTRUMENTS

Même s'il ne s'agit pas ici d'explicitier la multiplicité de sens que prend la notion de gouvernance territoriale, il semble cependant indispensable d'en délimiter ses contours. Le terme de gouvernance est apparu à la fois pour décrire des situations d'« ingouvernabilité » apparues dans les années 1970 et utilisé pour la résoudre. Le concept de gouvernance relie la **dynamique institutionnelle** (les règles) et la **dynamique organisationnelle** (action collective et dimension stratégique). Baron (2003) postule que l'émergence du terme de gouvernance provient du **passage d'une structure hiérarchique du pouvoir à une structure en réseau** et que celui-ci nécessite « d'introduire de façon spécifique la question du territoire ». Le territoire est ici défini comme un construit social produit par les interactions entre les acteurs locaux : économiques, techniques, sociaux, institutionnels qui participent à réaliser un projet de développement collectif. Le territoire est également construit par des mécanismes de gouvernance, qui font ensuite partis de ses caractéristiques. Ceci nous permet alors de nous intéresser spécifiquement aux territoires définis par une **articulation entre des dispositifs de régulation locaux et des dispositifs institutionnels globaux**, avec l'hypothèse de « **la non-neutralité de l'espace** » (Baron, 2003). Nous verrons que le contexte pyrénéen s'inscrit totalement dans ce cadre, dans cette articulation de dispositifs. Dans le domaine des politiques publiques, la gouvernance est apparue comme un mode opératoire pour organiser les relations entre des acteurs qui sont désormais davantage amenés à intervenir dans l'action publique et ce de façon concertée ou partenariale en lien avec la décentralisation.

La gouvernance territoriale est définie comme « l'ensemble des situations de coopération non ordonnées par la hiérarchie qui correspondent à la construction, à la gestion ou la représentation de territoires » (Simoulin, p17, 2007). Deux voies d'analyse des **liens entre la gouvernance et le territoire** peuvent être mobilisées (Norris<sup>1</sup>) : la **gouvernance pour un territoire**, lorsque celui-ci est l'objet de la gouvernance, ou la **gouvernance par le territoire**, lorsque le territoire est le levier de la gouvernance (Lardon et al., 2008). La politique de massif des Pyrénées est traditionnellement une gouvernance « pour » le territoire pyrénéen.

On peut lister ainsi les caractéristiques de la gouvernance territoriale (Eme, 2005) : faire appel à une **pluralité d'acteurs** (avec diverses logiques d'action), assurer la **continuité de l'action** et favoriser la **coordination** de ces multiples acteurs. Cette gouvernance territoriale suppose donc la mise en place d'instances spécifiques qui permettent la coopération, la

---

<sup>1</sup> Norris [En ligne], 209 | 2008/4, mis en ligne le 01 mars 2009. URL : <http://norris.revues.org/index2603.html>

délibération, la prise de décision, le suivi et l'évaluation des actions entreprises. Nous verrons en quoi un instrument d'action publique peut aider à penser la gouvernance « par » le territoire pyrénéen.

Le travail exposé ci-dessous s'appuie sur une double démarche : d'une part, une démarche d'entretiens auprès de personnes ressources de la politique de massif (Commissaires à l'aménagement des Pyrénées, élus régionaux, départementaux, structures pyrénéennes...) et d'autre part, une observation participante liée à une expérience de recherche effectuée dans le cadre d'une bourse CIFRE où le chercheur occupe simultanément une fonction de praticien dans une structure d'appui au développement et une fonction d'observation des pratiques professionnelles à l'œuvre.

Notre hypothèse centrale est **qu'un observatoire territorial** (« dispositif mis en œuvre par plusieurs partenaires pour suivre l'évolution d'un ou plusieurs phénomènes, dans l'espace et dans le temps » (Moine, 2007), en l'occurrence l'observatoire socio-économique des Pyrénées) **est un instrument de l'action publique territoriale et constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise les modes d'intervention des acteurs (collectivités territoriales, associations, acteurs privés, ...) dans la construction d'une politique publique territoriale.**

Cette communication vise à croiser les problématiques s'intéressant au rôle des Technologies de l'Information et de la Communication dans l'organisation du territoire et à la gouvernance territoriale, dans le cadre particulier de l'aménagement du territoire et des politiques de développement en montagne.

Nous traiterons, dans un premier temps, de l'évolution des politiques de développement territorial et plus particulièrement du cas de la politique de massif des Pyrénées afin de mettre en évidence la multiplication des outils de pilotage et de concertation dans l'action publique de développement pyrénéenne.

Nous détaillerons ensuite les formes de la gouvernance pyrénéenne révélées par la mise en œuvre des outils des politiques publiques. Nous proposons ainsi de tirer des enseignements de la démarche menée par l'Assemblée Pyrénéenne d'Economie Montagnarde (APEM). Cette association a pour mission principale de faire vivre un observatoire socio-économique à l'échelle du massif des Pyrénées, le SIG Pyrénées, à destination de l'ensemble des acteurs agissant sur ce massif.

Enfin, nous étudierons le rôle de cet acteur intermédiaire et de cet instrument dans la mise en œuvre d'une gouvernance discrète mais opérationnelle autour de projets concrets. Nous tenterons donc de répondre à la question suivante : quelles formes de gouvernance peuvent se lire à travers l'usage d'un instrument ?

## **2 DE LA POLITIQUE DE MASSIF EN FRANCE A LA CONSTRUCTION D'UNE GOUVERNANCE PYRENEENNE**

### **2.1 La politique de massif, une politique de zonage à la base de la structuration d'un réseau d'acteurs**

L'acteur historique de l'aménagement du territoire en France est l'Etat. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, il décide de planifier et d'organiser la reconstruction de la nation. Cette étape est caractérisée par la création d'institutions, dont l'emblématique DATAR<sup>2</sup> en 1963. Dans les années 1970, après l'intervention motivée par la croissance, l'Etat, avec la crise économique, n'a plus la même capacité de mobilisation de moyens en faveur des

<sup>2</sup> Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale

territoires. Nous assistons, petit à petit, à un changement de posture : **l'Etat devient partenaire des territoires** mais reste pilote de l'action de développement. C'est le début de la politique agricole en montagne.

Par la suite, les lois de décentralisation (1982/1983 et 2002/2004) sont caractéristiques de la reconfiguration de l'appareil du développement rural en France. Par ces lois, l'Etat délègue des compétences aux collectivités territoriales : communes, conseils généraux et conseils régionaux. Parallèlement à la décentralisation, l'Etat met en place une politique de zonage destinée à soutenir des territoires présentant des caractéristiques naturelles spécifiques. La Loi Montagne mise en place en 1985 illustre bien cette politique de zonages.

La politique en faveur de la montagne en France, en tant que politique de zonage reconnaissant la spécificité du territoire montagnard, a créé un **cadre institutionnel propre**. Ce cadre s'est concrétisé par l'apparition de nouveaux groupes d'acteurs (Commissariat de massif, Comité de massif, Réseau Pyrénées<sup>3</sup>) et par la production de politiques ad hoc qui se déclinent à travers des dispositifs singuliers comme les Schémas et Conventions de massif.

### 2.1.1 La politique de massif : une politique d'interface

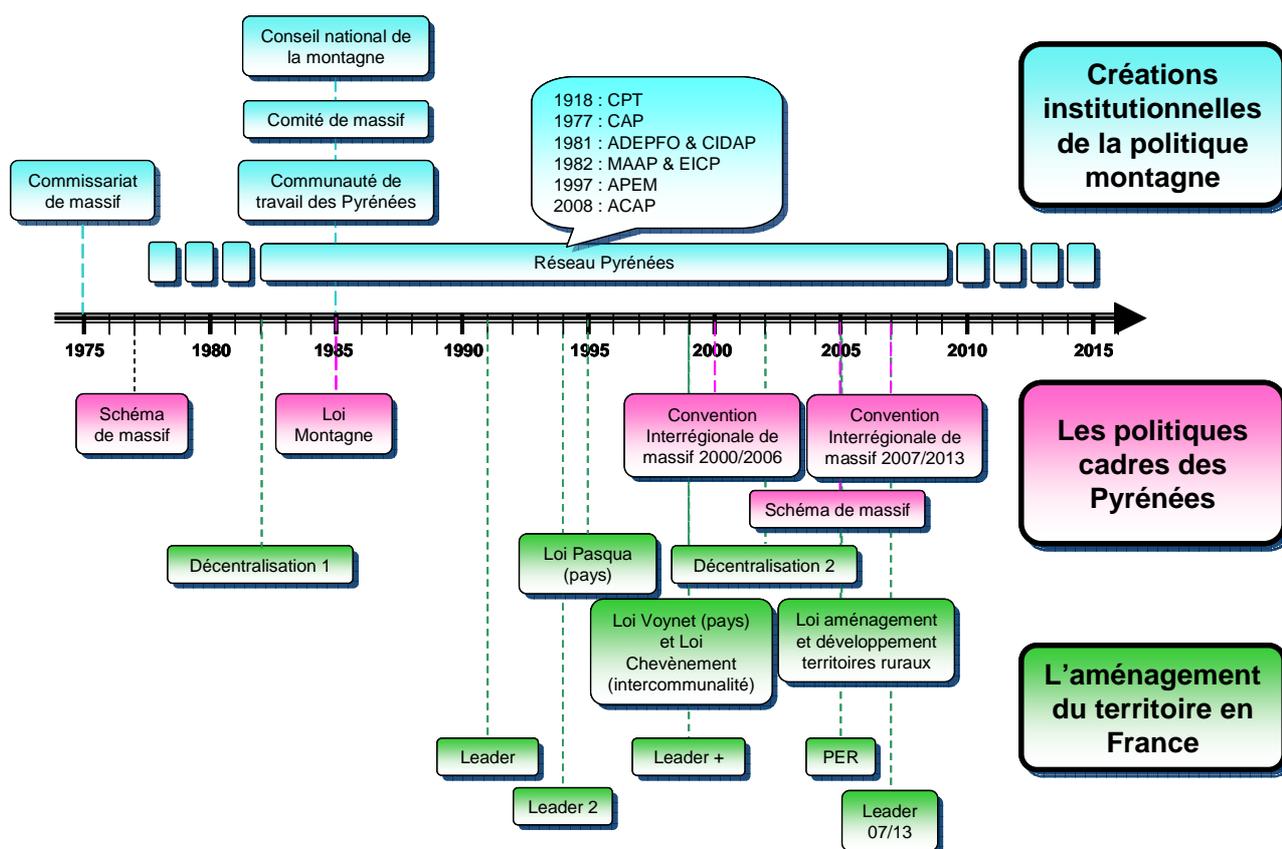
La montagne est généralement perçue comme un espace marginal souffrant de son handicap naturel. Ceci caractérise une **spécificité du milieu**. La combinaison des conditions d'altitude, de pente et d'exposition fragmente l'espace montagnard en une mosaïque d'unités de petites dimensions. Françoise Gerbaux (1989) qualifie la montagne de **lieu de la complexité**. Elle soutient que « le territoire montagnard tire sa spécificité non pas du « lieu », mais de la complexité de la gestion de ce lieu ».

La première politique spécifique à la montagne en France remonte à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle avec la loi Restauration et conservation des Terrains de Montagne. C'est une politique de reboisement et de contrôle des pâturages pour lutter contre l'érosion et les risques naturels. D'autres lois, non spécifiques à l'aménagement de la montagne, y trouvent un terrain d'application privilégié : réserves naturelles et protection des sites et des paysages en 1930, Parcs Nationaux en 1960 (le Parc National des Pyrénées est créé en 1967). Il faut attendre un décret de 1961 sur le régime de retraite agricole des exploitants en montagne (Eychenne, 2006) pour que la zone de montagne soit définie par deux critères physiques : l'altitude et la dénivellation. Cette première définition de la montagne constitue donc une **reconnaissance administrative du concept montagne**. En 1967, une politique de rénovation rurale est mise en place ainsi que des commissaires à la rénovation rurale. Ce sera le **début de la politique de Massif**.

A partir de 1975, les mesures prises s'organisent autour d'une **action régionalisée** et non plus seulement sectorielle. La loi du 9 janvier 1985, dite « Loi Montagne », relative au développement et à la protection de la montagne, est tardive en France. Elle émerge grâce au travail de lobby de l'ANEM, Association Nationale des Elus de la Montagne. Pendant longtemps, il n'y a pas eu de distinction d'espaces dans la logique de l'aménagement français. La législation était unitaire par principe. Cette loi traduit donc un changement important, notamment par l'introduction d'un principe d'une action distinctive discriminante, privilégiant une approche transversale et endogène du développement à une nouvelle échelle. Ce changement est accompagné d'un **dispositif institutionnel conséquent** : Conseil National de la Montagne, Comités de massif, Schémas de massif. Nous pouvons résumer l'évolution de la politique de développement dans les Pyrénées par le schéma suivant :

---

<sup>3</sup> Réseau d'organismes et de compétences dédié au développement des territoires de montagne dans les Pyrénées, <http://www.reseaupyrenees.net/>.



**Schéma n°1 : La constitution progressive de la politique de massif dans les Pyrénées**

Parallèlement à la progressive structuration d'une politique de massif, d'autres formes d'organisation territoriale se concrétisent à une échelle inférieure. Ainsi, dans les années 90, le regroupement de communes autour d'une logique de projet fait émerger de nouveaux établissements publics de coopération intercommunale. La logique du projet territorial (premiers projets Leader en 1991) et de la contractualisation est consacrée par la LOADT<sup>4</sup> ou loi Pasqua de 1995 qui instaure le « pays ». Le territoire de projet n'est pas un regroupement obligatoire et est laissé à l'initiative des acteurs. Le massif des Pyrénées est entièrement recouvert par des pays. Cela représente 14 territoires inclus pour plus de la moitié dans la zone massif.

Pour finir, les années 2000 renforcent la décentralisation et voient émerger de nouvelles injonctions. Les impératifs de **développement durable et de compétitivité** font émerger de nouveaux besoins d'ingénierie. 14 Pôles d'Excellence Rurale de première génération ont été labellisés sur les Pyrénées. Aujourd'hui, le deuxième appel à projet sur des thèmes bien précis, renforce la direction prise par l'Etat dans sa politique d'aménagement. Le phénomène de l'intercommunalité s'est accentué ces dernières années au niveau national. Sur les Pyrénées, il n'est pas encore arrivé à son terme puisque certains regroupements de communes sont toujours en cours de réalisation.

L'ensemble de ces évolutions impacte la structuration territoriale du massif des Pyrénées. La politique définie à cette échelle doit alors être négociée avec les trois Conseils Régionaux. La réforme des collectivités locales reste une question d'actualité, source d'incertitude. C'est pourquoi aujourd'hui, si l'on s'intéresse à une problématique de développement territorial, il

<sup>4</sup> Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire

faut prendre en compte l'ensemble des acteurs de ce champ de travail (Europe, Etat, collectivités territoriales, société civile mais aussi acteurs privés).

Toutes ces évolutions ont en quelque sorte accompagné la politique de massif depuis sa création. Tout comme Alvergne et Taulelle (2002), nous ferons plus tard l'hypothèse que : « le recours au principe de gouvernance (...) permet de « lire » des politiques publiques devenues plus complexes » sur les Pyrénées et que ces **nouveaux modes d'action publique** requièrent de **nouvelles formes de coordination**.

### 2.1.2 La politique pyrénéenne et l'émergence d'un système d'acteurs sur le massif des Pyrénées

L'Etat est représenté sur le massif par le **Commissariat à l'aménagement des Pyrénées**, créé en 1975. Les fonctionnaires généralistes qui y travaillent ont pour tâche principale de coordonner la politique de massif. Ils ont également pour rôle l'animation et le secrétariat des différentes instances du massif pyrénéen.

Créé par la loi Montagne, le **Comité de massif des Pyrénées** est une instance de concertation et de pilotage qui regroupe des représentants des collectivités (Conseils Régionaux, Conseils Généraux, collectivités locales), du secteur associatif et de socioprofessionnels. Il est coprésidé par le Préfet coordonnateur de massif et le Président de la Commission permanente du Comité de massif. La Commission permanente est une instance de réflexion et de coordination au sein du Comité de massif.

Pour mettre en œuvre la politique de massif, on trouve également une instance technique : le **Comité interrégional de programmation**. Il a pour charge l'instruction et la présentation des dossiers sollicitant un financement national et/ou européen.

Pour répondre aux enjeux du développement du massif pyrénéen, des structures œuvrent pour certaines depuis presque 30 ans. Depuis les années 1990, ces structures, ayant une compétence interrégionale à l'échelle pyrénéenne, sont identifiées sous le terme de « **Réseau Pyrénées** ». On trouve dans ce réseau huit structures, dont l'APEM, avec des statuts, des missions et des forces de travail différents. Le Réseau Pyrénées regroupe les professionnels du tourisme, de l'agriculture et de l'agroalimentaire, du commerce et de l'artisanat, les acteurs de la formation-développement et des Technologies de l'Information et de la Communication (équipements et usages).

Les **Schémas de massif** sont des documents politiques de prospective sur l'avenir du massif des Pyrénées. On trouve le Schéma d'orientation et d'aménagement des Pyrénées (1977) puis le Schéma interrégional d'aménagement et de développement des Pyrénées (2006). Les **Conventions Interrégionales de Massif des Pyrénées**, signées entre l'Etat et les trois Conseils Régionaux (Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc Roussillon), pour 2000/2006 puis 2007/2013, se placent dans une dynamique de projet et proposent une approche multisectorielle du développement pyrénéen. Ces Conventions sont l'outil financier permettant de traduire et de mettre en œuvre concrètement les orientations définies dans les Schémas de massif.

La politique en faveur de la montagne en France, en tant que **politique de zonage reconnaissant la spécificité du territoire montagnard**, a créé un cadre institutionnel propre dans chaque massif français. Ce cadre s'est concrétisé par l'émergence de nouveaux groupes d'acteurs chargés de mettre en place des politiques et par la production de politiques ad hoc qui se déclinent à travers des dispositifs singuliers. Sur le massif des Pyrénées, l'irruption de ce cadre institutionnel, s'imposant dans un système d'acteurs préexistant et en pleine mutation, fait apparaître la **nécessité d'une articulation des échelles** géographiques (transfrontalière, massif, régionale, départementale, etc...) **et des acteurs** du développement.

## 2.2 Des difficultés d'organisation d'un système d'acteurs à l'échelle du massif : un apprentissage pas à pas de la coopération interterritoriale

Avec la décentralisation, les territoires sont soumis à une double régulation, l'une **verticale** qui se développe selon de multiples formes hiérarchisées entre le local et le supra-national, l'autre **horizontale** qui tente d'affirmer le dépassement des cloisonnements administratifs entre territoires hérités à travers de nouveaux mécanismes de coopération interterritoriale.

La multiplication des territoires de projet, évoquée ci-dessus, illustre cette logique territoriale. La politique de massif, initiative historique de l'Etat, a dû être coordonnée chemin faisant aux politiques régionales et européennes se constituant avec la décentralisation. Cette logique verticale exige des coordinations entre services de l'Etat et Conseils Régionaux dans un premier temps. Mais aussi avec les Conseils Généraux et les territoires de proximité (intercommunalités, pays, parcs naturels régionaux), dans une logique horizontale à l'échelle pyrénéenne. Cette rencontre n'est pas aisée du fait de la **diversité des systèmes d'action locaux**, basés sur des modes multiples de gouvernance locale, centrés sur des problématiques de développement spécifiques (touristique, environnementale, économique...). Ces espaces de gouvernance, qu'ils soient bâtis sur des périmètres de proximité ou sur des périmètres plus larges (interrégionaux), sont ainsi construits sur des **référentiels spécifiques d'action** (Jobert, 1995 ; Muller 1995).

Les formes de la gouvernance pyrénéenne révélées par la mise en œuvre des outils des politiques publiques - associant services de l'Etat, collectivités régionales, acteurs économiques, territoires de projet - sont multiples et révèlent **différents types de configurations : institutionnelles, territoriales, sectorielles, mixtes**. Elles montrent aujourd'hui leurs limites. Les acteurs institutionnels sont donc co-producteurs directs ou indirects d'une politique de massif pour laquelle ils mobilisent des ressources organisationnelles et territoriales différenciées.

Prenons l'exemple de la structure interconsulaire regroupant les chambres d'agriculture (ACAP, association des chambres d'agriculture pyrénéennes) et de la structure chargée de la promotion de la destination Pyrénées (CPT, Confédération Pyrénéenne du Tourisme). Ces deux structures représentent deux secteurs forts, économiquement parlant, pour les Pyrénées : l'agriculture et le tourisme. Chacune ont leurs propres projets en direction de leurs cibles : les agriculteurs et les touristes. Cependant, une réflexion a également eu lieu concernant la problématique des synergies entre ces deux secteurs. Ils ont eu, pour cette étude, besoin de partager un certain nombre de connaissances sur leurs secteurs respectifs et sur les perceptions des acteurs professionnels concernant de possibles synergies à développer sur le massif. Ceci n'est qu'un exemple parmi beaucoup d'autres. Un des enjeux de leur coopération et de leur capacité à produire une action publique adaptée aux problématiques de développement actuelles repose donc sur le **partage de connaissances et sur la construction d'une vision commune du territoire**. Dans ce processus, apparaît ainsi le rôle que peut jouer un instrument qui vise à créer du lien par le partage d'informations entre acteurs.

L'organisation d'un séminaire en juin 2010 par l'APEM est un exemple illustrant le constat du manque de gouvernance à l'échelle pyrénéenne. Ce séminaire est en effet une commande du Comité de massif, relayée par la DATAR Pyrénées, qui partant du constat d'un **manque de lien entre les différents acteurs** (et plus particulièrement entre structures pyrénéennes et territoires de projet) a souhaité initier une action d'interconnaissance entre ces différents types d'acteurs. Ce séminaire a en effet réussi à faire dialoguer entre eux des acteurs sectoriels et territoriaux, des techniciens et des élus, et ce à différents échelons territoriaux. Les discussions lors des réunions préparatoires du séminaire mais aussi lors des ateliers étaient à la fois basées sur des projets de structures et sur la mise en réseau de ces différents acteurs institutionnels et territoriaux. **Mise en réseau, capitalisation** des différents projets présentés et suivi en temps réel de la dynamique initiée dans ce séminaire, facilitée

par la mise en place par l'APEM, d'un blog dédié à l'évènement. Ce séminaire, dont on a confié la maîtrise d'œuvre à l'APEM, est un bon exemple d'action permettant de renforcer, pendant un temps donné, la gouvernance territoriale du massif pyrénéen.

La gouvernance territoriale peut donc être définie comme « un processus de **mise en compatibilité de proximités institutionnelles unissant des acteurs géographiquement proches, en vue de la résolution d'un problème productif (ou de la réalisation d'un projet local de développement)** » (Gilly, Perrat, 2003). Une telle définition insiste fondamentalement sur l'idée de processus, c'est-à-dire de dynamique institutionnelle collective qui articule, de manière toujours singulière, différentes logiques d'acteurs se confrontant et/ou coopérant sur un territoire.

### 3 L'EXPERIENCE DU SIG PYRENEES

Nous proposons maintenant de tirer des enseignements de la démarche menée par l'Assemblée Pyrénéenne d'Economie Montagnarde (APEM) et d'analyser comment cette association s'est insérée dans le système d'acteurs pyrénéen. Cette association a pour mission principale de faire vivre un observatoire socio-économique à l'échelle du massif des Pyrénées, le « SIG Pyrénées », pour favoriser le développement économique montagnard. Elle s'est en effet constituée, sans demande politique à l'origine mais pour faire face un **manque de transversalité entre les secteurs professionnels pyrénéens** (agriculture, artisanat, commerce et industrie), donc en réponse à ce **besoin d'articulation et de mise en cohérence d'informations** entre les différents acteurs du développement à l'échelle pyrénéenne.

L'hypothèse portée par l'APEM à ses débuts est celle de la **facilitation des échanges entre les différents acteurs du développement économique pyrénéen par l'intermédiaire de l'information géographique recueillie au sein de l'observatoire du massif des Pyrénées**. Nous verrons en quoi cette hypothèse fondatrice de l'APEM s'est confrontée à la réalité du jeu d'acteurs et quelle stratégie a imaginé l'APEM pour y faire face.

#### 3.1 Genèse du SIG Pyrénées

L'APEM et son observatoire, le SIG Pyrénées, en se construisant par l'intermédiaire d'une enquête pastorale, s'appuient sur une **relation forte avec le monde économique pyrénéen**. Les membres fondateurs de l'association sont en effet les trois interconsulaires pyrénéens. A côté de cette logique économique, on trouve une inscription dans une logique institutionnelle (soutien du Commissariat de massif), renforcée petit à petit par l'implication des Conseils régionaux dans les financements de l'association. Par logique institutionnelle, nous entendons une inscription dans une politique de l'Etat national, traduite sur le massif pyrénéen par un ensemble de structures œuvrant à cette échelle, le Réseau Pyrénées.

D'une logique essentiellement verticale, faite d'une relation entre l'Etat, les consulaires et l'association, l'APEM a su aller vers une action transversale, notamment par l'intégration des trois Conseils Régionaux dans son projet et par la création d'outils en direction des institutions locales : communautés de communes, pays, associations. Ceci tient notamment au fait que la dynamique institutionnelle des territoires se situe dans **l'articulation entre une gouvernance locale et une gouvernance globale** et que le développement obéit aujourd'hui à une autre logique, **la logique du projet**. On est donc passé d'une logique verticale à une logique plus horizontale.

De plus, l'association a peu à peu émergé comme un acteur important pour favoriser et organiser la mutualisation de données, notamment par l'intermédiaire des nouvelles technologies. Plus que la simple mutualisation de données, l'objectif est double pour l'APEM.

A travers cet observatoire, le premier objectif est de développer une base de connaissances partagées entre les acteurs, au service du développement du massif. Le second objectif est de généraliser l'usage des technologies de l'information et de la communication dans la définition et la mise en œuvre de projets de développement territorial sur le massif. Les bénéficiaires potentiels de l'APEM sont très variés : ce sont des chambres consulaires, des associations, le réseau Pyrénées, la DATAR Pyrénées, des agents de collectivités, de syndicats mixtes... Après une première **phase « d'outillage »** (mise en place de sites internet pour différentes structures, création d'un portail internet commun pour le Réseau Pyrénées, mutualisation de données, ...), l'APEM se concentre sur **l'animation du dispositif** auprès des partenaires. On peut alors parler de logique d'innovation. C'est en effet la philosophie de l'« open source » ou encore des logiciels libres, démarche qui met en avant des principes de collaboration, dans lesquels s'inscrivent les projets informatiques de l'APEM. Après l'avoir adopté, l'association tente de diffuser cette logique collaborative auprès de ses partenaires.

Le rôle de l'APEM est donc finalement celui d'assurer l'articulation institutionnelle entre les différentes échelles spatiales présentes à l'échelle d'un massif tel que les Pyrénées. Autrement dit, un rôle de passeur qui mobilise l'information, géographique et statistique, comme vecteur de construction d'une dynamique collective.

### 3.2 L'APEM, un acteur intermédiaire

Peu importe les noms qu'on leur donne, **les intermédiaires relèvent tous d'un même type d'activité** : « celui qui consiste à intégrer des environnements distincts » (Nay et Smith, 2002). Cependant les notions utilisées ne sont pas toutes équivalentes, car les activités réalisées ne sont pas toutes équivalentes : « traduire des normes culturelles, mettre en relation des parties, vulgariser des connaissances techniques, rendre son arbitrage dans un conflit ou assurer le courtage de dossiers ne sont pas les mêmes activités. ». Les auteurs distinguent donc : l'activité du généraliste de celui du courtier. La notion d'intermédiaire renvoie au rôle joué soit par des acteurs généralistes soit par des courtiers dont la position stratégique est primordiale dans ce mécanisme.

On peut illustrer cette approche de sciences politiques avec ce qui est observé à l'échelle des Pyrénées. En effet, il nous semble que l'APEM, en tentant d'assurer la circulation de l'information sur les Pyrénées à travers le SIG Pyrénées, remplit un **rôle de généraliste de la médiation**. Le généraliste est l'acteur capable de « traduire » (au sens de Callon) des connaissances entre différentes institutions grâce à leurs compétences, leurs ressources et leur légitimité. Prenons l'exemple de la construction d'une carte permettant de visualiser les zones du territoire pyrénéen où il ne reste ni artisan, ni agriculteur, ni commerçant. Cette carte a été construite à partir des données des trois secteurs professionnels composant l'APEM, grâce aux outils cartographiques développés par l'APEM et favorisant ainsi la réflexion sur des zones prioritaires d'intervention en termes d'action publique pour préserver et accueillir de la population sur le massif.

Ces acteurs prennent une place particulière dans le contexte actuel d'**effacement des frontières entre Etat/Société, secteur privé/public**. Mais cette incertitude ne remet pas en cause pour autant la question des institutions, les acteurs sont toujours issus d'un milieu donné, avec un savoir issu de cette expérience. Par contre les **négociations** ne se font plus qu'à un seul endroit (avec l'Etat) mais **se complexifient et se multiplient**, ce qui fait tout l'intérêt de cette approche. Cette **coopération est aussi le fait du traitement plus transversal des problèmes actuels**, ce qui oblige certains acteurs à travailler ensemble. Prenons l'exemple du projet d'accompagnement collectif des projets d'observatoires de territoires pyrénéens. Face à une demande accrue de support méthodologique et informatique de la part des structures territoriales envers l'APEM, la solution proposée a été, sur la base de l'expérience de l'association, de mettre en place un accompagnement

collectif. Cet accompagnement a comme base de travail une méthode coécrite entre l'APEM et des organismes de recherche et a pour objectif d'aider les structures à se doter d'un fil conducteur dans leur démarche de construction d'observatoire. On a donc là un exemple d'articulation entre des démarches locales, à l'échelle de pays, et d'une démarche plus générale, à l'échelle du massif pyrénéen, par l'intermédiaire de l'APEM.

Depuis deux ans donc, les missions de l'APEM se sont diversifiées, tout en s'articulant autour de deux pôles principaux : l'assistance à maîtrise d'ouvrage sur les technologies de l'information et de la communication et l'accompagnement des territoires de projet pyrénéens. Conséquemment à cette logique de diversification, ses partenaires ont également évolué, avec tout d'abord une consolidation du partenariat institutionnel à l'échelle du massif et le développement de partenariats avec des structures territoriales, infra ou supra massif (Pays, communautés de communes, Communauté de Travail des Pyrénées notamment).

#### **4 ACTEUR ET OBJET INTERMEDIAIRES DANS LA GOUVERNANCE PYRENEENNE**

Voyons à présent le rôle des instruments dans la mise en œuvre d'une gouvernance discrète mais opérationnelle autour de projets concrets, en prenant l'exemple du SIG Pyrénées.

##### **4.1 Dans un système d'action publique incertain et complexe, le « boom » des observatoires...**

La prolifération d'outils d'aide à la mise en actes des politiques territoriales, s'explique par le besoin de mise en relation de la multitude d'informations produites à l'échelle de ces nouveaux territoires. En effet, aujourd'hui, la **production d'une connaissance partagée** des territoires représente un enjeu stratégique pour prendre des **décisions négociées, concertées, transparentes et efficaces**. Suite au constat de la faiblesse de la gouvernance pyrénéenne et pour faire face aux besoins d'ingénierie, d'intermédiation, les acteurs ont **recours à des instruments**.

L'APEM a su mettre en réseau par l'intermédiaire de l'outil, le SIG Pyrénées, un certain nombre d'acteurs. Prenons l'exemple du site portail du Réseau Pyrénées. Depuis les années 1990, les structures pyrénéennes sont regroupées sous la bannière du « Réseau Pyrénées ». Hors aucun document de présentation n'était disponible jusqu'il y a un an à propos de ce Réseau. Depuis 2009, il dispose d'un portail internet permettant de regrouper les informations principales des structures, leurs activités, leurs actualités et de renvoyer directement aux différents sites internet de chaque structure. Ce site permet de résoudre, en partie, la difficulté de coordination entre ces différentes structures qui sont très spécialisées sur un domaine de compétence particulier mais qui n'ont que peu de projets en commun. Le recours de ces acteurs à des **instruments pour favoriser la construction et le partage de connaissances** permet de dessiner et d'envisager une action publique complexe, devant s'adapter à de multiples contraintes.

L'hypothèse principale de la sociologie de l'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2007) pose que « la création d'instruments d'action publique peut servir de révélateur de transformations plus profondes de l'action publique, de son sens, de son cadre cognitif et normatif et des résultats ». Le SIG Pyrénées se situe dans la catégorie des instruments informatifs et communicationnels. Il a certaines caractéristiques d'un instrument d'action publique territoriale, au sens d'un dispositif à la fois technique et social qui organise les modes d'intervention des acteurs (collectivités territoriales, associations, acteurs privés) dans le champ du développement territorial. En effet, il est à la fois **porteur de valeurs** (partage, mutualisation d'informations, efficacité de l'action publique) et a pour objectif une

**mise en relation constante d'informations et d'acteurs** (un objectif initial du SIG Pyrénées).

Nous avons mis en place une approche de l'action publique **par ses moyens** (et notamment ses instruments), en lien avec les **pratiques professionnelles** de ceux qui les mobilisent, pour comprendre les appropriations diverses des instruments qui peuvent conduire à une transformation des mécanismes de la gouvernance. Nous affirmons que l'instrument n'est **ni un simple décor, ni un simple révélateur du social** déjà existant, mais bel et bien un élément participant à son élaboration, ce qui lui confère alors le **statut de médiateur** (Weller, 2008).

#### 4.2 Le SIG Pyrénées, un objet intermédiaire

Le SIG Pyrénées et plus globalement les observatoires auxquels nous nous intéressons sont **situés** et ont vocation à diffuser de l'information sur un espace délimité. Nous avons vu que ce dispositif, mis en œuvre sur le massif des Pyrénées, entité définie géographiquement et politiquement, regroupe, bon gré, mal gré, différents types d'acteurs : nous pouvons caractériser cette situation de **multi-institutionnelle et multi-acteurs**. Ce sont, autour du SIG Pyrénées, des organismes étatiques (Commissariat à l'aménagement du massif), semi-publics (les chambres consulaires), des collectivités locales, associations,... . Dans chacune de ces institutions, des agents aux profils différents sont correspondants de cet observatoire et animateurs de la thématique de l'observatoire correspondant au champ d'activité de sa structure (par exemple la chargée de mission de la Conférence de l'Artisanat Pyrénéen anime la thématique Entreprise-Artisanat de l'observatoire).

La baisse des financements publics pour le développement territorial et la régionalisation mettent à mal l'échelle interrégionale du massif pyrénéen. Nous pouvons alors faire l'hypothèse que l'observatoire pyrénéen émerge d'une **volonté de promouvoir cette entité** administrative et politique « massif des Pyrénées ». Un mouvement de mutualisation de l'information et une mise en réseau des acteurs pyrénéens participent donc à rendre leur action plus visible et plus légitime selon nous.

En effet, le SIG Pyrénées est un dispositif financé par des fonds publics : Europe, Etat, collectivités territoriales. Il associe un outil technique (un SIG) à un ensemble d'objectifs pour un territoire d'action publique, objectifs négociés par un ensemble d'acteurs (par exemple : améliorer les services en milieu montagnard), c'est pourquoi nous pouvons le considérer comme un **dispositif d'action publique**. Il nous semble que, tout comme une institution au sens sociologique, les observatoires sont des cadres qui structurent l'action collective et réduisent les incertitudes sur un territoire. Il faut rappeler que Weber a développé une première approche du rôle des instruments d'action publique en les envisageant comme technique de domination, tandis que Foucault par la suite montre la place centrale de « l'instrumentation » dans l'exercice du pouvoir. En ce qui nous concerne, c'est plus l'analyse du rôle de l'information dans ces dispositifs qui nous intéresse.

Lascoumes et Le Galès ont démontré qu'existe aujourd'hui une **régulation de l'action publique par l'information**. En effet, les actions de production et de diffusion de l'information ont des conséquences à la fois sur la constitution et la programmation de politiques publiques mais aussi sur l'orientation des méthodes et des objectifs. L'Etat, après avoir été le seul détenteur de l'information publique, a aujourd'hui créé de nouveaux instruments, liés aux injonctions de modernisation et de participation, reflétant une nouvelle approche dans le droit à l'information (voir les sites des DREAL ou encore l'observatoire des territoires de la DATAR). Il n'est en revanche pas le seul à avoir appréhendé ce changement. Certains acteurs, ayant ressenti un besoin grandissant d'informations dans leur action au quotidien, ont pris les devants pour organiser un partage d'informations sur des territoires. Le SIG Pyrénées est un exemple de cette mobilisation d'un acteur périphérique, une

association, pour la mise en place d'un dispositif de mutualisation d'informations à vocation économique sur le massif pyrénéen. La constitution récente des DDTM, directions départementales des territoires et de la mer, et de missions « observation des territoires » en leur sein, peut laisser croire à une reprise en main de l'Etat sur ces questions d'observation du territoire. Ces reconfigurations étant très récentes, leur mise en place concrète sera à prendre en compte dans le futur.

Nous retiendrons que les observatoires sont des lieux de rencontre de différents types d'acteur. Comme Vinck a montré que les objets intermédiaires sont des médiateurs affectant les modalités de coordination au sein de réseaux, nous souhaitons mettre en avant le fait qu'une des caractéristiques de ces objets vient de leur **fonction d'intermédiaire, dans l'espace et dans le temps**. Un SIG partagé est utilisé par différents partenaires, localisés chacun dans leur institution et dans un espace donné. Les informations recueillies et partagées sont regroupées dans des indicateurs ayant des dimensions spatiales et/ou temporelles, par exemple le nombre d'agriculteurs ayant touché la prime à l'herbe sur la programmation 2000/2006 sur la zone massif, ou encore le nombre de projets leader ou de pôles touristiques avec leurs délimitations géographiques.

Plus que l'organisation, Vinck montre ensuite que ces objets sont la **matérialisation des négociations et du consensus** trouvés par l'ensemble des acteurs du réseau : « Structurant et restructuré, l'objet est aussi révélateur de la dynamique du réseau : mobilisation d'acteurs hétérogènes, négociation et construction de compromis, redéfinition des compétences et des possibilités d'action de chacun et de chaque chose » (Vinck, 1999). Il ne faut également pas exclure le fait que ces objets puissent entraîner des résultats inattendus, c'est donc faire l'hypothèse que **les objets intermédiaires sont des médiateurs**, « c'est-à-dire qu'ils peuvent ajouter ou retirer quelque chose à l'action et en modifier le cours » (Vinck, 1999). Jeantet (1998), dans son analyse des objets intermédiaires dans les processus de conception montre que ces objets ont un triple rôle de « **traduction** », de « **médiation** » et de « **représentation** » des actions. Les SIG et les observatoires sont-ils des outils d'aide à la coopération? Sont-ils des intermédiaires ou des médiateurs?

#### 4.3 Nouveaux outils, nouvelles formes de gouvernance

Prenons l'exemple de l'assistance à maîtrise d'ouvrage qu'a réalisée l'APEM sur un projet de géoportail forestier, projet mis en place par une communauté de communes. L'APEM a apporté ses savoirs techniques dans la réalisation du cahier des charges de l'outil et le suivi de sa mise en place, pour en garantir ses fonctionnalités. L'APEM a investi dans ce projet des ressources car l'objectif in fine est d'étendre l'outil de géoportail, à l'ensemble de la chaîne pyrénéenne, pour qui la question forestière est un axe fort de développement. Nous avons là l'exemple d'un projet local, d'un partenariat APEM-communauté de communes qui doit aujourd'hui s'ouvrir à d'autres acteurs, notamment institutionnels et privés intervenants dans le cadre de la filière bois, pour garantir à l'outil de gestion de la filière locale, de pouvoir devenir un outil de gestion et de développement de la filière à une échelle beaucoup plus vaste, celle du massif pyrénéen.

Cet exemple parmi d'autres nous montre que les acteurs institutionnels jouent un rôle essentiel dans la construction de la gouvernance pyrénéenne, en particulier, par le biais d'institutions formelles d'animation et de mise en réseau. Les échelles spatiales traditionnelles sur lesquelles s'exerçait la coordination des acteurs publics et privés sont aujourd'hui largement remises en cause. Le niveau national semble, sinon s'effacer, du moins reculer devant la montée, d'une part, d'une échelle « intermédiaire », celle des Régions et d'autre part, d'une échelle « locale », qui tend peu à peu à s'affirmer avec le renforcement institutionnel du rôle des intercommunalité et des Pays.

## **5 CONCLUSION : L'OBSERVATOIRE, UN INSTRUMENT D'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE AU SERVICE DE LA POLITIQUE DE MASSIF**

L'expérience du SIG Pyrénées et de l'APEM apporte des éclairages quant aux conditions actuelles dans lesquelles se développent les coordinations d'acteurs dans le cadre de politiques publiques territoriales faisant intervenir une variété d'acteurs et d'échelles. L'incertitude ouverte par la progressive constitution d'une nouvelle scène d'action publique, incarnée ici par la politique de massif, autorise l'apparition d'acteurs intermédiaires, en l'occurrence une association, mobilisant des ressources relationnelles et techniques favorisant la structuration au moins partielle d'un réseau d'acteurs. La capacité à fédérer et à organiser un réseau d'acteurs inscrits principalement dans les univers professionnels et institutionnels associée à la capacité à mobiliser et structurer des ressources informationnelles jusqu'ici peu activées par d'autres catégories d'acteurs et présentant une utilité stratégique dans les mécanismes de prise de décision, apparaissent comme des leviers discrets mais efficaces dans la lente construction d'une gouvernance des politiques territoriales.

## 6 BIBLIOGRAPHIE

### • Articles

BARON C., 2003, La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique, *Droit et société* 2003/2, N°54, p. 329-349.

CHIA E., TORRE A. et REY-VALETTE H., 2008 « Conclusion : Vers une « technologie » de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires », *Norois* [En ligne], 209 | 2008/4, mis en ligne le 01 mars 2009. URL : <http://norois.revues.org/index2603.html>, pp167-177.

GERBAUX F., 1989, La montagne comme lieu de la complexité, *Revue de Géographie Alpine*, Tome LXVII, n°1-2-3, pp307-323.

JEANTET A., 1998, Les objets intermédiaires dans la conception. Eléments pour une sociologie des processus de conception, *Sociologie du travail*, n°3/98, pp. 291-316.

LARDON S., CHIA E., REY-VALETTE H., 2008, « Introduction : Dispositifs et outils de gouvernance territoriale », *Norois* [En ligne], 209 | 2008/4, mis en ligne le 01 mars 2009. URL: <http://norois.revues.org/index2602.html>, pp1-8.

VINCK D., 1999, Les objets intermédiaires dans les réseaux de coopération scientifique : Contribution à la prise en compte des objets dans les dynamiques sociales, *Revue Française de Sociologie*, Vol. 40, No. 2. (Apr. - Jun., 1999), pp 385-414.

### • Ouvrages

ALVERGNE C., TAULELLE F., 2002, *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, PUF, Paris, 304p.

EYCHENNE C., 2006, *Hommes et troupeaux en montagne, la question pastorale en Ariège*, L'Harmattan, Paris, 314p.

MOINE A., 2007, *Le territoire : comment observer un système complexe*, L'Harmattan, Paris, 176p.

PASQUIER R., SIMOULIN V., WEISBEIN J., 2007, *La gouvernance territoriale, Pratiques, discours et théories*, LGDG, Collection « Droit et Société », Paris, 235p.

### • Chapitres d'ouvrages

BUISSON-FENET H., LE NAOUR G., 2008, « L'action publique comme boîte à outils », in : BUISSON-FENET H., LE NAOUR G. (coord.), *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, Octarès Edition Toulouse, pp9-12.

JOBERT B., 1995, « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche », in : FAURE A., POLET G., WARIN P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Paris, pp.13-24.

LASCOUMES P., LE GALES P., 2004, « L'action publique saisie par ses instruments », in : LASCOUMES P., LE GALES P., *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, p.11-44.

MULLER P. 1995, “ Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde ”, in : FAURE A., POLET G., WARIN P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Paris, pp.153-179.

NAY O., SMITH A., 2002, « Les intermédiaires en politique – Médiation et jeux d'institutions », in : NAY O., SMITH A. (dir.), *Le gouvernement du compromis – Courtiers et généralistes de l'action politique*, Economica, Etudes Politiques, pp 1 – 21.

WELLER JM., 2008, « Prendre au sérieux les instruments ou quatre manières d'analyser l'action publique », in BUISSON-FENET H. et LE NAOUR G. (coord.), *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, Octarès Edition Toulouse, p 15-23.